

Universidade Federal de Juiz de Fora
Programa de Pós-Graduação em História
Mestrado em História

Filipe Queiroz de Campos

**O BRASIL ENTRE AS GRANDES POTÊNCIAS: A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL
DE ARTHUR BERNARDES NA LIGA DAS NAÇÕES (1919-1926)**

Juiz de Fora
2019

FILIFE QUEIROZ DE CAMPOS

**O BRASIL ENTRE AS GRANDES POTÊNCIAS: A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL
DE ARTHUR BERNARDES NA LIGA DAS NAÇÕES (1919-1926)**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora, na linha: Poder, Mercado e Trabalho, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em História.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cláudia Maria Ribeiro Viscardi

Juiz de Fora
2019

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Queiroz de Campos, Filipe.

O BRASIL ENTRE AS GRANDES POTÊNCIAS: A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE ARTHUR BERNARDES NA LIGA DAS NAÇÕES (1919-1926) / Filipe Queiroz de Campos. -- 2019. 210 p.

Orientadora: Cláudia Maria Ribeiro Viscardi

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós Graduação em História, 2019.

1. História da Primeira República. 2. Liga das Nações. 3. Arthur Bernardes. 4. Relações Internacionais. 5. Primeira Guerra Mundial. I. Maria Ribeiro Viscardi, Cláudia, orient. II. Título.

FILIFE QUEIROZ DE CAMPOS

O BRASIL ENTRE AS GRANDES POTÊNCIAS: A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE
ARTHUR BERNARDES NA LIGA DAS NAÇÕES (1919-1926)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
História da Universidade Federal de Juiz de Fora, na linha: Poder,
Mercado e Trabalho, como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre em História.

Juiz de Fora, 28/03/2019.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Cláudia Maria Ribeiro Viscardi (UFJF) – Orientadora

Prof. Dr. Rodrigo Christofolletti (UFJF)

Prof.^a Dr.^a Sílvia Adriana Barbosa Correia (UFRJ)

Dedico este trabalho a todos e a todas que buscam entender como a realidade humana é construída com o intuito de torná-la mais justa. Dedico também aos meus pais, Noel e Simone, ao meu irmão Vitor e à minha namorada Helena.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora que recebeu meu projeto, guiou-me nos caminhos da pesquisa e fomentou o espaço físico e intelectual propício ao meu crescimento.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento aos meus esforços, bem como à Pró-reitora de Pós-Graduação da UFJF. Sem o incentivo financeiro para compra de inúmeros livros, acesso a fontes e participação nos mais diversos congressos e eventos, este trabalho não poderia ter sido realizado.

Agradeço enormemente à minha orientadora, professora doutora Cláudia Viscardi, pelos preciosos conselhos que me permitiram construir e reconstruir diversas vezes como pesquisador, historiador e professor desde minha graduação. Essa professora, pacientemente, guia-me desde a Iniciação Científica, e todo meu contato com seus livros, artigos e produções serviram-me como verdadeiros ombros de gigantes. Meu interesse pela História Política e pela Diplomacia nasceram em suas aulas. Minha admiração pelo ofício do Historiador nasceu ao observar seu trabalho. Eu não poderia ser mais grato.

Agradeço ao professor doutor Rodrigo Christofolletti, que, desde meu primeiro encontro com seus brilhantes pensamentos em sua aula permitiu-me criticar, dialogar e pensar. O professor Rodrigo incentivou meu profundo apreço pela história da diplomacia e da Política Internacional, dispondo-se a escrever e a refletir em ímpar reciprocidade intelectual. Encontrar uma mente tão afiada e disposta como do professor Christofolletti deu-me força e inspiração.

Agradeço a todos e a todas as professoras do departamento de História e do Programa de Pós-Graduação da UFJF, que me levaram à incrível jornada de reconhecimento das camadas do tempo, da formação da realidade humana e da importância do pensamento crítico. Cada aula incorporou-se às minhas lentes para enxergar o mundo.

Agradeço aos meus amigos do curso de História, Fábio Duque, Vitor Taxa e Rafael Bertante, Shirley Oliveira e tantos outros e outras. Nossos debates, risos, angústias e críticas foram fundamentais na minha formação como pessoa e como pesquisador. Compartilhar horizontes de expectativas semelhantes nos fizeram mais fortes.

Agradeço a todos e a todas as funcionárias do Arquivo Público Mineiro, que pacientemente ajudaram-me a compreender a organização documental do meu objeto de pesquisa.

Agradeço ao meu pai Noel. Seu esforço em dialogar e em manter um canal aberto entre nós, bem como me construir como ser humano, diariamente, foi fundamental em minha escolha

profissional. Um pai incentivador e motivador é fundamental para qualquer cientista. Você ajudou-me a perceber que nascemos todos cientistas, basta continuar. Agradeço à minha mãe Simone pelo imenso prazer pela leitura que me despertou desde criança. Sempre amei escrever e ler profundamente graças aos seus incentivos durante toda a vida. Meu amor pelo conhecimento é uma herança que vem de mãe.

Agradeço à Helena. Seu companheirismo e dedicação foram inabaláveis durante meus momentos de maior fraqueza e vulnerabilidade. Minha gratidão a seu amor é inquestionável. Todo meu respeito e ternura a você.

Agradeço ao Vitor Queiroz. Um irmão de alma. O afinamento intelectual e moral que desenvolvemos ao longo da vida sempre me encheu de sabedoria e palavras de conselho edificantes. Ao Vitor, todo meu respeito, admiração, carinho e alegria.

“Encontrei hoje em ruas, separadamente, dois amigos meus que se haviam zangado. Cada um me contou a narrativa de por que se haviam zangado. Cada um me disse a verdade. Cada um me contou as suas razões. Ambos tinham razão. Ambos tinham toda a razão. Não era que um via uma coisa e outro outra, ou um via um lado das coisas e outro um lado diferente. Não: cada um via as coisas exatamente como se haviam passado, cada um as via com um critério idêntico ao do outro. Mas cada um via uma coisa diferente, e cada um, portanto, tinha razão. Fiquei confuso desta dupla existência da verdade.”

Fernando Pessoa

RESUMO

A Liga das Nações foi, até o momento de sua criação, a mais elaborada tentativa de organizar pacificamente as relações internacionais. Após a Primeira Guerra Mundial, a diplomacia secreta desenvolvida pelos países europeus foi considerada um dos elementos que mais contribuíra para a generalização dos conflitos de 1914. A partir da década de 1920, portanto, houve uma tentativa de mudar o funcionamento do equilíbrio de poder no mundo, por meio de uma organização que desse publicidade a todos os acordos internacionais, bem como incluísse todas as nações nos debates sobre os assuntos mais importantes do mundo. Nesse momento, os governos brasileiros dos presidentes Epitácio Pessoa (1919-1922) e Arthur Bernardes (1922-1926) desenvolveram o projeto de fazer do Brasil um membro permanente não apenas da Liga das Nações, mas também de seu Conselho, um órgão responsável pelas mais importantes decisões da instituição. O governo Bernardes, porém, transformou esse projeto em uma iniciativa para modernizar o Brasil, inserindo-o nas relações internacionais a qualquer preço. Bernardes desenvolveu uma política ousada: assegurar o lugar permanente nesse Conselho para o Brasil; estratégia tão ousada que o Brasil vetou a entrada da própria Alemanha na Liga, em busca de garantir a posição permanente. Sem lograr êxito, Bernardes retirou o Brasil da Liga, causando desgaste nas relações diplomáticas entre os membros do órgão. A historiografia, porém, é pouco clara sobre as razões para esse veto e para a estratégia política brasileira então adotada. Vem-se apontando a própria personalidade intempestiva do presidente, bem como a busca por prestígio político como motivos. Este trabalho propõe, porém, novas fontes, novos personagens e novas perspectivas de pesquisa sobre essa temática. Este estudo sobre a diplomacia brasileira na Liga das Nações na década de 1920 pode esclarecer não apenas a respeito das decisões de Bernardes, mas também sobre a própria relação entre presidente e seus diplomatas.

Palavras-chave: Liga das Nações, Arthur Bernardes, Primeira República, Política Externa.

ABSTRACT

The League of Nations was, by the time of its creation, the most elaborate attempt to peacefully organize international relations. After World War I, secret diplomacy developed by European countries was considered one of the elements that contributed most to the generalization of the conflicts of 1914. From the 1920s, therefore, there was an attempt to change the functioning of the balance of power in the through an organization that publicized all international agreements, and to include all nations in the debates on the most important issues in the world. At that time, the Brazilian governments of Presidents Epitacio Pessoa (1919-1922) and Arthur Bernardes (1922-1926) developed the project of making Brazil a permanent member not only of the League of Nations, but also of its Council, a body responsible for the most important decisions of the institution. The Bernardes government, however, turned this project into an initiative to modernize Brazil, inserting it in international relations at any price. Bernardes developed a daring policy: to secure the permanent place in that Council for Brazil; a strategy so bold that Brazil vetoed Germany's entry into the League, seeking to secure a permanent position. Without succeeding, Bernardes removed Brazil from the League, causing weariness in the diplomatic relations between the members of the organ. Historiography, however, is unclear on the reasons for this veto and for the Brazilian political strategy then adopted. It is pointed out the president's own inopportune personality, as well as the search for political prestige as motives. This work, however, proposes new sources, new characters and new research perspectives on this theme. This study of Brazilian diplomacy in the League of Nations in the 1920s could clarify not only Bernardes' decisions but also the very relationship between President and his diplomats.

Keywords: League of Nations, Arthur Bernardes, First Republic, Foreign Policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 LIBERALISMO EM CRISE: A PRIMEIRA REPÚBLICA DO BRASIL APÓS A PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL.....	17
1.1 A SOCIEDADE DAS NAÇÕES: A PAZ TEM MUITAS VERSÕES.....	17
1.2 O GOVERNO DE ARTHUR BERNARDES E A CRISE DO SISTEMA OLIGÁRQUICO.....	39
1.3 O IDEAL DE MODERNIDADE NA CONFORMAÇÃO DO GOVERNO BERNARDES.....	47
1.4 A POLÍTICA EXTERNA DE ARTHUR BERNARDES	56
1.5 O DEBATE HISTORIOGRÁFICO SOBRE POLÍTICA EXTERNA DE ARTHUR BERNARDES.....	69
2 A DIPLOMACIA LATINO-AMERICANA NA LIGA DAS NAÇÕES	76
2.1 A TENSÕES GEOPOLÍTICAS LATINO-AMERICANAS NO INÍCIO DO SÉCULO XX.....	76
2.2 O IMPACTO DA PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL NA GEOPOLÍTICA DA AMÉRICA LATINA	83
2.3 A DIPLOMACIA BRASILEIRA E O PAN-AMERICANISMO APÓS A GRANDE GUERRA	89
2.4 AS TENSÕES LATINO-AMERICANAS DENTRO DA SOCIEDADE DAS NAÇÕES.	97
2.5 UMA NOVA INVESTIDA: A REAÇÃO BRASILEIRA APÓS AS AMEAÇAS DA DIPLOMACIA LATINO-AMERICANA.....	104
2.6 O BRASIL ENTRE OS GRANDES: O PROJETO DO ARTIGO 32	113
3 A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE ARTHUR BERNARDES.....	125
3.1 AS PERSPECTIVAS POLÍTICAS DE BERNARDES E DE FÉLIX PACHECO	125
3.2 A DIPLOMACIA <i>AD TERROREN</i>	138
3.3 EMBATE DE PERSPECTIVAS: OS DIPLOMATAS E O PRESIDENTE.....	155
4 A DIPLOMACIA BRASILEIRA SOB O OLHAR DE AUGUSTO CARLOS DE SOUZA E SILVA	173
4.1 O INFORMANTE SECRETO DO PRESIDENTE.....	173
4.2 UMA DIPLOMACIA SEM DIPLOMATAS: OS PLANOS DE SOUZA E SILVA ..	185
4.3 REPENSANDO O VETO À ALEMANHA E A SAÍDA DO BRASIL DA LIGA DAS NAÇÕES	191
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	198
REFERÊNCIAS	203

INTRODUÇÃO

O que esta dissertação propõe é estudar a política externa do presidente Arthur Bernardes na Liga das Nações, por meio de uma nova documentação e perspectiva. Até o presente momento, a produção a respeito das decisões brasileiras na Liga das Nações compreende que o presidente Bernardes foi autoritário, pouco instruído a respeito do funcionamento das relações internacionais, impetuoso e inconsequente. Essas características foram elencadas como elementos cruciais para que as radicais decisões do Brasil na Liga das Nações ocorressem. Bernardes construiu, na Liga das Nações, uma insistente política de afirmação do Brasil como membro permanente do Conselho da Liga, grupo de poucos países que poderiam decidir sobre a paz e a guerra entre outras questões consideradas mais relevantes para a política internacional. Para alcançar esse objetivo, o Brasil vetou a entrada da Alemanha como membro permanente, como forma de pressionar as grandes potências a aceitarem a candidatura brasileira, bem como ameaçou sair da própria Liga, o que realmente acabou fazendo no ano de 1926.

Essa postura de decisões radicais do presidente vem sendo interpretada como uma prática “antidiplomática” ou uma “diplomacia do fiasco”, nas palavras de Norma Breda dos Santos¹. Os presentes trabalhos acadêmicos, como os de Eugênio Vargas Garcia² e de Sérgio Danese³, apontam que Bernardes estaria mais preocupado com o prestígio político doméstico ao transformar o Brasil em membro permanente na Liga das Nações, visto que seu governo estava sendo combatido fortemente pela oposição. Assim, a política externa brasileira na Liga das Nações teria sido determinada pelas características pessoais do presidente, bem como por suas ambições de prestígio interno. Não teriam sido decisões pensadas de acordo com a geopolítica ou com as necessidades reais do Brasil na política internacional.

Acreditamos, contudo, que o projeto de Bernardes na Liga das Nações esteve muito mais ligado a suas ambições de modernidade, nacionalismo e à sua própria perspectiva sobre as relações internacionais, que a uma necessária busca por prestígio político interno. Propomos, assim, uma nova investigação sobre as decisões presidenciais na política externa brasileira na Sociedade das Nações.

¹ SANTOS, Norma Breda dos. *Le Brésil et la Société des Nations (1920-1926)*. Thèse de Doctorat, Université de Genève, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1996.

² GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

³ DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Brasília: FUNAG, 2017.

Para auxiliar o leitor a compreender a realidade política e social na qual Bernardes esteve inserido, introduziremos nossa investigação, perscrutando o momento histórico que ele vivia, chamado, hoje, de Entre Guerras, entre 1918 e 1939.

A professora Sílvia Correia⁴ demonstra que a historiografia sobre a Grande Guerra aponta um renovado esforço de entendimento sobre as consequências do conflito. Jay Winter⁵, por exemplo, afirmou que a Grande Guerra foi uma guerra total, invadindo todas as esferas da vida pública e privada, não apenas de países europeus. Assim, o período que hoje chamamos de Entre Guerras foi marcado pela reconfiguração das condutas de guerra, pela ameaça de brutalização da vida social, pela descrença no liberalismo econômico e pela renovada preocupação com a política internacional. Miguel Bandeira Jerónimo⁶, uma outra referência, apresentou que a Guerra foi tanto entre exércitos quanto entre civis, redefinindo a ideia de alvos de ataque.

Já para George Mosse⁷, a duração do conflito exigiu uma experiência inédita de naturalização e banalização da morte coletiva em nome de um “inimigo da humanidade e da pátria” em uma espécie de serviço cívico. Jay Winter complementa, dizendo que o inédito assassinio de civis como regra da guerra criou um novo “normal” para as possibilidades de uma guerra generalizada⁸. Assim, no pós-guerra, viveu-se uma degeneração das condutas de guerra que criou condições possíveis para catástrofes posteriores. O Entre Guerras foi um período de profundas mudanças nas prioridades políticas entre as nações. A segurança e o nacionalismo tornavam-se necessidades em uma escala muito mais ampla.

Tais historiadores apontam para as diversas formas que cada país encontrou para processar o clima de guerra total. A memória construída sobre a Guerra foi diferente; cada cultura desenvolveu seus próprios modelos narrativos sobre o que aconteceu, como afirma Antoine Prost⁹. Filiamo-nos a essa historiografia que busca entender os impactos da guerra total, mas buscaremos compreender esses impactos na perspectiva política do presidente

⁴ CORREA, Sílvia Adriana Barbosa. Cem anos de Historiografia da Primeira Guerra Mundial: entre história transnacional e política nacional. *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 29, p. 650-673, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.revistatopoi.org/topoi29/ENSAIO_650.pdf>.

⁵ WINTER, Jay (Ed.). *The Legacy of the Great War: Ninety Years On*. Columbia; Londres: University of Missouri Press, 2009.

⁶ JERÓNIMO, Miguel Bandeira. Jay Winter: *A Grande Guerra foi uma guerra contra civis tanto quanto foi uma guerra entre exércitos*. Lisboa: Público, 28 jun. 2014.

⁷ MOSSE, George L. Two World Wars and the Myth of the War Experience. *Journal of Contemporary History*, v. 21, n. 4, p. 492, 1986.

⁸ WINTER, Jay. *Sites of war, sites of mourning: The Great War in the European Cultural History*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1995.

⁹ WINTER, Jay; PROST, Antoine. *Penser la Grande Guerre: Un essai d'historiographie*. Paris: Éditions du Seuil, 2004.

Bernardes. Seu governo certamente precisou processar e emular possíveis resultados referentes a toda essa realidade. Acreditamos que a historiografia que enxerga em suas decisões de política externa apenas um impulso para angariar prestígio político esteja negligenciando os impactos do clima do Entre Guerras na pessoa e no homem político de Arthur Bernardes.

Nesse período marcado pelas tensões do Entre Guerras, o presidente estava ansioso por fazer o Brasil ser ouvido. Os norteadores de sua política externa foram o engrandecimento do nacionalismo e a modernização do Brasil. Esses dois elementos encontraram-se com uma oportunidade inédita: o internacionalismo presente na Liga das Nações. Como o nacionalismo, a modernidade e o internacionalismo encontravam-se nos anos de governo de Arthur Bernardes? Uma breve análise desses conceitos para a segunda década do século XX ajudará o leitor a situar-se melhor no contexto que investigaremos.

Perry Anderson¹⁰ explica que o sentimento nacional se deu principalmente a partir do século XVIII, com a Revolução Francesa e a Americana, quando os indivíduos passaram a lutar em nome de uma nação inteira, e não em nome do rei ou de um deus. O patriotismo iluminista dos homens livres pregava, porém, um patriotismo cosmopolita: Thomas Paine lutou tanto na Filadélfia quanto em Paris; Bolívar e San Martín pregavam uma libertação nacional para um continente inteiro. A partir da segunda metade do século XIX, porém, Anderson compreende que o nacionalismo se tornou um sentimento associado à industrialização, aos grandes capitalistas e à necessidade que confinou o desenvolvimento de uma nação ao domínio dos mercados e ao monopólio da produção. Esse nacionalismo legitimou-se a partir do darwinismo social. Originou-se o nacionalismo das grandes potências por meio da ideia do mais apto. O nacionalismo da *Belle Époque*, últimas décadas do século XIX, foi um discurso imperialista de superioridade. O internacionalismo, pensar o desenvolvimento e a política para além das fronteiras territoriais, perdia força para o modelo das grandes potências nacionais.

Após a Primeira Guerra Mundial, esse nacionalismo associado ao darwinismo social intensificou-se. A palavra nação nunca havia sido tão noticiada em rádios e jornais todos os dias. A consciência de que havia um mosaico de países em todos os lugares disseminou-se. Stuart Hall¹¹ afirma que, a partir do século XX, avaliar a modernidade de um país passa a ser avaliar sua unidade cultural. As representações nacionais, o hino, a bandeira, a língua e a própria indústria, o reconhecimento das peculiaridades de um só “povo” passam a ser os símbolos

¹⁰ ANDERSON, Perry. Internacionalismo: um brevíário. *New Left Review*, Londres, n.14, abr./mar. 2002, p.5-25.

¹¹ HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Trad. de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

máximos de modernidade. O professor Jean Carlos Moreno¹² aponta que o início do século XX é o momento de associação máxima da defesa dos valores de uma nação como símbolo de modernidade.

No Brasil, na década de 1920, a palavra “moderno” foi usada por variadas vertentes de interpretação, seja na arte, na política ou na economia, mas ela esteve necessariamente associada a um objetivo: ressaltar o que o Brasil tinha de diferente para se definir diante das outras nacionalidades do mundo. A historiadora Aracy Amaral¹³ explica que o modernismo como um movimento artístico e político na década de vinte no Brasil expressou-se pela exaltação tanto do nacionalismo quanto do internacionalismo. Esse nacionalismo queria o rompimento com a intelectualidade do século XIX; aproximar-se dos Estados Unidos e afastar-se da Inglaterra; visava a aproximar-se dos vizinhos latino-americanos e a diferir das identidades dos europeus. Oswald de Andrade, por exemplo, buscava descobrir as características ocultas do Brasil que teriam sido ignoradas pela “falsa erudição” europeia. O objetivo desse nacionalismo presente no movimento modernista do grupo conhecido como Pau-Brasil representa a busca por uma nacionalidade adormecida, que, ao ser exaltada, elevaria o Brasil entre as grandes nações. O objetivo era nacionalizar para internacionalizar. Aqui ressaltamos que inserir o Brasil entre as grandes nações era justamente o projeto nacionalista e moderno de Arthur Bernardes. Assim, a exaltação ao nacional e ao moderno devem ser considerados em seus projetos de política externa.

Desde o início de sua carreira política, Bernardes procurou investir em indústria e inovação, característica intrinsecamente conectada com seu ideal de nacionalismo. O presidente evitava fechar negócios com empresas estrangeiras que julgava exploradoras dos recursos nacionais, como foi quando negou fechar negócios com a empresa Itabira Iron. Ele tentava dar prioridade à indústria bélica do Brasil e fez de tudo para garantir que o Brasil assegurasse o posto de membro permanente no Conselho da Liga das Nações. Os ideais de nacionalismo e de modernidade de Bernardes encontraram grande oportunidade de manifestação no internacionalismo que a Liga das Nações representava. Como compreender o que a Liga das Nações representava para esse presidente brasileiro?

¹² MORENO, Jean Carlos. Revisitando o conceito de identidade nacional. In: RODRIGUES, C. C.; LUCA, T. R., and GUIMARÃES, V. (Orgs.). *Identidades brasileiras: composições e recomposições* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014, pp. 7-29. Desafios Contemporâneos collection. ISBN 978-85-7983-515-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

¹³ AMARAL, Aracy. O modernismo brasileiro e o contexto cultural dos anos 20. *Revista USP*. São Paulo, n. 94, p. 9-18, jun./jul./ago. 2012.

A Liga das Nações foi uma organização fundada logo após a Grande Guerra com o intuito de evitar que um novo conflito de proporções mundiais acontecesse. Existe, em Teoria das Relações Internacionais, um longo debate a respeito das características dessa organização: se ela foi passageira e utópica ou se representante de uma nova ordem internacional que surgia. Não reproduziremos aqui esse debate, por questões de espaço e objetividade, mas, a título de nos posicionarmos quanto a ele, esclareceremos algumas de suas características de maneira sucinta.

Os realistas, apesar de inúmeras vertentes e variações, são aqueles que acreditam que o Estado é o centro das relações internacionais e almejam sempre o acúmulo de poder¹⁴. Acreditam que os Estados sempre irão considerar o âmbito internacional como perigoso, fazendo, por isso, de tudo para garantir sua soberania. Já os liberais, também com várias vertentes, defendem a possibilidade de paz na vida internacional, por meio do direito e do comércio. Ambas as correntes se posicionam de maneira diferente a respeito do que foi a Liga das Nações. Os realistas tendem a vê-la como idealista e utópica, já os liberais apontam-na como precursora de uma nova ordem que poderia evitar novas guerras. Para compreendermos o que a Liga das Nações representava para Arthur Bernardes, filiamo-nos ao construtivismo, uma terceira maneira de enxergar as relações internacionais e, portanto, a Liga das Nações.

O construtivismo aponta que as relações internacionais não possuem uma lei geral que as guie de maneira atemporal. A percepção do que significa uma organização internacional depende inteiramente da perspectiva dos atores que a buscam compreender. Como disseram Alexander Wendt e Nicolas Onuf¹⁵, representantes da abordagem construtivista, a realidade da política internacional é o que fazemos dela, ou seja, ela é historicamente construída. Assim, analisaremos, nos capítulos que se seguem, a relação que o presidente e seus diplomatas adotaram em relação à Liga, de acordo com os conceitos e ideias expressos por eles mesmos, sem buscarmos qualquer filiação a uma posição mais realista ou mais idealista, permitindo que as estratégias dos atores apareçam mais claramente. As fontes não são repositórios inocentes dos fatos, mas, sim, permeadas pela própria compreensão de mundo que o ator tivera ao escrevê-la. Buscaremos, portanto, usar essa característica a nosso favor, perguntando-nos que tipo de impressão Bernardes e seus diplomatas tentaram passar quando falavam ao público e como esses discursos se diferenciavam quando escreviam cartas privadas?

¹⁴ Para se inteirar melhor sobre esse debate ver: NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2005.

¹⁵ ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul. *International Relations in a Constructed World*. Armonk, New York, M. E. Sharpe, 1998.

Outras perguntas que nos guiarão na busca pela investigação sobre a política externa brasileira na Liga das Nações: vimos que Arthur Bernardes detinha projetos nacionalistas que buscavam o que ele acreditava ser a modernidade; então como suas decisões na política externa estavam afinadas com esse propósito? Essas decisões podem ser explicadas de outras maneiras além da busca por prestígio político e de sua intempestiva personalidade? Acreditamos que sim, e buscar estudar esse posicionamento é o que faremos ao longo deste trabalho.

Para tanto, no capítulo um, perpassaremos pelo histórico da Liga das Nações, bem como da realidade política no Brasil durante a década de 1920. Não perderemos de vista a questão da modernidade e do nacionalismo, dois elementos tão caros aos atores que receberam, em nossos estudos, maior atenção, Arthur Bernardes e Félix Pacheco. Ainda no capítulo um, discutiremos as mais recentes produções acadêmicas a respeito da política externa de Bernardes, identificando os elementos que merecem mais crítica e investigação. No capítulo dois, buscaremos estudar uma nova documentação a respeito das pressões latino-americanas no processo de formulação da política externa brasileira. Nesse capítulo, demonstraremos uma nova maneira de entender as decisões de Bernardes na Liga, por meio das relações entre Brasil e seus países vizinhos dentro da Liga das Nações. No capítulo três, investigaremos a natureza das ideias políticas de Bernardes e Pacheco no intuito de expor o projeto de política externa para a Liga que Pacheco revelou ter. Valendo-nos de cartas e de um conjunto documental ainda parcamente explorado, presente no Arquivo Público Mineiro, exporemos o plano de Bernardes e de Pacheco para conquistarem o lugar permanente ao Brasil no Conselho da Liga das Nações. Finalmente, no capítulo quatro, estudaremos um novo ator até então não pesquisado, Augusto Carlos de Souza e Silva. Esse contra-almirante foi uma influência determinante nas decisões de Arthur Bernardes e Félix Pacheco na formulação da política externa brasileira para a Liga das Nações. Buscaremos, então, demonstrar como a perspectiva desse ator, até então desconhecido pela historiografia, ajuda-nos a decifrar as decisões de Bernardes.

1 LIBERALISMO EM CRISE: A PRIMEIRA REPÚBLICA DO BRASIL APÓS A PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL

1.1 A SOCIEDADE DAS NAÇÕES: A PAZ TEM MUITAS VERSÕES

Com o fim da Primeira Guerra mundial, houve acalorado debate internacional sobre a reestruturação da diplomacia. A guerra que arrasou por volta de 9 milhões de vidas humanas também balançou a estratégia da política externa de todos os países do planeta. Inserir-se nas discussões sobre política internacional passava a ser, então, uma necessidade estratégica. A principal novidade nesse mundo pós Grande Guerra foi um novo lugar para se debater o presente e o futuro: a Liga das Nações, organização criada especialmente para repensar a política internacional.

Nesse mesmo momento, no Brasil, durante o que ficou conhecido como segunda fase da Primeira República, instalaram-se os mandatos de Epitácio Pessoa e de Arthur Bernardes, cobrindo os anos de 1919 a 1926. Esses dois governos buscaram participar ativamente dessa remodelação das relações internacionais, inserindo o Brasil de forma inédita nos mais altos debates sobre diplomacia. O Brasil passava por um processo de modernização em vários sentidos, e nada mais moderno que inserir o país na primeira organização internacional para a paz.

Na década de 1920, se a sociedade internacional passava por essas mudanças estruturais, a sociedade brasileira vivia o que Helena Lorenzo¹⁶ chamou de “aceleração da história”, com a emergência da classe operária, da militar e de camadas médias urbanas, bem como os efeitos da Segunda Revolução Industrial que afetava muito a economia brasileira, que ainda era tão agrária¹⁷. O fortalecimento do papel do Estado na solução da crise política e econômica, tanto a internacional quanto a brasileira, foi uma constante nesse período, impedindo o livre curso do liberalismo econômico que tanto se pregava¹⁸. Ao mesmo tempo em que as nações mais poderosas discutiam o esgotamento do liberalismo, e a intervenção forte do Estado passava a ser a mais moderna forma de governar, no Brasil, debatia-se como construir uma nova forma de legitimidade para a Primeira República, que vivia sua mais profunda crise.

No período entre 1919 e 1926, ocorreu a fundação do Partido Comunista, a organização dos anarquistas e comunistas no movimento grevista, a Semana de Arte Moderna e novas

¹⁶ LORENZO, Helena Carvalho de. *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: UNESP, 1997. p. 186.

¹⁷ BURNS, E. Bradford. As relações internacionais do Brasil durante a Primeira República. In: FAUSTO, Bóris (Org.). *História geral da civilização brasileira*. v. 9. São Paulo, Difel, 1975. p. 375-400.

¹⁸ BURNS, Edward McNall. *História da Civilização Ocidental*. Porto Alegre: Editora Globo, 1968.

propostas para o modernismo brasileiro; vivia-se o movimento tenentista, a comemoração do Centenário da Independência e a própria sucessão presidencial de 1922, marcada por intensa crise política. A Primeira República do Brasil foi, portanto, momento de fortes contradições entre autoritarismo e democracia, intervencionismo e liberalismo econômico, mas não deixou de ser um importante e fugaz momento de experiência democrática. Como salienta Lílian Moritz Schwarcz¹⁹, malgrado a fraude e a corrupção, é nesse momento que se ensaia o processo eleitoral e novos debates sobre “as massas”, “a gente de baixo”, a autonomia econômica em relação aos ingleses, o conceito de cidadania, bem como formulam-se novas culturas políticas a respeito da democracia, do liberalismo e do autoritarismo.

Epitácio Pessoa e Arthur Bernardes enfrentaram, porém, o declínio total do prestígio desse momento republicano. A reação, no Brasil, diante da crise de prestígio, principalmente a de Arthur Bernardes, foi a de buscar a modernidade por meio de restrições ao liberalismo. A oposição aos governos de Epitácio e de Bernardes foi crítica à política oligárquica e contra o coronelismo, mesmo que fosse uma crítica bastante frágil, pois os próprios opositores, em sua maioria, também eram oligarcas e coronéis. Entre 1919 e 1926, na Primeira República, viveu-se forte crise de legitimidade, quando o Exército e vários setores autoritários da sociedade passaram a defender a reformulação do sistema político. A luta contra a oligarquia tornou-se a bandeira que uniu a maior parte da oposição.

O governo de Bernardes reagiu a essa crise política por meio de um projeto de modernização nacional. Uma das mais importantes fases de seu projeto foi a de rearmar a marinha brasileira. Para tanto, porém, era necessário prestígio e reconhecimento internacional, para que não se despertasse uma corrida armamentista na América do Sul. Dessa maneira, Bernardes vislumbrou, na presença permanente do Brasil na Liga das Nações, uma forma inédita de prestígio internacional e regional que lhe permitiria executar seus planos de modernização, contornando a histórica oposição à militarização brasileira que sempre tivemos por parte de nossos países vizinhos. Ligava-se, assim, o projeto nacional do governo Bernardes com a oportunidade de mudanças internacionais trazida pela Sociedade das Nações.

O governo de Arthur Bernardes elaborou, então, um caro e ousado plano diplomático para alcançar um assento permanente na Liga, sendo o Brasil o primeiro país a se instalar nas reuniões dessa organização em Genebra com o *status* de embaixada. A ativa participação do Brasil na Liga, somada aos interesses das potências mais fortes, fez deste país o membro temporário mais votado e reeleito. Nesse cenário, levanta-se a dúvida: qual foi a diretriz da

¹⁹ SCHWARCZ, Lílian Moritz. *História do Brasil Nação 1808-2010: olhando para dentro: 1930-1964*. v. 4. São Paulo: Objetiva, 2013. p. 29.

política externa de Arthur Bernardes na Sociedade das Nações? Antes de buscar entender a política externa desse presidente, cabe, ainda, mais uma pergunta: o que foi essa Liga das Nações?

A Liga das Nações foi, até o momento de sua criação, a mais elaborada tentativa de organizar pacificamente as relações internacionais. Como assinala o historiador Eric Hobsbawm²⁰, a Primeira Guerra Mundial demarcou o colapso de conceitos políticos próprios do século XIX; a partir de 1840²¹, a Segunda Revolução Industrial trouxe as novidades do aço, da eletricidade e do petróleo. Uma era de certezas e novidades se iniciava quando toda essa esperança de prosperidade, liberalismo e democracia foi colapsada pelo exagerado nacionalismo, autoritarismo e morte. Apesar de a Primeira Guerra Mundial ter sido precedida de inédito desenvolvimento tecnológico, o desenvolvimento humano, social e político ficou alheio àquele processo. O progresso tecnológico revelou não ser sinônimo de progresso social. Após as frustrações da Grande Guerra, a Liga das Nações foi a tentativa máxima de se desenvolver uma nova ordem internacional para o século XX. Ela foi a primeira organização internacional a oficialmente substituir as dinâmicas tradicionais de poder da geopolítica, fundadas desde o Congresso de Viena, em 1815.

Nesse Congresso, as potências monarquistas organizaram um equilíbrio de forças baseado nos princípios do Antigo Regime; esse equilíbrio ficou conhecido como Concerto Europeu, no qual apenas países reconhecidos como potências tinham direito de participar na colonização e na formação do equilíbrio geoeconômico do mundo. Ao final da Grande Guerra, porém, esse “equilíbrio de poder” passou a ser identificado como parte das políticas que causaram a Guerra. A diplomacia secreta contribuiu com uma intrincada rede de tratados bélicos que foram acionados com o início da guerra europeia, tornando-a uma guerra de escala mundial. Após o conflito mundial, o presidente dos EUA, Woodrow Wilson, apresentou à Conferência de Paz de Paris, em 1919, o projeto de uma nova ordem para a política entre as nações, guiada pela ideia de transparência, envolvimento da opinião pública na política e igualdade de soberania entre os países. Para Wilson, essa nova ordem deveria ser materializada e garantida por meio da criação da Sociedade das Nações.

Essa organização deveria ser capaz de mudar o futuro da humanidade ao reverter a forma como os países se relacionavam. Com a Liga das Nações, o “equilíbrio de poder” seria

²⁰ HOBBSAWN, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX. 1941-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 90.

²¹ BURNS, Edward McNall. *História da Civilização Ocidental*. Porto Alegre: Editora Globo, 1968.

substituído por uma “comunidade de poder compartilhado”²². A nova ordem internacional deveria seguir a ideia de igualdade de participação das nações nas decisões internacionais²³. Essa igualdade política era algo inédito, pois as nações classificadas em potências, antes e durante a Primeira Guerra, sempre tiveram prioridade nas decisões internacionais. Os contemporâneos à Liga chamaram essa igualdade entre as nações de universalismo ou universalidade, buscando expressar essa nova forma de isonomia entre as nações.

Os estudiosos das Relações Internacionais reconhecem essa mudança como a primeira manifestação do multilateralismo. De acordo com Mônica Herz²⁴, o conceito de multilateralismo foi um dos elementos políticos mais representativos da nova realidade geopolítica engendrada pela Conferência de Paris, favorecendo uma ordem baseada na publicidade dos atos internacionais. Seja universalidade, universalismo ou multilateralismo o conceito mais adequado, o fato é que a Sociedade das Nações estava, no mínimo, institucionalizando uma nova forma de gerir as relações internacionais baseada na igualdade de importância entre as nações do mundo.

Finda a I Guerra Mundial, em novembro de 1918, diplomatas e autoridades começaram a se reunir em Paris com o intuito de se restabelecer a paz e redesenhar o mapa político europeu. Ao contrário do que ocorrera em 1815, quando a França de Napoleão, derrotada, foi admitida nas negociações, em 1919 os países perdedores foram excluídos. O modelo de paz estabelecido foi uma paz punitiva e outorgada para garantir a versão de mundo dos vencedores. A Conferência de Paris deu origem a uma série de acordos, dentre os quais o de maior destaque foi o Tratado de Versalhes²⁵. Esse documento estabeleceu pesadas penas à Alemanha, entre elas as seguintes: devolução da Alsácia e da Lorena à França; perda de território para a Polônia, que ressurgiu como estado independente; limitação do Exército alemão a 100.000 homens²⁶; perda de todas as colônias, que se tornaram mandatos da Liga das Nações e estabelecimento de uma pesada indenização, 33 bilhões de dólares. Essas imposições foram resultado principalmente da diplomacia francesa, pois a Inglaterra era a favor de uma Alemanha economicamente forte para recuperar e reequilibrar a geopolítica da Europa. A necessidade europeia de se recuperar a Alemanha era mesmo inevitável. Na década de 1920, as indenizações estipuladas pelo Tratado de Versalhes foram revistas em duas ocasiões, em 1919, com o Plano Young, e o Plano Dawes,

²² SARAIVA, José Flávio Sombra. *História das Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 45.

²³ SARAIVA, José Flávio. Op. Cit. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 245.

²⁴ HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. *Organizações Internacionais*. São Paulo: Elsevier, 2004. p. 13.

²⁵ LOWE, Norman. *História do Mundo Contemporâneo*. 4 ed. Porto Alegre: Penso, 2011. p. 60.

²⁶ BURNS, Edward McNall. *História da Civilização Ocidental*. Porto Alegre: Editora Globo, 1968. p. 275.

em 1924²⁷, mas essas revisões da dívida não foram capazes de aplacar as pesadas pressões geopolíticas então geradas pela determinação da Alemanha como única culpada pela deflagração.

Devemos observar como a Conferência de Paz 1919 remodelou a Europa. Assinado em junho de 1920, o Tratado de Trianon, por exemplo, determinou que a Hungria cedesse a Eslováquia para a Tchecoslováquia, e o Tratado de Sévres desmembrou o Império Otomano em vários territórios multinacionais²⁸. A característica mais marcante, portanto, dos acordos de paz após a Grande Guerra, foi de se findarem os impérios e tentar fazer valer a ideia de Estados-Nacionais. A proposta era a de encerrar os espaços geográficos multinacionais, pois tantos interesses diferentes ligados a um mesmo território foi justamente uma das questões que conduziram os países à guerra.

Afinal, o que era uma país? Como determinar interesses legítimos ou não para territórios disputados por países diferentes? A Liga teria como projeto primordial reorganizar o conceito de supremacia nacional e delimitações dos Estados-Nação. A Primeira Guerra pôs fim aos impérios russo, alemão e austro-húngaro, que eram caracterizados como multinacionais. Diversos Estados, porém, continuaram multinacionais, como a Polônia, Iugoslávia, Tchecoslováquia, o que não necessariamente tornava o novo arranjo europeu livre de interesses étnicos múltiplos nos mesmos lugares, sem considerar o problema dos territórios sem donos: ex-colônias dos países considerados perdedores da guerra que ficaram sob administração da Liga das Nações. O projeto de 1919 era, pois, o de reorganizar a Europa em limitações geográficas equivalentes às limitações culturais e étnicas, e a Sociedade das Nações deveria fazer valer esse projeto.

Pode-se considerar que as causas nacionais que levaram à Primeira Guerra não apenas deixaram de ser solucionadas como ganharam um novo arranjo a partir do fim dos grandes impérios. Houve quem fosse contra esse novo modelo político que se erguia em torno de perdedores e vencedores, Estados Unidos e Inglaterra, por exemplo. A orientação da política externa no pós-guerra, contudo, era de se buscar o isolamento e a não intervenção. Apesar de a Liga das Nações ser um inédito lugar de diálogo, os países estavam isolando-se. A Inglaterra, destroçada, passou a desenvolver o que ficou conhecido como política do apaziguamento²⁹, ao desenvolver uma política externa nada reativa às movimentações de outros países. Os Estados Unidos também tentaram se isolar dos conflitos internacionais. Alemanha e URSS eram outros

²⁷ LOWE, Norman. Op. Cit., p. 68-69.

²⁸ JOLL, James. *Europe since 1870: an international history*. 4 ed. London: Penguin Books, 1990. p. 171.

²⁹ TAYLOR, A. J. P. *The origins of the Second World War*. Greenwich: Fawcett Publications, 1969. p. 45.

dois isolados. Devido a esse isolamento, inclusive, estes dois últimos países se aproximaram em 1922, pelo Tratado de Rapallo³⁰. Tal acordo anulou as dívidas de guerra que a Rússia tinha com a Alemanha provenientes do Tratado de Brest-Litovsk, de 1918, e restabeleceu as relações comerciais e diplomáticas.

Não podemos dizer que não houve tentativas de integração. O Pacto de Paris, chamado acordo Briand-Kellog, por exemplo, foi assinado em 1928. O documento foi articulado por França e Estados Unidos e proscreeu a guerra como instrumento legítimo das relações internacionais. O acordo, porém, tinha uma série de insuficiências: as guerras coloniais, por exemplo, não foram extintas e os países signatários tiveram o direito de fazer diversas reservas ao ratificá-lo. A soberania nacional não apenas deixou de ser contestada como foi reforçada. Assim, pode-se concluir que, apesar de a Liga ter sido criada com o propósito de institucionalizar a paz, ela ajudou a firmar um novo modelo de nacionalismo.

Como nos explica Hobsbawm, o mundo da Primeira Guerra Mundial foi gestado a partir da década de 1870, quando o nacionalismo étnico recebeu esforços enormes. A velha divisão da humanidade, a raça, que era feita pela cor de pele, passou a ser elaborada em um conjunto de diferenciações raciais. O evolucionismo de Darwin alimentou o racismo por teorias “científicas” que justificavam expulsar, assassinar e segregar³¹. Aquele autor explica que o caráter racial na conformação nacional não era antigo, mas, sim, uma novidade da década 1890. Os nacionalismos apareceram como verdades autoevidentes; eram, contudo, fenômenos recentes.

No início do século XX, raça e nação já eram usados como sinônimos, o que fez do conceito de país uma ideia intrinsecamente preconceituosa e artificial. “Não é surpreendente que o nacionalismo tenha conseguido espaço tão rapidamente nos anos de 1870 a 1914. As mudanças tanto políticas quanto sociais eram em função dele”³², diz Hobsbawm. A conformação da língua nacional foi o outro fator que mais influenciou no processo de criação de países nos moldes da Primeira Guerra. Os nacionalismos passaram nas décadas que precederam a Grande Guerra, a identificar tudo que não pertencesse ao ambiente nacional como ameaças. A conformação de um espaço geográfico que compreendesse uma língua e uma etnia de maneira homogênea era uma necessidade nova para definir o que podia ser classificado como país.

³⁰ BURNS, Edward McNall. *História da Civilização Ocidental*. Porto Alegre: Editora Globo, 1968. p. 285.

³¹ HOBBSAWN, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1780*. Programa, Mito e Realidade. São Paulo: Paz e Terra, 2008. p. 131.

³² Idem, p. 132.

Para Eric Hobsbawm, o conflito de 1914 foi a demonstração prática da ineficiência do socialismo internacional e teorias internacionalistas e do triunfo do princípio da nacionalidade. A economia internacional que antecedeu a Guerra estava mergulhada em conglomerados e monopólios. René Rémond aponta como as nações estavam reféns dos grandes centros financeiros³³. Após a Guerra, o Estado tomou o controle e o planejamento econômico, e o modelo intervencionista formou economias nacionais, pela primeira vez, conformadas em um modelo de Estado-Nação³⁴. O modelo intervencionista, portanto, eclipsou o prestígio do liberalismo, e cada economia nacional deveria corresponder exatamente às limitações linguísticas e culturais. Essa tentativa de conformar um país em um limite étnico-linguístico politicamente determinado é o que Hobsbawm entendeu como nacionalismo wilsoniano³⁵. Para esse historiador, a Liga das Nações foi testemunha e protagonista do fracasso desse modelo de nação:

[...] a situação do período entre guerras revela a impraticabilidade do princípio wilsoniano de fazer as fronteiras dos Estados coincidirem com as fronteiras da nacionalidade e da língua. [...] a implicação lógica de se criar Estados territoriais cada um habitado por uma população homogênea foi a necessidade de se expulsar as minorias.³⁶

A Liga das Nações tinha como missão, portanto, preservar uma paz fundada nesse princípio artificial de que cada Estado representava uma nação. A Liga estava, assim, programada para uma missão impossível: havia poloneses querendo viver na Alemanha, em vez de ficar em uma Polônia restaurada, e eslovacos lutando para ficarem na Áustria, repudiando a nova nação da Iugoslávia; na prática, a paz wilsoniana era impossível. Para Hobsbawm, o problema residia na enorme diferença entre a definição artificial do que era uma nação e a realidade social, pois, como diz o historiador: “os povos não se identificaram com as nações da maneira que prescreveram seus líderes”³⁷. Após instaurado o conceito de paz wilsoniana que se traduzia em nacionalismo wilsoniano, não existia uma outra forma de libertação de um povo que não pela via de libertação nacional. Não haveria outra forma de se pensar a geopolítica do mundo que não pela via das nações e dos nacionalismos.

Além de discutirmos a emergência do nacionalismo, devemos também compreender o impulso que o internacionalismo ganhava na fundação da Liga das Nações. A Liga foi muito mais uma manifestação do internacionalismo que do nacionalismo, como vimos em nossa

³³ RÉMOND, René. *O século XX: de 1914 aos nossos dias*. São Paulo, Ed. Cultrix, 1974. p. 37.

³⁴ HOBSBAWN, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1780*. Programa, Mito e Realidade. São Paulo: Paz e Terra, 2008. p. 161.

³⁵ Idem, p. 160.

³⁶ Idem, p. 163.

³⁷ Idem, p. 165.

introdução. A Liga pode ter sido impulsionada pelo modelo wilsoniano de nacionalismo, como afirma Hobsbawm, mas a esse impulso cabe uma crítica: não podemos esquecer do papel da “internacionalidade” na própria formação das comunidades nacionais. A construção de um Estado não ocorre dentro dos limites territoriais; ela ocorre na relação entre seus pares. A Liga foi uma experiência internacionalista que contribuiu para a formação de estados nações e não apenas estados nações contribuíram para a formação da Sociedade das Nações. De acordo com Manuel Domingos e Mônica Martins³⁸, foi apenas com a enorme quantidade de tratados, notícias e informações sobre a Liga das Nações que popularizou-se usar muito mais a palavra nação e estado nação. Os autores chamam a atenção para o fato de que apenas com a realidade de uma organização que fomentou mais de quarenta mil tratados em poucos anos e uniu pessoas de todo o globo para discutir os rumos da humanidade, como foi a Sociedade das Nações, que se configurou uma ordem internacional. Fora dessa nova ordem internacional, nenhuma outra nação poderia ser reconhecida.

Existe uma abordagem expressa por Jean Baptiste Duroselle³⁹, Frank Walters⁴⁰ entre outros, de enxergar a Liga como um grande fracasso ou por aquilo que ela não conseguiu ser. Ela pretendia garantir a paz, mas a Segunda Guerra Mundial ocorreu, o que determinou a compreensão da Liga pela lógica do fracasso.

Deve-se, porém, repensar essa organização a partir daquilo que ela conseguiu instituir. No que diz respeito à conformação do modelo do estado nacional e à identificação entre raça, língua e país, a Liga foi um grande sucesso, pois foi fundamental no exercício de aglutinar nações do mundo todo para debaterem, mesmo que não fosse, na prática, um debate entre iguais, rompendo o modelo de grandes impérios e potências como os únicos atores das relações internacionais. A Liga, deve, pois, ser também enxergada em seu papel criativo no que hoje chamamos de internacionalismo. Tamanha inovação conduz ao questionamento: como a Liga das Nações foi formada?

A expressão Sociedade das Nações apareceu, pela primeira vez, no preâmbulo da Convenção de Paz de Haia em 1907, como ideia de uma possível organização internacional. Nessa conferência, discutiu-se como limitar a soberania nacional, e esse assunto perdurou após a Guerra. Já a criação da Liga das Nações ocorreu no conjunto de negociações na Conferência de Paz de Paris, de janeiro a abril de 1919. Woodrow Wilson, presidente dos Estados Unidos e

³⁸ DOMINGOS, Manuel; MARTINS, Mônica Dias. Significados o nacionalismo e do internacionalismo. *Tendências Mundiais*, Fortaleza, v. 2, n. 1 jan./jun. 2006.

³⁹ DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. Paris, Dalloz, 1971. p. 71.

⁴⁰ WALTERS, Frank P. *A history of the League of Nations*. v. 2. London: Oxford University Press, 1952. p. 65.

diretor da Comissão da Redação do Pacto que criou a Liga, em mensagem endereçada ao Congresso americano, propôs 14 pontos que ambicionavam mudar o comportamento das nações a fim de promover a paz. Dentre os princípios mais relevantes enunciados, estavam: renúncia à diplomacia secreta por meio da publicidade de todos os acordos e tratados internacionais; liberdade econômica e de navegação; direito à autodeterminação dos povos; respeito ao princípio das nacionalidades e criação de um órgão internacional que serviria de espaço de diálogo entre os países. Em um último ponto, o presidente citou nominalmente a criação da Liga das Nações como um dos objetivos do pós-guerra.

Muitos tentaram compreender as verdadeiras intenções dessa inédita organização. Em 1927, Macedo Soares, diplomata brasileiro que escreveu um livro sobre a Sociedade das Nações, buscando compreender como ela estava afetando o mundo. Disse Macedo:

A missão suprema da Sociedade das Nações é alcançar pacificamente o progresso da Humanidade pela cooperação entre os povos. A Sociedade não tem em vista suprimir as guerras, e sim evita-las quanto possível. Como associações de governos, todas as decisões cabem exclusivamente aos governos associados. Essa circunstância confirma o caráter eminentemente político de sua organização. Como pessoa jurídica internacional *sui generis*, a Sociedade das Nações goza de vários direitos: o de legação, de intervenção, de declarar guerra e de fazer a paz.⁴¹

Na verdade, a discussão a respeito de uma organização internacional teve acalorado debate nos Estados Unidos ainda antes da Grande Guerra. De acordo com Frank Walters⁴², o artigo 10 do pacto de 26 artigos oferecido por Wilson em seus famosos 14 pontos foi sem dúvida o mais polêmico dos artigos por ter trazido o conceito de *international enforcement*. Esse item defendia que a integridade territorial e a independência política deveriam ser protegidas pelos Estados a ponto de, caso um dos Estados entrar em conflito, os outros membros seriam obrigados a virem em auxílio. Esse dispositivo poderia garantir o que ficou conhecido como segurança coletiva; o artigo foi apontado como o principal motivo para que os Estados Unidos não entrassem na Liga, pois estaria em total oposição à tradição estadunidense de isolamento.

Se aprovado pelo senado, o artigo 10 mudaria a política externa isolacionista dos Estados Unidos, compromissando esse país a se tornar um dos protetores da paz internacional, e não apenas da nacional. A discussão sobre segurança nacional *versus* internacional já começara em 1910, quando Theodore Roosevelt, em discurso ao ganhar o Prêmio Nobel da Paz, por sua reflexão sobre a guerra russo-japonesa, declarou: “*Those great powers honestly bent on peace would form a League of Peace, not only to keep the peace among themselves, but*

⁴¹ SOARES, José Carlos de Macedo. *Le Brésil et la Sociétédes Nations*. Paris: A. Pedone, 1927. p. 169.

⁴² WALTERS, Frank P. *A history of the League of Nations*. v. 2. London: Oxford University Press, 1952. p.23.

to prevent by force if necessary its being broken by others”⁴³. Em 1915, Roosevelt fez uma nova declaração sobre a necessidade de uma organização que garantisse a justiça, ou *rightousness*, por meio da força se necessário. Um de seus grandes amigos, Cabot Lodge, é quem deu continuidade à discussão.

O senador Lodge discursou mais de uma vez a respeito dos possíveis efeitos internacionais da união das nações pela justiça, declarando que nenhum país que almejasse a guerra resistiria à força das nações unidas, utilizando o termo “nações unidas” em relação a uma possível organização internacional pela primeira vez. Assim, o princípio de *international enforcement* tornou-se uma nova plataforma política nos Estados Unidos. Além de Cabot, juntaram-se ao grupo de defensores dessa ideia, Lawrence Lowell, diretor de universidade de Harvard e o ex-presidente William Howard Taft. Juntos, esses homens fizeram uma conferência inaugural em 1915 a respeito do assunto em Philadelphia. Nessa conferência, demonstraram a defesa de uma organização internacional que passaram a chamar de *League to Enforce Peace*. Taft defendeu que tal organização deveria constituir-se apenas das mais poderosas nações e não incluir as mais fracas, não tendo a intenção de ser uma organização entre iguais. A movimentação buscou legitimidade no naufrágio da embarcação Lusitania, ocorrido naquele ano como sinal de perigo real à segurança dos Estados Unidos. Taft disse: “*The world war has shown us that Americans should step forward and assume some obligations in interest of the world (because) we are likely to drawn into ourselves*”⁴⁴.

Logo após a oposição dos democratas, liderada por Bryan, o movimento de Taft tornou-se conhecido pela sigla LEP, palavra formada pelas iniciais de seus líderes. A discussão, de acordo com o autor John Milton Cooper⁴⁵, que analisou os debates parlamentares e os discursos da LEP, elevaram muito os ânimos da mídia em 1915. Assim, o projeto de uma organização internacional que empreendesse a força para garantir a paz já era uma plataforma política bem divulgada nos Estados Unidos ainda antes de Wilson ficar conhecido como o grande defensor da Liga. Bryan era secretário do Estado, equivalente a ministro das relações exteriores, no governo Wilson. Ele alcançou grande prestígio público a ponto de renunciar a seu posto quando julgou que Wilson estava prestes a declarar guerra à Alemanha após o naufrágio do Lusitania. Como nos explica Milton Cooper⁴⁶, os dois principais argumentos levantados por Bryan e seus colegas republicanos era de que a Liga iria prejudicar o controle da soberania e da integridade

⁴³ COOPER, John Milton. *Breaking the Heart of the World: Woodrow Wilson and the Fight for the League*. Madison: Cambridge Press, 2001. p. 13.

⁴⁴ Idem, p. 17.

⁴⁵ Idem, p. 47.

⁴⁶ Idem, p. 25.

territorial, levando à ameaça total da segurança do país em nome da diplomacia aberta. Já Wilson juntava-se ao coro da LEP, buscando demonstrar a necessidade de uma força internacional para parar as forças da guerra. Wilson ganhou um segundo mandato e aproveitou para expor totalmente seus planos para a Liga. Para Macedo Soares⁴⁷, Wilson não era um pacifista, mas buscou usar o projeto da Liga já como forma de negociar os termos de paz com os beligerantes. Ele propôs, em 1916, que os beligerantes declarassem seus termos de paz, para juntos construírem uma negociação final.

A proposta de negociar a paz com a Alemanha levantou oposição do próprio Roosevelt e dos democratas que eram a favor da aquisição de todas as vantagens possíveis para os aliados com o fim da guerra. Estava aí iniciado o debate a respeito de uma paz punitiva ou uma paz conciliatória, e Wilson já saía perdendo. A possibilidade de cooperar e aceitar os termos dos derrotados parecia impossível para os democratas e para muitos republicanos. A oposição à criação da Liga elevou-se proporcionalmente à oposição ao próprio Wilson, segundo Cooper. Essa oposição tinha como principal argumento que a criação da Liga estava contra o discurso dos pais fundadores dos Estados Unidos, ou seja, a não intromissão dos americanos em assuntos europeus.

Essa herança, porém, poderia ser reinterpretada. Wilson buscou demonstrar que o *international enforcement* era justamente a aplicação do princípio de Monroe de não envolvimento dos Estados Unidos em guerras internacionais, isso porque o único jeito de não se envolverem em guerras internacionais não seria ignorá-las e se isolarem, mas, sim, criarem uma força mais potente que as próprias nações, uma força internacional capaz de extinguir as alianças egoístas de uma rede de rivalidades que jogam as nações em disputas por poder⁴⁸. Uma *international enforcement* seria a única verdadeira maneira de fazer valer os princípios norte-americanos. Essa era a nova ideia que Woodrow Wilson tentou implementar. Utilizou-se da força da tradição para transformar a própria tradição, pois, afinal, não estava discursando sobre o *Farewell Speech* de Washington, nem exatamente sobre o que realmente disse Monroe (América para os americanos), mas estava valendo-se das possíveis interpretações das doutrinas fundadoras para dizer exatamente o que elas nunca disseram. O discurso ficou conhecido como *Peace with no victory* e a oposição, de acordo com Cooper⁴⁹, teve dificuldades para reagir ao novo argumento. Com essa posição, Wilson finalmente conseguiu apoio suficiente para levar o

⁴⁷ SOARES, José Carlos de Macedo. Op. Cit., p. 45.

⁴⁸ Idem, p. 185.

⁴⁹ COOPER, Jhon Milton. Op. Cit., p. 79.

projeto da Liga para fora dos EUA, mas observe que a oposição continuava firme contra a iniciativa.

Em 25 de janeiro de 1919, reuniram-se dirigentes de 32 países para assinar o Tratado de Versalhes, na Conferência de Paris. Esse armistício teve 440 cláusulas, tratando, dentre outras coisas, de reparações de guerra, desarmamento e segurança, indenizações e da criação da Liga das Nações. Independentemente das aspirações ideias de Wilson, a verdadeira função da Liga acabou extremamente determinada pelos termos do tratado de paz, o Tratado de Versalhes, e as várias propostas para uma nova diplomacia foram abafadas pelo mesmo jogo geopolítico que antecedeu a Guerra. Logo no início das discussões na Conferência de Paris, a Liga sofreu inúmeros reveses à proposta inicial. Como enuncia Ricardo Seintenfus e José Honório:

[...] o Pacto que cria a Liga das Nações não cria a Sociedade Internacional, mas uma associação de caráter jurídico privado, pois ela é incapaz de impor-se aos Estados que não desejam integrá-la. Por outro lado, ela exclui os países derrotados na guerra e, sendo parte integrante do Tratado de Versalhes, o Pacto é antes de mais nada uma aliança, inclusive militar, entre os vencedores, com o objetivo de impor uma situação aos vencidos. Nota-se, então, a dicotomia entre o princípio da construção de um novo sistema internacional e a prática da exclusão – oriunda da visão conservadora do acordo.⁵⁰

A aplicação do Tratado quanto à criação da Liga sofreu diferentes propostas: a França, com Léon Bourgeois, defendeu uma organização militar na Liga das Nações para casos de conflitos. Essa orientação teve explicação na constante rivalidade geopolítica entre França e Alemanha, por isso a preocupação dos franceses em constituir uma organização forte para fiscalizar atos e restabelecer o direito quando violado. Essa proposta foi negada de imediato pela Inglaterra e pelos Estados Unidos. Por fim, foi aprovada a tese inglesa, defendendo uma Liga dotada apenas de força moral para atender os problemas internacionais, não estando instituída, portanto, de autoridade legal, nem de recursos militares para fazer efetiva sua autoridade por meio da força. Assim, foi desenhada a primeira imagem de como funcionou essa nova organização internacional. Nesse mesmo tempo, houve eleições no Congresso dos Estados Unidos, quando o presidente Wilson pediu, publicamente, que a população votasse na maioria democrata, para que se aprovasse a entrada do país na Liga. Macedo explica que os republicanos usaram o pedido de Wilson para defender que o presidente estava valendo-se dos ideais da Sociedade para vencer eleições⁵¹, além de terem apelado para o fato de Wilson desvirtuar o verdadeiro americanismo.

⁵⁰ RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo. *Uma história diplomática do Brasil (1531-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 34.

⁵¹ SOARES, José Carlos de Macedo. *O Brasil e a Sociedade das Nações*. Paris: A. Pedone, 1927. p. 77.

Os motivos pelos quais os EUA não ratificaram o Pacto, de acordo com a maioria dos votos republicanos, foram: os EUA possuíam menos votos que a Inglaterra em função dos domínios e colônias desta última, por isso sairia geopoliticamente enfraquecido na Liga desde o início; o Pacto contrariava a tradição norte-americana da herança política de 1796, quando o primeiro presidente dos Estados Unidos, George Washington, ao sair do governo, discursou apontando que uma das principais diretrizes da política externa daquele país deveria ser a de não imiscuir nos assuntos europeus; os EUA não desejavam comprometer-se militarmente com a defesa da integridade territorial e da independência política dos membros da Liga, pois não deveriam se responsabilizar por guerras que não fossem suas; tampouco queriam participar de boicotes e bloqueios pacíficos decretados pela Liga, guardando para si o direito de decidi-lo soberanamente⁵². É verdade que a ausência dos Estados Unidos foi fundamental para o fracasso da Liga, mas também foi fundamental para a proposta do Brasil para se eleger como membro permanente em substituição aos Estados Unidos como representante do continente americano. Mesmo sem a presença dos estadunidenses, a Sociedade prosseguiu seus trabalhos, encerrando o texto do Tratado de Versalhes ainda em 1919.

Bourgeois, na Conferência de Paris, fez uma descrição mais organizada sobre as características da organização que se fundava:

[...] exerce uma ação jurídica, quando institui a Corte de Justiça; uma ação política, quando intervém entre Estados e uma ação orgânica, quando constitui centros da vida internacional como Organização do Trânsito, da Higiene, do Trabalho, etc. Em suma, seus fins são manter a paz e resolver as controvérsias, organizando uma colaboração entre os povos.⁵³

Em 10 de janeiro de 1920, inaugurou-se a Liga. Desde início, resolveram-se casos importantes em contexto europeu: a decisão das disputas pelas Ilhas Aaland entre Suécia e Finlândia e o salvamento do sistema financeiro da Áustria, que estava entrando em colapso total, por exemplo. Experiências que indicaram a capacidade de resolução de problemas com causas múltiplas e temas realmente internacionais, e não apenas europeus. O estatuto da Liga, contudo, esteve congenitamente vinculado à existência e termos do Tratado de Versalhes. A partir desse momento, o mundo contou com um “órgão protetor” de personalidade internacional inédito, para garantir a paz internacional ou ao menos a paz dos vencedores. Uma organização internacional cuja característica principal seria a defesa da paz internacional e a igualdade entre as nações tinha como estatuto fundador um tratado de cunho indenizatório e vingativo nos

⁵² RÉMOND, René. *O século XX: de 1914 aos nossos dias*. São Paulo: Ed. Cultrix, 1974. p. 87.

⁵³ ALMEIDA, Renato. *A Liga das Nações: constituição, estrutura e funcionamento*. Rio de Janeiro: A Noite, 1938. p. 27-28.

mesmos termos geopolíticos de balança de poder que se desencadeou a própria Guerra. Houve quem criticasse o modelo adotado. Keynes, por exemplo, foi um crítico do modelo, por ter se afastado demasiadamente dos 14 pontos de Wilson. De fato, o Tratado de Versalhes constituiu-se como um tratado dos vencedores e uma maneira de outorgar a vitória a longo prazo.

O texto final do Pacto da Liga das Nações compôs-se de 26 artigos e um preâmbulo, dividindo a organização em um órgão executivo: o Conselho, e um órgão legislativo, a Assembleia, com 32 Estados que firmaram diretamente o Tratado de Versalhes e mais 13 Estados neutros nos termos específicos desse tratado, ou seja, Estados não vinculados diretamente aos termos do armistício da Grande Guerra. Houve uma decisão extra, no artigo 4⁵⁴: incluir no Conselho Executivo algumas nações ao lado dos aliados: Bélgica, Brasil, Espanha e Grécia, sob condição de membros do Conselho até que fossem realizadas novas eleições para trocar esses assentos não permanentes. O princípio que marcou a necessidade de substituírem-se os membros temporários ficou conhecido como *roulement*. Nenhum prazo sobre quando deveria ocorrer uma substituição de temporários foi estabelecido, o que permitiu, em grande medida, que o governo Bernardes futuramente fizesse de tudo para evitar a efetivação do *roulement*.

Além disso, o artigo 5⁵⁵ firmava o processo de decisão por unanimidade, o que permitiu ao Brasil e aos membros temporários do Conselho o poder de impedir qualquer decisão que a Liga pretendesse tomar se julgassem necessário; logo, os membros do Conselho, permanentes ou não, tinham todos um poder de veto em qualquer decisão.

A estrutura da Liga das Nações, como nos explica Georges Scelle⁵⁶ e Willian Rappard⁵⁷, foi uma das principais heranças das Nações Unidas, pois conformou-se de uma ala legislativa, executiva e judiciária, modelo típico da cultura política ocidental. A Assembleia Geral era o órgão de maior representatividade, mas não poderia tomar decisões a respeito da inclusão e exclusão de membros da organização, nem teria voz para decidir guerras internacionais. A Assembleia era composta, inicialmente, por 32 Estados e poderia elaborar sugestões para o Conselho e para a Corte Permanente de Jurisdição Internacional, a CPJI. O Conselho era

⁵⁴ Art.4º. *O Conselho compor-se-á de Representantes das Principais Potências aliadas e associadas, assim como de Representantes de quatro outros Membros da Sociedade. Esses quatro Membros da Sociedade serão designados livremente pela Assembleia e nas épocas que lhe agradar escolher. Até a primeira designação pela Assembleia, os Representantes da Bélgica, do Brasil, da Espanha e da Grécia serão Membros do Conselho.*

⁵⁵ Art.5º. *Salvo disposição contrária do presente Pacto ou das cláusulas do presente Tratado, as decisões da Assembleia e do Conselho serão tomadas pela unanimidade dos Membros da Sociedade representados na reunião.*

⁵⁶ SCELLE, Georges. *La réforme du Conseil de la Société des Nations. Revue Générale de Droit International Public*, troisième série, Tome I, n. 34, p. 769-838, 1927.

⁵⁷ RAPPARD, William E. *The evolution of the League of Nations. American Political Science Review*, v. 21, n. 1-4, p. 792-826, fev./nov. 1927.

composto de cinco membros permanentes. As decisões do Conselho poderiam ser aplicadas apenas por unanimidade, e os assuntos de responsabilidade do mesmo eram de altíssima complexidade internacional: proteção das minorias, política de desarmamento, admissão e expulsão de sócios ou, ainda, controle dos territórios dos países sob tutela. A regra da unanimidade permitia que cada membro, permanente ou não, pudesse influir diretamente em todas as decisões.

Com a recusa dos EUA em entrar na Sociedade, houve ampliação dos não permanentes para seis membros. Após a entrada da Alemanha em 1926, superado o veto do Brasil, as cadeiras provisórias foram aumentadas para nove. Os provisórios deixaram de ser eleitos anualmente e passaram a ter mandatos de três anos com a possibilidade de reeleição sucessiva. Nesse novo formato, foram eleitos China, Espanha e Polônia. Durante a década de 1930, a Alemanha saiu da Sociedade, entrando a União Soviética em 1936, tornando-se, porém, o único país oficialmente expulso, já em 1939.

O secretariado foi importante órgão legislativo para o funcionamento da organização. A Secretaria permanente funcionou na sede da Sociedade, ou seja, em Genebra, e constituiu-se de um Secretário Geral, os secretários e o pessoal necessários. Eric Drummond foi nomeado o primeiro Secretário Geral da Sociedade das Nações. O Secretariado foi órgão administrativo e coordenador da Liga. Foi um órgão de continuidade que informava, orientava e preparava os estudos para serem discutidos na Assembleia e no Conselho.

Como explica Eugênio Vargas Garcia⁵⁸, uma novidade que robusteceu o Direito Internacional foi a criação da primeira corte internacional. As três novidades principais da Corte foram: a jurisdição da Corte deveria ser obrigatória a todos os membros da Liga, a função arbitral e a função consultiva deveriam ser mecanismos explorados para a solução dos litígios internacionais. A Corte Permanente de Justiça Internacional motivou uma disputa capaz de revelar muito sobre as verdadeiras intenções dos países mais poderosos da Liga. Estados Unidos e Inglaterra recusaram-se a se submeter à jurisdição internacional obrigatória, então instituída pelo artigo 14 do Pacto. As grandes potências defenderam a liberdade dos Estados de recorrer à Corte ou não, e outras nações, a maioria sendo pequenas potências, foram a favor da obrigatoriedade da justiça da Corte.

O Brasil se demonstrou bastante crítico à posição dos mais poderosos em não defenderem o princípio do respeito ao direito internacional, princípio que estava nas fundações do modelo de nova diplomacia que inaugurou a própria Liga. Fez, então, uma proposição

⁵⁸ GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000. p. 43.

conciliatória criativa, oferecendo projeto de uma cláusula de jurisdição obrigatória cuja adoção seria facultativa. O movimento a favor da jurisdição obrigatória e da sua ligação com a segurança internacional foi relevante para demonstrar as diferentes perspectivas de cada nação na Liga. Em reiteradas vezes, as nações mais poderosas demonstraram não respeitar os princípios fundadores das nações, e o Brasil, especificamente, sempre utilizou desse argumento para demonstrar seu direito de nação menos favorecida. Como demonstra Garcia⁵⁹, o Brasil assinou o protocolo de estatuto da Corte Permanente de Justiça (CPJI), declarando que aceitava a jurisdição obrigatória sob a condição de reciprocidade dos membros permanentes do Conselho. Isso ocorreu em 1930, quando a Alemanha e a Grã-Bretanha aceitam, finalmente, a jurisdição obrigatória.

A possibilidade de participar de um mecanismo com decisões jurídicas vinculantes internacionalmente interessava muito às nações menos poderosas. Alguns Estados que não eram signatários do Pacto da Liga também aderiram ao Estatuto da Corte, demonstrando a importância que o órgão adquiriu. A Corte foi a primeira tentativa de inserir a justiça permanente no anárquico sistema internacional.

A CPJI julgou quase 100 casos até 1940, mas ficava restrita à verificação do conteúdo jurídico de cada um, escusando-se daqueles de natureza política. A disputa na CPJI constitui uma mostra de duas concepções distintas para a Liga, e, ainda mais, revelou duas concepções distintas para o que deveria ser a diplomacia do pós-guerra: uma forma de institucionalização do poder dos vencedores ou uma nova forma de combate à desigualdade de poder entre as nações? Ao estudarmos as fontes desde do governo Bernardes, descobrimos que a Liga foi verdadeiro palco de discussões entre essas duas concepções para a diplomacia como será analisado no capítulo três. Estava em jogo o projeto de paz dos vencedores e o projeto de paz universal que incluiria as nações menos ricas no sistema de justiça internacional.

A concepção de política externa de Arthur Bernardes esteve muito conectada à defesa desse segundo projeto, por isso mencionar a Corte Permanente de Justiça é tão importante para que o leitor já compreenda a Liga como lugar de disputa dos mais variados projetos para o futuro da política internacional.

Apesar do espírito internacionalista criado, também precisamos chamar atenção para a função hierarquizante criada pela Liga. Os países poderiam participar em igualdade política e jurídica na Assembleia, mas o Conselho mostrava quem estava mandando. A função hierarquizante da Liga das Nações ficou clara com a instituição da tutela. A tutela foi um

⁵⁹ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 44.

mecanismo jurídico pelo qual se legitimou a administração e coordenação de vários países da África, Ásia e ilhas sob o comando apenas dos países desenvolvidos. O sistema justificava a continuidade da dominação burocrática e financeira de várias partes do globo para as grandes potências.

Por fim, devemos compreender por que a Liga das Nações não prosperou. O motivo que levou os Estados Unidos abandonarem essa organização foi bem semelhante à principal causa que não a fez prosperar como um todo: a indisponibilidade das nações mais poderosas de se sujeitarem à obrigatoriedade na proteção da paz internacional, e não apenas a europeia, e à obrigatoriedade do Direito Internacional. A Liga se tornou objeto da geopolítica europeia: a França queria utilizar a Liga para isolar a Alemanha. Já a Inglaterra buscava utilizar a Liga como uma “força moral” para o equilíbrio europeu, sendo totalmente contrária à expansão do Conselho da Liga para qualquer outro país, demonstrando-se desinteressada em outros assuntos que não estivessem contribuindo para a manutenção desse equilíbrio. Os ingleses pareciam mais interessados em evitar a nova aproximação entre Alemanha e Rússia do que em garantir todos os termos de Versalhes. Assim, como elucida-nos o historiador James Joll⁶⁰, quando a Alemanha estava com sérias dificuldades para pagar a dívida imposta pelo Tratado de Versalhes, Poincaré, ministro francês, mandou invadir o Rhur até que a França recebesse o que lhe deviam. A Inglaterra protestou e lutou contra essa ocupação, até que as tropas francesas se retirassem. Tudo foi feito e discutido fora da Liga.

Para a Inglaterra, uma Alemanha fragmentada poderia desequilibrar o poder na Europa, e a ocupação francesa do Ruhr claramente não aumentaria o potencial alemão para pagar suas dívidas. Apesar da versão francesa de uma SDN armada, o pacto consagrou a versão inglesa. A França reagiu a esse modelo que não lhe atendia, construindo alianças fora da Sociedade, retomando um processo de alianças semelhante ao período anterior à Grande Guerra. Após a fundação da Liga, a França fez alianças com a Bélgica (1920), a Polônia (1921) e a Tchecoslováquia (1924), com o intuito de controlar o perigo alemão e preservar a hegemonia francesa no continente. Esse sistema ficou conhecido como Pequena Entente, um sistema de aliança totalmente fora da lógica multilateral de diálogo e transparência. Só essa estratégia paralela da França já colocava em cheque o prestígio de todo o esforço internacional na construção da Liga. Essa realidade geopolítica nos demonstra claramente que a Liga das Nações não foi um órgão para a segurança coletiva. Foi uma organização para estabelecer a versão de paz nacionalista wilsoniana dos aliados.

⁶⁰ JOLL, James. *Europe Since 1870*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1973. p. 183.

Assim, os vencedores não estavam satisfeitos entre si, e a Liga tornou-se mais um instrumento do jogo inglês de equilíbrio de poder. Historiadores como Renato Almeida⁶¹, Ruth Henig⁶², René Albrecht-Carrié⁶³, Hobsbawm, ou Burns⁶⁴ são unânimes em indicar que o isolacionismo anglo-americano foi crucial para o fim da possibilidade de integração e o que hoje entendemos como uma organização multilateral. Apontam que o isolamento inglês foi uma espécie de retomada da antiga dinâmica do concerto europeu após o Congresso de Viena de 1815. A instrumentalização da Liga pelos interesses geopolíticos europeus passou diretamente pelo desrespeito ao que hoje compreendemos como segurança coletiva. A historiografia vem apontando a Liga das Nações como a primeira organização a apresentar uma dinâmica de segurança coletiva e a primeira organização legitimamente multilateral. Refletiremos, porém, a respeito dessas duas afirmativas.

A organização não possuía forças armadas, mas poderia contar com o apoio bélico e sanções econômicas por parte de seus membros como maneira de controlar os conflitos internacionais. O conceito de segurança coletiva é o que hoje anacronicamente adotamos para nos referir a um sistema de proteção mútua explicitado no artigo 16 do Pacto. Pelo artigo a seguir, realmente parece que a Liga estava prevendo um sistema de segurança mútua efetivo no qual o conflito de um passaria a responsabilizar o conflito de todos. Essa ideia é o que foi chamado de segurança coletiva, no contexto após a Segunda Guerra. Vejamos o artigo 16:

Art.16. Se um Membro da Sociedade recorrer à guerra, contrariamente aos compromissos tomados nos artigos 12,13 ou 15, será "ipso facto" considerado como tendo cometido um ato de beligerância contra todos os outros Membros da Sociedade. Estes comprometer-se-ão a romper imediatamente com ele todas as relações comerciais ou financeiras, a interdizer todas as relações entre seus nacionais e os do Estado que rompeu o Pacto, e a fazer cessar todas as comunicações financeiras, comerciais ou pessoais entre os nacionais desse Estado e os de qualquer outro Estado, Membro ou não da Sociedade.⁶⁵

Raul Fernandes, um dos representantes brasileiros na Liga, ajudou a redigir esse artigo 16. Como vê-se, ele previa um sistema de sanções que a organização poderia adotar mediante qualquer ameaça contra os membros da Liga. Não adotava a proteção da paz nas relações internacionais, nem adotava o conceito de paz internacional, muito mais abrangente, que será adotado apenas em contexto posterior à Segunda Guerra. Aqui, a ideia de proteção e paz se referia à paz dos membros da Liga e nada mais.

⁶¹ ALMEIDA, Renato. Op. Cit., p. 32.

⁶² HENIG, Ruth. *O Tratado de Versalhes (1919-1933)*. São Paulo: Ática, 1991. p. 68.

⁶³ ALBRECHT-CARRIÉ. *Storia diplomatica d'Europa (1815-1968)*. Roma, Editori Laterza, 1978. p. 455.

⁶⁴ BURNS, E. M. et al. *História da Civilização Ocidental*. 39 ed. v. 1 e 2. São Paulo: Ed. Globo, 1999.

⁶⁵ Pacto da Sociedade das Nações. Liga das Nações, Genebra, 1926.

Na ONU, futuramente, a obrigação de defesa da paz será realmente no sentido de se garantir a segurança coletiva das relações internacionais. Reforçamos, porém, que não devemos confundir a realidade histórica da ONU com a da Liga das Nações, trazendo para a década de 1920 uma concepção de paz ainda inexistente. Queremos deixar claro que o conceito de paz instituído na Liga foi diferente da paz instituída pelas Nações Unidas. Tentar não confundir as diferentes perspectivas de paz, tecnicamente falando, faz bastante diferença, pois devemos respeitar os limites conceituais da realidade histórica do entre guerras. Pelo artigo do Pacto de Paris acima citado, a Liga seria capaz de desenvolver um sistema de pressão suficientemente bem organizado para evitar futuros conflitos como ocorreu a partir de 1939, se o artigo 16 tivesse sido respeitado. O artigo esvaneceu-se, contudo, com a resolução da 2ª Assembleia do Conselho, que afirmou ser da competência de cada membro da Liga “decidir por si mesmo se uma violação do Pacto tinha sido cometida”⁶⁶.

Dessa forma, no próprio texto do pacto não havia previsão alguma de uma real ideia de segurança coletiva, além do conceito em si nunca ter sido usado. Inclusive, essa flexibilização do artigo 16 fez da Liga um órgão capaz apenas de dar conselhos e reprimendas morais. Essa mudança afetou o curso dos eventos, quando, por exemplo, o Japão invadiu a Manchúria, e a Liga não fez nada mais que recriminar oficialmente a ingerência japonesa, obedecendo os limites legais da organização⁶⁷. Além disso, por insistência das potências europeias, o texto final frisava a necessidade de se institucionalizarem os ganhos territoriais advindos da Guerra, fazendo garantir a paz dos vitoriosos, mais uma vez.

A ideia de paz internacional foi a defesa principal dos pontos de Wilson. É verdade que, apesar das mudanças no sentido original do artigo 16, para garantir essa paz wilsoniana, foram criados mecanismos diplomáticos, como a institucionalização da arbitragem como meio oficial de solução de controvérsias e uma Comissão para inspecionar o nível do poderio bélico de todos os membros da organização, bem como de todos os outros que eventualmente entrassem nela, como explica o historiador Jhon Hudson⁶⁸. Essa comissão seria uma forma de regular a capacidade de guerra internacional como um todo, um primeiro grande esforço internacional para controle de armas. A comissão, porém, restringiu-se, na prática, a recomendações de desarmamento, sem efetivamente avaliar a capacidade bélica de país algum. Foi mais um projeto de controle bélico que sucumbiu à vontade dos mais fortes, afinal a limitação da

⁶⁶ Cf. “Interpretative resolutions of the Second League Assembly”. In: HARTMANN, Frederick H. (Ed.). *Basic documents of international relations*. Westport: Greenwood Press, 1985. p. 83-86.

⁶⁷ LOWE, Norman. *História do Mundo Contemporâneo*. 4 ed. Porto Alegre: Penso, 2011. p. 60.

⁶⁷ BURNS, Edward McNall. *História da Civilização Ocidental*. Porto Alegre: Editora Globo, 1968. p. 175.

⁶⁸ KNUDSON, John Immanuel. *A history of the League of Nations*. Atlanta: T.E. Smith & Co., 1938. p. 76.

soberania nacional era ainda uma temática polêmica em um ambiente histórico no qual os nacionalismos e as nações eram as grandes novidades nas relações internacionais. Outro mecanismo jurídico que poderia contribuir para o que hoje entendemos como o princípio da segurança coletiva foi o artigo 12 do Estatuto, que declarava que um Estado litigante não poderia entrar em guerra contra o outro se uma solução legal e pacífica já tivesse sido acertada, e quem deveria continuamente inspecionar as discussões sobre guerra e paz deveria ser a Assembleia Geral, como afirma Eugênio Vargas. A Assembleia, porém, espécie de órgão legislativo da Liga, pelo qual os 32 estados membros iniciais teriam voz equânime, nunca foi chamada a opinar, e os 66 litígios resolvidos pela Sociedade das Nações correram por meio do Conselho da Sociedade, excluindo a grande maioria dos países membros de qualquer discussão mais profunda ou decisiva sobre guerra e paz.

Dessa maneira, a segurança não era a coletiva, mas a dos mais fortes, se formos investigar apenas o plano das ideias, e não dos conceitos em si. Os artigos 16 e 12 do pacto realmente apresentaram a possibilidade de se instituir o que ficou conhecido na década de 1940 em diante como segurança coletiva, mas a realidade da década de 1920 foi outra. Juridicamente, o artigo 16 foi revisado, perdendo sua capacidade de vincular qualquer nação, e o artigo 12 nunca foi aplicado na Assembleia. Questionamos, pois, o que apresenta a historiografia sobre a Liga das Nações, como fez Norma Breda dos Santos⁶⁹, Braz Barachuhuy⁷⁰ ou próprio Eugênio Vargas Garcia⁷¹, no sentido de compreender a Liga como uma organização fundada no conceito de segurança coletiva. A possibilidade para que ela efetivamente fosse fundada nessas características existiu, mas não foi o modelo vencedor.

Analisando mais atentamente o Pacto fundador da Liga, o artigo 15, já citado, que anunciou que “os membros da Sociedade possam proceder como julguem necessário para a manutenção do direito e da justiça”⁷², anulava, na prática e na lei, qualquer possibilidade de obrigação em relação a uma segurança que fosse coletiva. Esse artigo já entrava em contraposição com a série de mecanismos do artigo 16. Dessa maneira, o Estatuto trazia uma novidade com potencial para real mudanças nas relações internacionais, além de mecanismos jurídicos e inspeccionais para fazer valer tal princípio, mas, tecnicamente falando, o conceito

⁶⁹ SANTOS, Norma Breda dos. *Le Brésil et la Société des Nations (1920-1926)*. Thèse de Doctorat, Université de Genève, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1996.

⁷⁰ BARACUHY, Braz. *A Crise da Liga das Nações de 1926: Realismo Neoclássico, Multilateralismo e a Natureza da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Contexto internacional.

⁷¹ GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2000.

⁷² Pacto da Sociedade das Nações. Liga das Nações, Genebra, 1926.

que hoje temos do que é segurança coletiva não era o que os contemporâneos à Liga estavam usando quando pensavam em paz internacional.

A possibilidade de transformar a Liga em um órgão de segurança coletiva, contudo, não acabou nos artigos 16 e 12. O tema da segurança ainda voltou a tornar-se proeminente em 1924, quando, na quinta Assembleia, discutiu-se a criação de um Protocolo para a resolução pacífica de controvérsias por meio de um sistema de proteção de seus signatários. Esse sistema seria um gatilho de defesa, no sentido de que todos signatários defenderiam um de seus membros em guerra, tornando os conflitos internacionais algo muito mais custoso e lento, visto que, então, estariam impedidos os conflitos bélicos meramente bilaterais. Melo Franco e Raul Fernandes participaram ativamente na redação do Protocolo de Genebra, como então ficou conhecido esse novo mecanismo que dava novos ares de prosperidade à Liga. Em 1925, porém, a Grã-Bretanha, principal proponente dessa possibilidade rejeitou o Pacto em sua integridade, desfazendo qualquer esperança em efetivar-se um sistema organizado contra conflitos internacionais. A troca de partidos no parlamento inglês foi uma das grandes causas para que a própria Inglaterra fosse contra esse mecanismo. Esse episódio foi bastante frustrante principalmente para a França.

Observe que mesmo o Pacto de Genebra já apresentava uma visão mais limitada do que seria a paz internacional que aquela apresentada na década de 1940. O Pacto de Genebra visava a proteger os signatários do próprio Protocolo. Na ONU, a noção de paz é efetivamente internacional, e o respeito a essa paz é obrigatório para não membros, como fica bem explícito no artigo 2 da Carta das Nações Unidas, inciso 6: “artigo 2: Os propósitos das Nações Unidas são: manter a paz e a segurança internacional [...] 6: a Organização fará com que os Estados que não são Membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses Princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais”⁷³. A paz que se buscou em 1920 era mais limitada e conceitualmente diferente daquela de 1940.

Dessa maneira, a inexistência prática de um sistema de segurança coletiva e a emergência dos nacionalismos, prevalecendo o modelo de “paz dos vencedores”, minaram desde o início as possibilidades de se desenvolver uma Liga das Nações garantidora da paz internacional e não apenas europeia.

Como nos explica Norman Lowe⁷⁴, o Tratado de Versalhes de 1919 foi pesado demais para a Alemanha, e a administração de seus termos deveria, teoricamente, ser decidida no âmbito da Sociedade das Nações, o que legou à Liga grandes responsabilidades na geopolítica

⁷³ University Press. *Carta das Nações Unidas e Estatutos da Corte Internacional de Justiça*. New York, 1989.

⁷⁴ LOWE, Norman. *História do Mundo Contemporâneo*. 4 ed. Porto Alegre: Penso, 2011. p. 86.

européia. Os alemães não estiveram presentes na negociação dos termos, que foram simplesmente impostos. Além disso, a Liga teve que administrar todas as ex-colônias da Alemanha, bem como toda a região do Sarre, que teria seu carvão explorado pela França. Ao mesmo tempo, a garantia de que todo o acordo de Versalhes seria cumprido foi assumido pela posição anglo-americana. Com a saída dos Estados Unidos da Liga, a França ficou muito insegura a respeito da validade de todo o acordo de Versalhes.

Apesar de tudo isso, na década de 1930, a Liga ainda contava com certo prestígio e todas suas secretarias funcionavam relativamente bem. A França se retirou da região do Ruhr em 1924, com a assinatura do Plano Dawes, um acordo de pagamentos parcelados da dívida com a França garantido por empréstimos dos Estados Unidos. A retirada do Ruhr trouxe melhoria às relações. Já em 1925, pelos Tratados de Locarno, Alemanha, França, Inglaterra e Bélgica prometeram respeitar suas fronteiras e caso algum deles desrespeitasse o acordo, Grã-Bretanha e Itália ajudariam o Estado atacado. Esses acordos geraram, no início, grande expectativa de paz entre Alemanha e França, momento conhecido como “espírito de Locarno”⁷⁵, mas foram firmados secretamente e totalmente fora do âmbito da Liga das Nações, gerando críticas a respeito da falta de legitimidade que geraram na nova organização. Além disso, nada foi dito justamente onde mais se precisava: a respeito da garantia militar nas fronteiras da Alemanha com a Polônia e com a Tchecoslováquia; isso permitiu a impressão de que a Inglaterra poderia não agir caso houvesse qualquer ataque nessas regiões.

Após o Tratado de Locarno, a garantia militar a respeito das fronteiras europeias estava tão fragilizada que a França iniciou uma investida diplomática em tratados de segurança mútua com a Polônia, Tchecoslováquia, Romênia e Iugoslávia que ficou conhecido como “Pequena Entente”. Nesse ponto, a França já estava desacreditada na capacidade reativa da Liga, e a “Pequena Entente” revelou o ressurgimento da diplomacia da segurança paralela à Sociedade das Nações⁷⁶.

A legitimidade política construída entre 1924 e 1925 sofreu ataque mortal quando as ordens da organização foram totalmente ignoradas em 1931, quando o Japão invadiu a Manchúria, na China, e a Itália invadiu a Abissínia, em 1935. As ordens de não invasão foram ineficazes, mas também serviram de motivo para a retirada dos invasores do seio do Conselho Executivo. O Japão se retirou em 1931 e a Itália em 1935. Além do prestígio político arruinado, houve o enorme impacto da crise econômica estadunidense de 1929. Essa crise, inclusive, foi o grande incentivo para que governos de extrema direita assumissem o poder no Japão e na

⁷⁵ Idem, p. 90.

⁷⁶ Idem, p. 95.

Alemanha. Ainda existente durante toda a Segunda Guerra Mundial, a Liga das Nações se desfez oficialmente apenas em 1946, quando já se discutia a fundação das Nações Unidas.

Ainda que a Liga não tenha sido um órgão protetor da segurança coletiva, ela foi uma organização de extrema importância no processo que se vivia após a Primeira Guerra Mundial: a transição de um sistema fundado na diplomacia das Grandes Potências e dos impérios, para a diplomacia das nações e dos nacionalismos. O governo de Bernardes, no Brasil, formulou sua política externa de maneira a se inserir nesses debates. Para avaliar melhor tal política externa, vejamos como foi o governo desse presidente.

1.2 O GOVERNO DE ARTHUR BERNARDES E A CRISE DO SISTEMA OLIGÁRQUICO

A década de 1920 foi marcada pela crise do sistema oligárquico. Apesar de prevalecer a importância econômica de São Paulo e Minas Gerais, contribuindo para que esses dois estados tivessem mais força na representação federal, Cláudia Viscardi⁷⁷ demonstrou que o sistema oligárquico foi, na verdade, uma acirrada e não tão bem organizada disputa por poder. Como explicou a autora, apesar de Minas e São Paulo serem os dois maiores produtores de café e estarem em temporária aliança durante o governo Bernardes, seus interesses não eram os mesmos; esses dois estados se aliavam mais devido às desconfianças do que às similaridades, sempre temendo os avanços um do outro: “Minas Gerais via São Paulo mais como um parceiro a ser temido que um aliado plenamente confiável”⁷⁸. O sistema oligárquico, portanto, não foi um rodízio entre os mais fortes, mas uma complexa disputa entre vários atores. A coligação entre São Paulo e Bahia, por exemplo, era fundamental, para que este último fizesse frente ao poder do Rio Grande do Sul, que buscava o apoio dos mais fracos, principalmente dos estados do Norte. Essa busca do Rio Grande do Sul também colidia com a estratégia similar de Pernambuco, que igualmente buscava ser o centro dos pequenos satélites do Norte. A instabilidade política do governo de Arthur Bernardes esteve diretamente conectada com as vulnerabilidades desse sistema oligárquico.

José Murilo de Carvalho⁷⁹ explica que, com Epiácio Pessoa eleito, mais civis foram colocados em postos militares, o que acirrou ainda mais o clima de hostilidade militar contra a

⁷⁷ VISCARDI, Cláudia. O teatro das oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

⁷⁸ Idem, p. 291.

⁷⁹ CARVALHO, José Murilo de. As Forças Armadas na Primeira República: o poder desestabilizador. In: FAUSTO, Boris (Dir.). *História geral da civilização brasileira*, tomo 3: O Brasil Republicano, 1982.

oligarquia. Como nos explica Ângela de Castro Gomes⁸⁰, Epiácio Pessoa foi o primeiro, e até hoje o único, presidente paraibano; esse ex-governador de Pernambuco alcançou forte influência entre os pequenos estados do Norte, permitindo aumentar as pretensões dos estados distantes do centro-sul. Além disso, os militares começaram a se organizar contra o sistema político brasileiro ainda em seu governo. Esse descontentamento militar transbordou no movimento conhecido como tenentismo⁸¹, organizado inicialmente por jovens oficiais da Escola Militar do Realengo que visavam a tomar o poder para findar a corrupção e restaurar a República.

O movimento tenentista desenvolveu uma revolta no Forte de Copacabana que procurava impedir a continuidade do governo de Arthur Bernardes. O governo de Bernardes foi o mais atribulado até então, agindo de forma extremamente autoritária e violenta. Em 1922, por exemplo, assassinou 16 dos 18 tenentes envolvidos no Forte de Copacabana e, em 1924, no aniversário de dois anos da Revolta do Forte, massacrou a Revolução Paulista com bombardeios diretos na cidade⁸². A oposição ao governo Bernardes foi muito mais organizada e complexa. Vejamos a seguir o caos que se instalaram no governo desse presidente, pois conhecer esses eventos é fundamental para investigarmos a política externa brasileira na Liga das Nações.

Após Epiácio, a situação financeira e econômica estava em seu pior estado. A oposição militar ao sistema oligárquico encontrou seu ápice em termos de organização no que ficou conhecido como Coluna Prestes, um movimento de militares liderados por Luís Carlos Prestes, que percorreu 25 mil quilômetros do território brasileiro no intuito de agregar a oposição à oligarquia. A sucessão presidencial de Pessoa para Bernardes seria momento perfeito para intensificar as críticas.

A dissidência oligárquica ficou ainda maior quando São Paulo e Rio de Janeiro resolveram defender a candidatura de Arthur Bernardes, mas os outros estados saíram fortalecidos em uma oposição organizada entre Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia e Rio Grande do Sul, lançando juntos a candidatura de Nilo Peçanha para presidente e Seabra para vice. Essa oposição ficou conhecida como Reação Republicana. A historiografia mais recente⁸³ aponta que esse movimento buscou realinhar os poderes do sistema oligárquico, aumentando a

⁸⁰ FERREIRA, Marieta de Moraes; GOMES, Ângela de Castro. Primeira República: Um balanço historiográfico. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 244-280, 1989.

⁸¹ Para compreender as últimas inovações historiográficas sobre o movimento tenentista ver: MACEDO, Allony Rezende de Carvalho. *Presente, passado e futuro: perspectivas dos intelectuais autoritários e do tenentismo sobre a república liberal oligárquica*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

⁸² FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. *A Crise dos anos 20 e a Revolução de Trinta*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006. 26f.

⁸³ FERREIRA, Marieta de Moraes; GOMES, Ângela de Castro. A Reação Republicana e a crise política dos anos vinte. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, p. 9-23, 1993.

influência dos estados de segunda grandeza. A campanha de Nilo Peçanha teve forte apelo popular no sentido de mobilizar, inclusive, os operários grevistas a favor da ideia de tirar a república das mãos dos ricos e coloca-la nas mãos dos mais pobres. Nilo Peçanha perdeu as eleições e isso significou o fracasso do projeto de renovação da república de uma série de camadas sociais que agora estavam muito mais organizadas que no governo de Epitácio. Os militares ganharam mais representatividade quando Hermes da Fonseca voltou da Europa em 1920 e foi eleito presidente do Clube Militar; Hermes não conseguiu se candidatar em 1921, aumentando a insatisfação dos militares, fazendo-os unirem-se ao coro dos estados dissidentes na Reação Republicana.

O episódio das cartas falsas que Arthur Bernardes teria escrito a Raul Soares foi fruto máximo dessa insatisfação; as cartas foram publicadas no jornal oposicionista *Correio da Manhã*⁸⁴, nas quais Bernardes teria falado mal diretamente de Hermes da Fonseca. Apesar das cartas logo ficarem publicamente admitidas como falsas, foi mais um episódio de investida contra o poder das oligarquias de primeira grandeza. Essas dissidências também estiveram presentes nas eleições de primeiro de março de 1922, quando Bernardes realmente acabou eleito.

Marieta de Moraes Ferreira⁸⁵ afirma que, dessa vez, durante as eleições de 1922, a oposição estava muito mais organizada, contestando o resultado e exigindo um Tribunal de Honra para que se reavaliasse o vencedor da disputa. A oposição estava disposta a entrar em um conflito armado. O próprio Seabra, candidato a vice da chapa perdedora, ameaçou entrar em intervenção armada militar contra o governo caso não houvesse a revisão do Tribunal de Honra⁸⁶. Arthur Bernardes não era o único que assumiu a intransigência e a não negociação como única via de contrarreação à Reação Republicana. Raul Soares, Carlos Campos, líder da bancada paulista na câmara, e outros endossaram nos periódicos, como salienta Ferreira, que reagiriam também pela violência contra qualquer intervenção militar. Todos os partidários de Nilo Peçanha e das ideias dissidentes foram afastados da câmara. Assim, as forças políticas de

⁸⁴ Para melhor entendimento, segue o principal trecho publicado no jornal:

Ilmo. Raul Soares. Saudações afetuosas. Estou informando do ridículo e acintoso banquete dado pelo Hermes, esse sargento sem compostura, aos seus apaniguados, e de tudo que nessa orgia se passou. Espero que use com toda energia, de acordo com as minhas últimas instruções, pois esse canalha precisa de uma reprimenda para entrar na disciplina. Veja se o Epitácio mostra agora a sua apregoada energia, punindo severamente esses ousados, prendendo os que saíram da disciplina e removendo para bem longe esses generais anarquizadores. Se o Epitácio com medo não atender, use de diplomacia que depois do meu reconhecimento ajustaremos contas. A situação não admite temporizações: os que forem venais, que é quase a totalidade, compre-os com todos os seus bordados e galões. Abraços do Arthur Bernardes.

⁸⁵ FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. *A Crise dos anos 20 e a Revolução de Trinta*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006. 26f.

⁸⁶ *O Estado*, 27 abr. 1922.

Bernardes conseguiram afastar seus opositores do congresso, neutralizando-os politicamente, fazendo restar apenas a opção militar.

O governo de Bernardes também enfrentou uma grande quantidade de novos jornais socialistas e anarquistas no Rio de Janeiro e São Paulo e novos movimentos sindicalistas inspirados na Revolução Russa que acabava de acontecer em 1917. O maior confronto que o presidente enfrentou, porém, foi o que ficou conhecido como revolução de São Paulo de 1924. Bernardes agiu o tempo todo de maneira agressiva, sem oferecer oportunidades de negociação. Seu principal instrumento de repressão foi a concretização de um de seus mais ousados projetos políticos desde o início de sua vida pública: a reforma da Constituição, findada apenas em 1926.

Diante da forte dissidência liderada pelos estados de segunda grandeza, o estado de sítio foi o principal instrumento que Bernardes usou para garantir sua continuidade no poder. De acordo com juristas⁸⁷, o estado de sítio suspende temporariamente os direitos e as garantias dos cidadãos e os Poderes Legislativo e Judiciário ficam submetidos ao Executivo, tendo em vista a defesa da ordem pública. No Brasil, para decretar o estado de sítio, o chefe de Estado, após o respaldo do Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional – que oferecerão parecer não vinculativo – solicita uma autorização do Congresso Nacional para efetivar o decreto. No governo Bernardes, o Estado de Sítio vigorou no Distrito Federal e no estado do Rio de Janeiro entre junho de 1922 e dezembro de 1923. Nesse período, também houve Estado de Sítio na Bahia e em São Paulo. Nesse mesmo ano, vieram novos decretos: um para Sergipe, outro para Bahia novamente, Pará e Amazonas. Em setembro de 1924, houve Estado de Sítio do Paraná, em novembro, no Rio Grande do Sul e em janeiro de 1925 houve um decreto que fez congelar toda a situação de todos os estados em Estado de Sítio até 31 de dezembro daquele ano. Ainda assim, em outubro o decreto foi alterado para que vigorasse até abril de 1926, para os estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Bahia. Quando se aproximou abril, o decreto foi renovado para dezembro de 1926, com exceção para Mato Grosso, mas incluiu o estado do Ceará.

De acordo com Marly Ribeiro⁸⁸, o estado de sítio da década de 1920 foi levado a suas últimas consequências em todos os estados com a suspensão de todas as garantias constitucionais, inclusive a imunidade parlamentar. A autora afirma que a maioria dos parlamentares se reuniram longamente e várias vezes na residência do deputado Herculano de Freitas. Nessas reuniões, quase todas as reações parlamentares sobre a reforma constitucional foram acertadas e controladas, a fim de se evitar o debate e atrito público. A

⁸⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

⁸⁸ RIBEIRO, Marly Martínez. *Revisão Constitucional de 1926*. Rio de Janeiro: Biblioteca Digital FGV, 1967.

não revisão constitucional e manutenção completa do sistema de 1891 foi promessa de campanha de Bernardes e parte de sua plataforma de governo apresentada de 1921⁸⁹.

Ribeiro demonstrou que o primeiro discurso de Bernardes, no qual ele apresentou a proposta de reforma, sugeria o controle federal da vida econômica e administrativa na política das unidades federativas, propunha o veto parcial a todo e qualquer projeto do Legislativo, revisão da responsabilidade do Supremo Tribunal como último definidor de variadas questões judiciais, por presumir que esse tribunal estivesse bastante explorado com a necessidade de tantas decisões, o que o tornava ineficiente. Também propunha a restrição conceitual do que seria o *habeas corpus*, possibilidade de intervenção federal no comércio sem especificar como, buscava a posse exclusiva da união aos recursos minerais e revisão da igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros⁹⁰.

Toda essa reforma sofreu resistência, sendo aprovada apenas no fim do governo, mas foi símbolo da vitória do projeto conservador do presidente. Arthur Bernardes visava à reconcentração do poder e à diminuição da importância do modelo federal. Aprovada em 28 de agosto de 1926, a reforma trouxe cinco emendas⁹¹, entre elas uma modificação do artigo 6º, que permitiu o estado de sítio em situações antes não previstas. O estado de sítio passou a ser possível devido à classificação de estados insolventes, classificação que deveria ser feita pelo Congresso. Esta, na verdade, era a grande intenção de Bernardes: diminuição da autonomia, principalmente no sentido de controlar a dívida estados menores. A última emenda, entre outras questões, aprovou a limitação do *habeas corpus* como garantia estritamente ligada à liberdade de locomoção e não mais como medida contra abuso de poder.

Podemos verificar, assim, que as pretensões de reforma de Bernardes foram todas implementadas com sucesso. Como Bernardes governou inteiramente em estado de sítio em várias províncias, e sempre no Rio de Janeiro e no Distrito Federal, podemos dizer que a reforma constitucional de 1926 também demonstra muito a respeito da perspectiva política do presidente: um conservador defensor da recentralização do poder.

A posição intransigente do presidente foi exercida no episódio da revolta de São Paulo em 1924, com importante repercussão internacional. Em 5 de junho, Isidoro Dias Lopes, sobrevivente do primeiro ataque do governo no Forte da praia do Realengo em 1922,

⁸⁹ Idem, p. 23.

⁹⁰ Idem, p. 35.

⁹¹ Um segundo texto a respeito da reforma constitucional de 1926 entre a escassa produção a respeito é: LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo. A Primeira Constituição Republicana de 1891 e a Reforma Constitucional de 1926. *Revista Estudos Históricos Urbanos*. Cadernos C.E.R.U., n. 2, 1987. Outro pesquisador importante que se debruçou sobre a reforma constitucional de 1926 foi Raymundo Faoro em: FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Ed. Globo/Ed. Universidade de São Paulo, 1975.

sublevou-se com mais uma parte da força estadual de São Paulo. A ideia era que o movimento se espalhasse pelo Brasil e o objetivo era tomar o poder federal. Arthur Bernardes sitiou a cidade e mandou bombardear o movimento. A partir do primeiro saque, ocorrido no dia nove de julho, o presidente da província, Carlos de Campos, passou a apoiar a tese do bombardeamento dos bairros populares. Justificou a sua posição ao presidente da República, dizendo que “S. Paulo prefere ver destruída a sua formosa capital do que destruída a legalidade do Brasil”⁹². Aproximadamente mil pessoas morreram e outras tantos milhares ficaram feridas nesse 11 de julho, que ficou conhecido como o dia do “bombardeio terrificante”.

Justamente naquele ano, Bernardes transformou a representação brasileira na Liga das Nações em uma legação com *status* de embaixada, medida muito onerosa, defendendo o direito brasileiro a um lugar permanente no Conselho. De acordo com Eugênio Vargas Garcia⁹³, as críticas internacionais foram no sentido de que o Brasil não tinha direito de exigir mais democracia internacional, se não era capaz de defendê-la nacionalmente. Conseguimos identificar essa mesma crítica nos jornais *O Imparcial*⁹⁴ e até mesmo no *Jornal do Commercio*⁹⁵ e em *O Paiz*⁹⁶, usualmente governistas. Em um telegrama expedido por Mello Franco a Félix Pacheco, o diplomata expressou sua preocupação em relação às notícias que os jornais estrangeiros publicaram sobre o movimento: “Se, em setembro próximo, não estiver ainda restabelecida a ordem na capital do grande Estado da União, não sei como poderemos pleitear na Assembleia e no Conselho a questão de nossa admissão como membro permanente deste último”⁹⁷. Em um artigo, publicado no *La Gazette du Bresil*, Mello Franco ainda tentou acalmar a opinião pública internacional:

Os sacrificios reclamados à Nação pelo Governo a fim de regularizar nossa situação financeira e de nos pôr em condição de fazer face ao engajamento que temos contratados ao estrangeiro não podem fornecer um motivo de revolta no Brasil. O povo brasileiro, o agricultor assim como o comerciante e o industrial, tem sempre aceito, com grande patriotismo, todos os sacrificios destinados a manter a honra de nosso crédito e de nosso nome. O que se passa nesse momento em São Paulo é um fenômeno natural da crise de crescimento de todos os povos. É um fato isolado contra o qual, unanimemente, a nação inteira protesta por suas forças vivas e, sobretudo, seus elementos representativos.⁹⁸

⁹² BRAGA, Paula Lou'ane Matos. *O Governo Bernardes e a Liga das Nações*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, 2008. p. 111.

⁹³ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 65.

⁹⁴ *O Imparcial*. 7 jun. 1924.

⁹⁵ *Jornal do Commercio*, 12 jun. 1924.

⁹⁶ *O Paiz*, 10 jun. 1924.

⁹⁷ BRAGA, Paula Lou'ane Matos. Op.cit. p. 75.

⁹⁸ Idem, p. 78

Os diplomatas brasileiros na Liga estavam, portanto, com sérias dificuldades na condução da defesa de uma proposta de democratização da Liga enquanto precisavam defender as políticas mais autoritárias do governo. Os consulados brasileiros receberam muitas críticas e pedidos de neutralidade para seus cidadãos durante os bombardeios de 1924, muitas vezes não recebendo resposta alguma do Brasil, como indica Garcia.⁹⁹ Na verdade, o tratamento que o governo Bernardes deu aos estrangeiros foi no sentido de continuar fazendo restrições de cunho anticomunista e xenófobo. De acordo com Paula Lou'ane Matos Braga¹⁰⁰, O processo de expulsão dos “estrangeiros indesejáveis”, ainda baseado na Lei Adolfo Gordo, de 1907, procurou conter a “ação de imigrantes anarquistas e anarco-sindicalistas”. Especialmente depois da Grande Guerra, quando foi criado o decreto legislativo 4.247 de 6 de dezembro de 1922, para regular a entrada de estrangeiros em território nacional. Outras providências ainda são tomadas como o decreto 16.761, de 31 de dezembro de 1924 que confere à Diretoria de Povoamento novos e mais amplos poderes. Enquanto no Brasil promovia-se uma política de seleção de estrangeiros, a delegação brasileira na Liga das Nações estava participando do Comitê organizado para dar passaportes aos refugiados e minorias étnicas. Para Garcia e Lou'ane Matos Braga, essa situação foi de grande contradição, dificultando o prestígio da política externa brasileira.

A exigência brasileira na Liga das Nações a respeito disso não estava contribuindo para o prestígio do governo nacional, mas, sim, prejudicando e servindo de pretexto para acirrar as críticas ao governo.

Chamamos a atenção para uma outra medida extremamente impopular que recebeu reclames internacionais muito contundentes: a fundação de uma prisão para presos políticos em Clevelândia. De acordo com o historiador Carlo Romani¹⁰¹, após bombardear São Paulo, Bernardes mandou que fossem identificados todo e qualquer envolvido na oposição ao governo e que fosse preso. Essas pessoas perderam totalmente seus direitos civis e políticos, sendo levadas à distante região de Clevelândia, na época extremamente deserta, localizada próxima ao rio Oiapoque. Quem se dedicou muito ao estudo desse caso foi o historiador Alexandre Samis¹⁰², que nos explica que, após a violência em São Paulo, policiais prenderam opositores lá e também no Rio de Janeiro. Eles eram levados aos montes para o navio-prisão Campos, que

⁹⁹ Idem, p. 65.

¹⁰⁰ Idem, p. 70.

¹⁰¹ ROMANI, Carlo. Clevelândia do Norte-aqui começa o Brasil! *Revista Verve*. v.3, n. 314-320, 2003.

¹⁰² SAMIS, Alexandre. *Clevelândia: anarquismo, sindicalismo e repressão política no Brasil*. São Paulo, Imaginário. 340 p.

levou todos e todas para o que Samis classifica como um verdadeiro campo de concentração para os presos políticos de Bernardes.

O plano era aproveitar o núcleo de assentamento agrícola que estava em desenvolvimento, o Núcleo Cleveland, e lá construir uma nova prisão, e assim foi feito. A imprensa internacional vinculou, mais uma vez, sua crítica ao esforço brasileiro em democratizar a Liga das Nações com o escândalo da Clevelândia, apesar de que naquela época poucos ainda conseguiam informações sobre o que realmente estava ocorrendo na distante prisão equatorial em divisa com a Guiana Francesa, visto que a imprensa também estava censurada.

Assim, houve a crítica de periódicos internacionais e os telegramas de Melo Franco ao presidente, bem como as medidas autoritárias na formação de prisões políticas, fomentando ainda mais a perspectiva de Bernardes como presidente violento e intransigente. Esses elementos são provas de que havia um mal-estar devido às dificuldades de prestígio que se gerou entre o Brasil na Liga das Nações e as ações autoritárias do governo. Uma realidade de contradições que não pode ser desprezada na investigação da política externa brasileira. Devemos questionar a historiografia¹⁰³ de Eugênio Vargas Garcia, Rubens Ricupero, entre outros, que vêm enfatizando insistentemente na tese de que os planos de Bernardes na Liga eram no sentido de agregar prestígio ao seu governo. Após tantas críticas ao governo justamente devido à presença brasileira na Liga em situação de tamanha injustiça social e antiliberalismo, compreendemos que a política externa do presidente não serviu apenas de prestígio, mas também foi atrativo para críticos e opositores.¹⁰⁴

Na verdade, toda a década de 1920 foi marcada pela forte polarização política. Defendemos que o ambiente de forte oposição a Bernardes, no jogo dos próprios oligarcas dos estados de segunda grandeza, acabou por legar uma interpretação muito negativa a respeito da política externa brasileira na Liga das Nações. A produção bibliográfica a respeito das decisões do presidente foi muito afetada por todo o ambiente de transformações políticas e econômicas que se viveu em 1920. No intuito de compreender a polarização política daquela década e sua influência nas correntes interpretativas a respeito da participação brasileira na Liga, vamos investigar melhor o contexto histórico e econômico dos anos 20. Para tanto, teremos como principal eixo de análise a questão da modernidade.

¹⁰³ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 43.

¹⁰⁴ Idem, p. 43.

1.3 O IDEAL DE MODERNIDADE NA CONFORMAÇÃO DO GOVERNO BERNARDES

A década de 1920, de acordo com Helena Lorenzo¹⁰⁵, é o momento de fundação do Brasil moderno. A Grande Guerra impactou todo o funcionamento econômico do mundo, mas também a maneira de se pensar a cultura e a política. Apesar da modernidade, ainda prevaleciam características sociais e econômicas tradicionais. Os anos da década de 1920, no Brasil, foram marcados por contrastes típicos de um momento de transições entre campo e cidade, Europa e América, autoritarismo e liberalismo, agricultura e indústria.

Como afirma Rui Guilherme Granziera¹⁰⁶, antes da Primeira Guerra Mundial, os indicadores de formação de capital industrial no Brasil apresentavam uma curva ascendente. A base desse desempenho positivo fora a baixa no preço do café na virada do século, o que forçou a migração dos investimentos da área rural para a área urbana. Malgrado as possibilidades de crescimento antes da guerra, Granziera demonstra que houve uma retomada do plantio e da comercialização do café, deixando claro que o desenvolvimento urbano ainda estava respondendo às necessidades agrícolas nos anos 20.

Essa retomada da valorização do café foi impulsionada pelo novo principal parceiro comercial do Brasil, os Estados Unidos. Após a guerra, o centro da economia mundial deslocou-se da Europa para a América. Rui Granziera ainda demonstra que o mercado consumidor brasileiro sofreu uma expansão inédita na década de 1920. O moderno começou a invadir o tradicional, por meio de indústrias ainda nada usuais como as de produtos ligados à construção civil, por exemplo. Todo esse novo contexto de modernização da produção, também esteve conectado às transformações políticas.

O plano de se implementar uma siderúrgica no Brasil já data desde ao menos 1917, como demonstra Lígia Osório¹⁰⁷. Com os efeitos da Primeira Guerra, as necessidades para esse tipo de investimento aumentaram ainda mais devido, também, ao fato de que a siderúrgica estava inerentemente associada à indústria bélica. Tornar-se um político mais moderno, portanto, explica Lígia Osório, esteve associado, ao menos para os três últimos presidentes da Primeira República, Epitácio Pessoa, Arthur Bernardes e Washington Luís, à necessidade de se abordar os assuntos relativos à indústria.

¹⁰⁵ LORENZO, Helena Carvalho de. *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: UNESP, 1997.

¹⁰⁶ GRANZIERA, Rui Guilherme. O Brasil depois da Grande Guerra. In: LORENZO, Helena Carvalho de. *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: UNESP, 1997. p.135.

¹⁰⁷ SILVA, Lígia Osório. A crise política no quadriênio Bernardes: repercussões políticas do “Caso Itabira Iron”. In: LORENZO, Helena Carvalho de. *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: UNESP, 1997. p.26.

O presidente Epitácio Pessoa firmou seu projeto de governo no sentido de instalar, sem demora, uma usina siderúrgica com capacidade de 150 mil toneladas de aço, mas estava convencido de que esse empreendimento apenas seria possível com capital estrangeiro. Nesse momento, surge uma posição oposta, no sentido de que o capital estrangeiro poderia ser um grande perigo ao futuro do país. Clodomiro Oliveira, secretário de Viação e Obras Públicas, representou essa oposição. Ele foi um defensor da necessidade da siderurgia, mas, também, totalmente contra o contrato que estava sendo analisado pelo presidente Pessoa com a mineradora Itabira Iron.

Esse contrato garantia a permissão para ter estradas de ferro, portos e isenção de impostos de importação por sessenta anos à citada companhia, que já vinha construindo estradas de ferro em Minas Gerais. Não seria necessário utilizar-se da matéria prima brasileira, mas ela obteria a concessão sobre as jazidas de ferro de Minas, sem pagamento algum ao Tesouro Nacional. A contrapartida é que ela poderia vir a construir uma siderúrgica. O imbróglio iniciava-se quando Pessoa ignora as críticas e assina o contrato, mas o governo de Minas de Arthur Bernardes não valida o documento. Essa resistência de Bernardes polarizou ainda mais as dissidências a seu governo, pois, como presidente, ele continuou contra a assinatura do contrato.

Lígia Osório¹⁰⁸ demonstra que a campanha a favor do contrato com Itabira converteu-se na crítica contra a própria pessoa de Bernardes. Na verdade, o presidente não era contra a instalação de Itabira, mas estava tentando fazer com que a siderúrgica fosse uma contraparte necessária. Ele também não era contrário ao capital estrangeiro, como o acusaram, pois firmara um contrato com a Bélgica na fundação da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira. A forte crítica a Bernardes, para a autora Lígia Osório, deve-se, em primeiro lugar, ao embate entre diferentes perspectivas de nacionalismo: o nacionalismo urbano-industrial contra uma vertente ainda muito agrarista; em segundo lugar, aos interesses de Minas contra os de São Paulo, que disputavam onde deveria se instalar a futura usina, e, em terceiro, ao poder de influência do empresário norte-americano Percival Farquhar, um dos donos da Itabira Iron, entre políticos e jornalistas do Brasil.

A oposição manipulou essa resistência do presidente no sentido de classifica-lo como anti-industrialista e xenófobo. Na verdade, o contrato que estava para ser assinado, afirma Osório, “não interessava ao país sob qualquer ângulo”¹⁰⁹. Na década de 1920, as discussões sobre intervenção estatal ligaram-se à prática do protecionismo *versus* livre-cambismo, devido à intensificação das contradições entre o campo e as cidades típicas desse momento de

¹⁰⁸ Idem, p. 26.

¹⁰⁹ Idem, p. 25.

urbanização ainda tão dependente do capital agrícola. Nesse ambiente, ser nacionalista poderia, inclusive, significar a volta ao campo. O caso da resistência presidencial à negociação com Itabira ainda repercutiu até 1926, ao final do mandato de Bernardes e voltou a ser discutido e 1937.

Lígia Osório Silva aponta que o caso de Itabira foi mais um episódio do grande esforço da oposição em denegrir as ações do presidente. Assis Chateaubriand, um dos jornalistas mais influentes na mídia da época, contribuiu para desenvolver perspectivas políticas falsas em relações à pessoa de Bernardes. Ele escreveu a obra *Terra Desumana*, célebre crítica de 213 páginas que chegou às livrarias no final de 1926 e logo obteve sucesso. Teve duas edições seguidas, com cerca de oito milheiros de exemplares. Chateaubriand desenvolveu suas próprias teorias a respeito de quem realmente era Arthur Bernardes:

As suas mensagens, os seus discursos, as suas predicas andam saturadas de republicanismo, de democracia, de suffragio universal, mas desde que se convence que as turbas não acreditam na sinceridade das suas tiradas em favor da soberania popular, manda exaltar Mussolini, préga a necessidade dos governos tyrannicos. [...] o dr. Bernardes [...] de que eu chamava a atenção para a mentalidade asiática é um fanático demasiado convencido da superioridade do brasileiro face ao europeu. [...] essa atitude de orgulho mental do dr. Bernardes e dos outros acaba-se por traduzir-se no recente casa do Liga das Nações. Se os europeus soubessem o sangue mouro de Abd-el-Krim, que lateja nas veias do presidente do Brasil, nem um segundo teriam estranhado a conduto dele, a qual é o produto da consciência da superioridade do seu paiz. O sítio tem sido pleiteado por três razões: a) por essa sua necessidade orgânica de hypertrofiar o poder político b) para se ter uma arma de rija têmpera para reduzir os inimigos à impotência c) para que seu apetite de vingança tenha oportunidade de saciar-se à vontade.¹¹⁰

Devemos observar como o ambiente de críticas polarizadas permitiu uma interpretação a respeito das ações de Bernardes na Liga das Nações muito contaminada pelas dissidências nacionais. Tudo que o presidente fizesse ficaria maculado pelo esforço da oposição. Junto a Chateaubriand, houve, por exemplo, Edmundo Bittencourt do *Correio da Manhã* e Irineu Marinho de *A Noite*, publicando notícias constantes a respeito da Coluna Prestes e depreciando Bernardes.

Ademais, ressalta-se a estratégia que essa oposição adotou em relação ao governo Bernardes: acusá-lo de nacionalista tirânico que visava a acumular poder em si. O autor de *Terra Desumana* também era advogado da própria Brazilian Traction, na qual trabalhava Percival Farquhar. Este último, de acordo com Lígia Osório Silva, ajudou Chateaubriand a comprar, em 1924, *O Jornal*, e o *Diário da Noite*. Concluimos, portanto, que muito do aspecto

¹¹⁰ CHATEAUBRIAND, Assis. *Terra desumana: a vocação revolucionário do presidente Arthur Bernardes*. Rio de Janeiro: O Jornal, 1926. p. 11-25.

autoritário, intransigente e ignorante a respeito da pessoa de Bernardes influenciou na interpretação a respeito da política externa do presidente. Veja o que disse Chateaubriand sobre as ações de Bernardes na Liga:

[...] é o dr. Bernardes, pelo supremo orgulho que ele tem de ser brasileiro, um dos patriotas mais febris. O dr. Bernardes como jacobino que é tem uma alta ideia da personalidade intelectual do brasileiro. Na questão da Liga das Nações, a saída que procurou, contra a opinião dos seus melhores conselheiros, foi toda de indústria calculada para armar à popularidade. No fundo vislumbra-o o posto permanente no Conselho da Liga, e a prova é o esforço brutal para alcança-lo, até com o sacrifício da nossa antiga doutrina sustentada em Haya, da igualdade jurídica dos Estados. Empenha-se pela entrada vitalícia do Brasil num Conselho constituído no systema mais do que pleiteamos (queríamos um lugar permanente para a America Latina, e nos dão três temporários com a rotação dos próprios paizes americanos), mas não. Ele quebra os pratos e sâe, dando uma lição de má-criação. Para que? Para conquistar popularidade barata – essa popularidade que tanto dissimula desprezar.

Identificamos aqui o esforço de interpretar a política do presidente na Liga como uma mera estratégia voltada para a popularidade para a conquista da opinião pública. Bernardes não teria, assim, nenhuma preocupação a respeito da realidade internacional, mas, apenas, a respeito da política interna. Uma das características mais utilizadas pela historiografia atual para compreender a política externa de Bernardes, como ocorre em Ricupero¹¹¹ e Garcia¹¹², é justamente o autoritarismo e a dimensão intransigente do presidente na condução dessa política externa.

Gostaríamos de ressaltar, porém, que Bernardes não se ligou necessariamente ao pensamento autoritário. Como demonstramos, ele desempenhou uma série de atitudes autoritárias, mas isso não quer dizer que era defensor do autoritarismo. É muito tentador pensar sua perspectiva política como ditatorial em tempos nos quais se gestava o fascismo, o nazismo e ideias corporativistas. Devemos observar que, apesar de autoritário, Bernardes ligava-se, no máximo, ao pensamento antiliberal. Sua principal perspectiva política era a modernização do Brasil e a defesa da centralização do poder como forma de garantir a prevalência da democracia, mesmo que isso significasse sacrificar direitos civis.

Para compreender melhor a perspectiva política do presidente em questão, estudaremos o que significava ser moderno nos anos de 1920. Esse esforço será no sentido de tornar-nos mais aptos para investigarmos os planos de política externa do presidente.

¹¹¹ RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

¹¹² GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

Uma das dimensões mais marcantes do modernismo de 1920 foi o Movimento Pau-Brasil, de Oswald Aranha e Tarsila do Amaral. Essa manifestação artística declarava que ser moderno era incorporar tudo fosse verdadeiramente brasileiro, buscando ultrapassar as ideias estrangeiras, não as ignorando, mas deglutindo o que a cultura europeia trouxe de positivo, buscando definir as características do Brasil que o legitimamente tornava único. Esse movimento buscou o que significava ser brasileiro. Suas poesias e pinturas expuseram ao ridículo os exageros parnasianos. Manifestou a dialética do nacional que apenas existe quando se fizesse cosmopolita e o moderno quando se fizesse primitivo e simples. Esse modernismo de Oswald buscou a poesia nos fatos cotidianos, em uma língua sem erudição¹¹³.

Houve, contudo, várias versões para o que significava ser moderno. O Movimento Verde-Amarelo, por exemplo, surgiu em 1926, pela conferência “A Anta e o Curupira” de Plínio Salgado, Cassiano Ricardo, Menotti Del Picchia, como resposta ao Manifesto do *Pau-Brasil*, de Oswald de Andrade. Segundo os verde-amarelos, o modernismo do manifesto Pau-Brasil era “nacionalismo afrancesado”. O modernismo do verde-amarelismo buscou mais radicalidade, sentimentalismo e fuga à racionalidade. Essas características, inclusive, de acordo com Leandro Pereira Gonçalves¹¹⁴, levaram Plínio Salgado a desenvolver o movimento brasileiro conservador de inspiração fascista chamado integralismo.

De acordo com Helena Lorenzo¹¹⁵, a modernidade política da década de 1920 esteve associada ao ataque às instituições republicanas, que, devido à crise oligarca, foram identificadas como uma legalidade que não correspondia ao real. Todo o questionamento da ordem faz-se com base num ângulo de visão genericamente modernista. Trazer a modernidade significava trazer algum tipo de ruptura com as ordens tradicionais, como a exclusividade da vocação agrária, a valorização da cultura e da política europeia ou a ressignificação do que seria ser nacionalista. Após a Guerra e a chegada a comemoração de cem anos de Independência, era impossível não relacionar os ideais de modernidade à questão nacional.

Apesar dessa novidade moderna que se traduzia nas mais diversas formas de ruptura, as permanências estavam claras: a execução dos diversos projetos estava confinada na lógica dos partidos oligárquicos, bastando notar que até 1930, os defensores do modernismo se mantêm

¹¹³ ANDRADE, Oswald de. *Obras Completas*. v. 6. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/MEC, 1972. p. 5.

¹¹⁴ GONÇALVES, Leandro Pereira. A intelectualidade integralista: nacionalismo e identidade na literatura de Plínio Salgado. *Locus: Revista de História, Juiz de Fora*, v. 15, n. 1, p. 111-128, 2009.

¹¹⁵ LORENZO, Helena Carvalho de. *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: UNESP, 1997. p. 101.

sempre gravitando entre esses partidos, Oswald Andrade no PRP e Mário de Andrade no PD, por exemplo¹¹⁶.

Antimodernistas e modernistas concordavam quanto à luta contra os fracassos do liberalismo. Foram muitos os que pensaram o liberalismo e o socialismo como frutos do pensamento burguês, por estarem fundados no ateísmo, no fim da família, no internacionalismo. A própria polarização ideológica, portanto, era muito heterogênea. Muitos dos que condenaram moralmente o nazi-fascismo aderiram ao integralismo devido ao seu caráter nacionalista e organicista e à identificação de princípios católicos. Os próprios modernistas paulistas, como Mário de Andrade e Sérgio Milliet, que se colocavam à esquerda, invocavam constantemente o Estado centralizador para que se realizasse o interesse coletivo. Um governo forte, bem como o primado do público sobre o privado, portanto, eram objetivos tacitamente esperados por praticamente todos os matizes de interpretação a respeito do que significava ser moderno.

Arthur Bernardes e seu ministro Félix Pacheco também estavam em busca de fazer valer seus projetos de modernidade. Essa modernidade, por mais ambígua e contraditória que pudesse ser em suas mais diversas interpretações, teve como características comuns a centralização do poder, a descrença no liberalismo, e a busca por fazer do Brasil um país sem “atrasos”. Ligar esse projeto de modernidade à política externa poderia significar uma oposição ao nacionalismo para Alberto Torres, por exemplo, mas não para Bernardes e seu ministro. Eles acreditaram que a modernização do Brasil passava pela projeção internacional do Brasil. Nada melhor para se combater as “ausências” de um Brasil que se queria fazer moderno em apenas poucos anos que inserir nosso país entre as Grandes Potências. Defendemos que o projeto de política externa de Arthur Bernardes não foi nada aleatório, nem determinado pelo autoritarismo, mas, sim, a expressão da dimensão de modernidade que o presidente buscava firmar desde que esteve à frente do governo de Minas Gerais.

Desde o início da construção de sua carreira política, Bernardes buscou representar as ideias de renovação. De acordo com David Fleischer¹¹⁷, Arthur Bernardes e Raul Soares foram “renovadores” e aproveitaram o impasse da sucessão de Delfim Moreira para legitimarem-se na Comissão Executiva do PRM. Assim que se tornou presidente de Minas Gerais, Bernardes colocou Raul Soares, seu amigo e parceiro político, como Secretário do Interior da Justiça. Bernardes de Viçosa e Soares de Ubá, estavam juntos mudando o eixo decisório da política mineira do Sul de Minas para a Zona da Mata. Um dos poucos biógrafos de Bernardes foi Paulo

¹¹⁶ Idem, p. 105.

¹¹⁷ FLEISCHER, David. O Recrutamento Político em Minas (1890-1918). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Belo Horizonte, n. 30, 1971. p. 58.

Amora¹¹⁸, que declarou que a chegada de Bernardes e Soares ao centro de decisões do partido foi uma “transformação radical, por afastar antigos coronéis, principalmente Francisco Sales. Outro biógrafo de Bernardes, Bruno Magalhães¹¹⁹, afirma que o presidente foi legítimo representante da “nova mentalidade da política mineira”.

Cláudia Viscardi¹²⁰ afirma que Bernardes realizou, na verdade, a manutenção dos interesses oligárquicos, porém fragilizou os antigos quadros políticos e introduziu novos valores ao regime republicano. O político foi, assim, representante de uma segunda geração que entrou nos cargos públicos a partir de 1910. Essa segunda geração legitimava-se pela reforma do sistema político, em vez de sua consolidação.

A modernização de Arthur Bernardes foi colocada em prática pela primeira vez no seu governo mineiro quando ele se empenhou em reformar o PRM, dando prioridade a políticos com formação acadêmica e ao “mérito próprio”. Bernardes, com formação no tradicional Colégio do Caraça, no qual se inspirou nos ideias tradicionais e conservadores da aristocracia rural, também passou pela Escola de Minas de Ouro Preto, EMOP, na qual compreendeu a importância do desenvolvimento industrial.

Em Minas, o empreendimento de modernização começou com um projeto de cooperativas agrícolas, uma parceria entre capital estatal e privado para disseminar a plantação autônoma, e dinamizar a agricultura. Para esse projeto, Bernardes, de acordo com Fabíula Sevilha de Souza, fez uma releitura do cooperativismo já iniciado por João Pinheiro. A autora afirma:

o projeto cooperativista de João Pinheiro colidiu com uma classe ociosa, cuja experiência se construiu com base na propriedade e nas benesses do Estado. O monopólio dos interesses cafeicultores desvirtuou o propósito inicial, motivo pelo qual Nelson de Senna, Raul Soares e Arthur Bernardes insistiram numa política de restrição dos favores. Ao primeiro, estava claro o quanto a concentração dos investimentos na cafeicultura minava as iniciativas dos pequenos produtores e a policultura. Bernardes corroborava com esta leitura e, supomos que pela bagagem que reuniu em sua passagem pela pasta das Finanças, entendia que a mediação dos donos de terra era um entrave ao seu programa de reformas modernizadoras.¹²¹

¹¹⁸ AMORA, Paulo. *Bernardes: o estadista de Minas na República*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1964.

¹¹⁹ MAGALHÃES, Bruno Flávio de Almeida. *Arthur Bernardes: estadista da República*. Rio de Janeiro, Livraria José Olímpio Editora, 1973.

¹²⁰ VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. *O Teatro das Oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 300.

¹²¹ SOUZA, Fabíula de. *Astros, Órbitas e Poderes: modernidade, desenvolvimentismo e modernização na Primeira República*. Belo Horizonte: UFMG, 2017. p. 160.

Assim, ainda como presidente de Minas, Arthur Bernardes encontrou a resistência dos liberais para a implementação de seu modelo de desenvolvimento, o que reforçou ainda mais sua tendência antiliberal de governar.

Parte desse programa nacional de modernização também passava pela educação. Bernardes tinha enorme preocupação com a “moral patriótica e cívica”. A educação popular e primária era o “problema vital, o máximo problema da nacionalidade”, disse o político. A pedra angular de seu governo em Minas era acabar com o analfabetismo. Explica Fabíula Sevilha de Souza:

Na esteira das mudanças que realizou com Raul Soares no PRM, privilegiando o “talento” em detrimento do empreguismo no funcionalismo público, [...] Bernardes [...] instituiu as promoções e o provimento dos melhores cargos para professores, bem como o trabalho em dois turnos de horários reduzidos; aumentou o corpo de inspetores, melhorou a fiscalização, criou os conselhos locais de instrução, e estimulou a atividade municipal. Em 1919, implantou um projeto que exigia o diploma de Escola Normal para a investidura no magistério; concedia ao governo o direito de dispensa e remoção de cadeiras, por interesse da administração; tornava os professores de ensino de livre nomeação e demissibilidade pelo governo, independentemente de qualquer processo; proibia os casos de nepotismo, de parentesco de até 3º grau entre empregados subalternos e o diretor, e a ligação deste e do professorado com os inspetores; condicionava à nacionalidade brasileira a ocupação das cadeiras de português, história do Brasil, geografia e instrução moral e cívica; suprimia as cadeiras de alemão e de música do Ginásio Mineiro.¹²²

Uma de suas últimas ações como presidente de Minas Gerais foi a fundação da ESAV, escola agrícola e veterinária cuja intenção era também ser uma instituição de pesquisa. Após a experiência da ESAV, que visava a desenvolver não só o conhecimento agrícola, mas também o rural, Fabíula demonstra que a maior defesa política de Bernardes foi a implementação de uma siderurgia mineira. Finalmente, com auxílio do investimento do rei da Bélgica, Bernardes conseguiu abrir a Companhia Siderúrgica Belgo Mineira, completando seu propósito de modernização industrial.

Já como presidente do Brasil, Bernardes deu continuidade à sua principal pauta política, a modernização. Por exemplo, abriu o Museu Agrícola e Comercial, para expor as potencialidades da produção brasileira, como um espaço de instrução e propaganda. Houve a Missão Boerger, quando o professor Alberto Boerger visitou o Brasil para determinar a criação de sementes especiais adaptadas a cada região do Brasil. Os anseios de um ambiente pós Primeira Guerra Mundial, entre outros motivos, incentivaram que os esforços agrícolas fossem acompanhados por aqueles na indústria.

¹²² Idem, p. 167.

O plano de Bernardes era dar continuidade à construção de estradas de ferro em pontos estratégicos, pela Comissão Ferroviária Transcontinental, que buscou construir novas estradas, ligando o Brasil à Bolívia e ao Paraguai e Uruguai. Também havia um plano de viação federal, desenvolvido por Raul Soares para Minas Gerais, que Bernardes almejava estender para todo o Brasil. Na Marinha, o governo aparelhou portos brasileiros com nova tecnologia visando à cabotagem mais eficiente. Houve também a tentativa de realizar o sistema integrado de estradas de rodagem, por meio de investimentos da iniciativa privada. Por conseguinte, vemos um largo projeto modernizador. Explica-nos Fabíula Sevilha:

A nossa hipótese é que Arthur Bernardes levou para o programa de governo da Presidência da República o tripé básico que, segundo Pinheiro, era função social do Estado enquanto modernizador da economia. Ao lado da sistematização de transportes, vista acima, cumpria ao governo, para resolver o problema capital da produção, reorganizar o trabalho, via colonização, e estabelecer um programa eficaz de crédito.¹²³

Podemos observar que Bernardes não chegou na presidência sem um projeto político sólido, mas, sim, determinado a efetivar uma modernização que já vinha implementando enquanto presidente de Minas. Todo esse projeto de modernização passava, também, pela renovação da Marinha e do Exército. Áreas que receberam, com Bernardes, um planejamento inédito, por meio de novas parcerias para importação de navios e novos treinamentos dos Estados Unidos e da França. Esses setores, porém, eram muito mais suscetíveis às pressões internacionais.

Os projetos de Bernardes para a política externa eram mais ousados que aqueles de seus antecessores, como foi com Epitácio Pessoa, pois a execução de sua política externa foi parte dos seus projetos de modernização do Brasil. Em sua plataforma de governo, Bernardes declarou que seu intento era “renovar a diplomacia”¹²⁴, fazendo o Brasil acompanhar as grandes nações do mundo, pois o Brasil tinha capacidade de “influenciar as civilizações universais”¹²⁵. A Liga das Nações era uma oportunidade única para essa almejada projeção, mas o presidente precisaria solucionar os desgastes da geopolítica latino-americana primeiro.

Seus projetos de modernização, principalmente aqueles no setor bélico, trouxeram desgastes na relação entre Brasil e os países latino-americanos. Esse clima de tensões envolveu decisões presidenciais, até hoje, muito discutidas na historiografia. Assim, a política externa desse presidente merece uma investigação mais profunda. No intuito de agir mais

¹²³ Idem, p. 269.

¹²⁴ BERNARDES, Arthur. Plataforma de governo apresentada por Arthur Bernardes no banquete oferecido aos candidatos da convenção de 8 jun.1921. Rio de Janeiro. AB-PI-Cx.04 Doc. 49.

¹²⁵ Idem, p. 9.

internacionalmente, o presidente acabou executando uma série de decisões polêmicas no âmbito da Liga das Nações. Para investigarmos a diplomacia de Arthur Bernardes, estudemos, primeiramente, quais foram essas decisões.

1.4 A POLÍTICA EXTERNA DE ARTHUR BERNARDES

A presença brasileira a Liga das Nações iniciou-se no governo de Epitácio Pessoa (1919-1922), continuando no governo Bernardes (1922-1926). O governo de Epitácio Pessoa não buscou, na maior parte do tempo, mostrar o interesse brasileiro a ser um membro permanente no Conselho de Segurança. O Brasil já era membro temporário e, como explicamos, a regra de rotatividade chamada *roulement* ainda não estava regulamentada. Já o governo de Arthur Bernardes desenvolveu intensa participação nas mais diversas assembleias, conferências e comissões, chegando até mesmo a elevar o *status* de sua legação a embaixada, para garantir um caráter mais permanente em Genebra. Nesse esforço, a candidatura brasileira a membro permanente no Conselho passou a ser uma meta da política externa do presidente e seu ministro Pacheco.

Durante o governo de Epitácio Pessoa, a participação do Brasil na Liga esteve muito centrada na resolução das indenizações de guerra. O primeiro problema se referia a uma requisição de vários navios feita pelo Brasil, em represália à destruição de tonelagens pela Alemanha, ainda antes da deflagração de guerra entre os dois países. Como a apreensão foi feita ainda em momento de neutralidade e os navios não foram posteriormente tornados propriedade brasileira durante a guerra, a questão se tornou de difícil solução durante as negociações de paz. Contudo, conseguiu-se atingir uma solução favorável ao Brasil no artigo 297 do Tratado de Versalhes, segundo o qual o Brasil teve reconhecido seu direito de propriedade dos navios mediante indenização à Alemanha.

A questão do café, por sua vez, se referia a um depósito que o Brasil fez, em uma casa bancária de Berlim, ainda antes do início da guerra, de uma importância correspondente à venda de café. Essa questão foi de resolução mais fácil, sendo o Brasil citado nominalmente no artigo 263 do Tratado de Versalhes, segundo o qual a Alemanha garantia ao Governo Brasileiro que todas as somas referentes à venda pertencentes ao Estado de São Paulo seriam reembolsadas. A Alemanha também garantiria que o reembolso, para ser efetivado de acordo com a taxa de juros do dia do depósito.

O governo de Epitácio recebeu críticas¹²⁶ por, inicialmente, ter determinado não tratar os navios alemães como presas de guerra e, por isso, apossar-se deles, mas, sim, buscar negociar um preço para comprá-los. Disse Pessoa:

[...] o governo considerou urgente a utilização daqueles navios excluída entretanto, a ideia de confisco que tanto repugna ao espírito de nossa legislação e ao sentimento geral do país. De acordo com a Convenção de Haia de 1907, os navios serão tratados como compensação até que possamos verificar si trata de bens de propriedade particular.¹²⁷

O governo, porém, mudou essa opinião. O receio de Pessoa era apreender os navios e acabar sendo obrigado a pagar indenizações à Alemanha.

Ele percebeu que, dentro da comissão de negociação para a paz, as embarcações norte-americanas estavam legitimamente reconhecidas como presas de guerra, e os EUA não ficaram incumbidos de indenização alguma. O presidente brasileiro sentiu-se injustiçado. A Conferência já havia negado o pedido brasileiro de apresamento dos navios sem negociação de indenizações, mas o mesmo caso não fora aplicado para os Estados Unidos. Pessoa então reagiu e escreveu a Wilson:

Vossa Excelência, a situação de meu país permita-me dizê-lo é análoga à da América, isso bastaria para justificar a exceção também ao Brasil para aquele que se foi dado aos Estados Unidos, me parece razoável que cada potencia seja ela grande ou pequena possa realmente manter os navios apresados por elas durante a guerra devida apenas uma indenização aos seus antigos donos. Essa solução abonaria a imparcialidade da conferência e seria acto digno do homem de Estado que concebeu a Liga das Nações onde todas ellas se sentam em pé de igualdade.¹²⁸

Epitácio ficou claramente incomodado com a permissão aos Estados Unidos, e não ao Brasil, de poder permanecer com as embarcações. Embora o presidente brasileiro tenha dito claramente em sua mensagem que o Brasil estava respeitando o direito internacional e a opinião pública, logo nada tinha que reclamar pelo fato de o Brasil devolver e indenizar as embarcações, Epitácio demonstrou, na carta enviada a Wilson, sua insatisfação e evocou o princípio de igualdade entre as nações colocado pela própria Liga. A “nova diplomacia” que se fundava com a Liga das Nações, já logo em seu início, demonstrou não ser tão nova assim. As pequenas potências continuaram sendo tratadas como politicamente inferiores.

O Sr. Loucheur, ministro francês na Liga das Nações, informou a Epitácio que o seu protesto ao tratamento diferenciado para o Brasil em relação àquele recebido pelos Estados

¹²⁶ PESSOA, Epitácio. Mensagens Presidenciais. 1919. p. 12. Disponível em: <<http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial>>.

¹²⁷ Idem, p. 13.

¹²⁸ PESSOA, Epitácio. Mensagens Presidenciais. p. 19. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1312/>>.

Unidos não seria acatado. Epitácio conseguiu redigir uma declaração formal com as assinaturas de Lloyd George, representante da delegação inglesa e de Wilson, declarando que as embarcações seriam mantidas com os países que as apresaram e uma indenização seria paga de acordo com o peso de cada uma a ser avaliado. Ainda assim, Clémenceau, representante chefe da delegação francesa assinou a declaração mediante uma emenda de sua própria autoria dizendo: “o apresamento é somente no que concerne aos Estados Unidos”¹²⁹.

O presidente brasileiro declarou “surpreso e maguado com tão estranha atitude francesa”¹³⁰, pois várias vezes a França demonstrou querer ter direito de ser o primeiro a comprar os navios alemães do Brasil. Epitácio demonstrou ter recebido carta do próprio Clémenceau, requisitando ter esse direito de comprar os navios, o que servia de “iniludível prova de reconhecimento francês de que reter os navios para si era um direito do Brasil”¹³¹. O que teria feito a França inicialmente reconhecer o direito brasileiro de se ter tais navios, reconhecimento comprovado pelo seu próprio interesse em comprá-los, mas logo depois ser resistente a tal direito, conservando seu apoio apenas aos Estados Unidos? Nem o próprio Epitácio provavelmente sabia ao certo, mas havia especulações. Acreditamos que a busca francesa por firmar os duros acordos de paz no sentido de enfraquecer a Alemanha já encontrava seus limites. Provavelmente, as pressões geopolíticas por alguns alívios às pesadas compensações de guerra já estavam pressionando a França em buscar equilibrar suas demandas de paz com certas leniências. Isso poderia explicar a resistência francesa ao direito brasileiro de ficar com os navios, no sentido de agradar a Alemanha. Esse comportamento, porém, demonstra que o peso político de nações como o Brasil continuava depreciado nas negociações internacionais. As Grandes Potências continuariam manipulando o xadrez geopolítico, por meio da instrumentalização das vontades dos mais fracos.

Por fim, o Conselho fez uma declaração final, citando nominalmente o Brasil no sentido de que as embarcações retidas durante a guerra ficariam pertencentes ao próprio país que as reteve. Essa declaração final, o chamado Protocolo Wilson-Lloyd, foi resultado da coalizção de pressão arregimentada por Epitácio, Lloyd e Wilson a favor do direito brasileiro. A negociação a respeito dos navios resultou no artigo 297 do Tratado de Paz. O sucesso brasileiro dependeu visivelmente do apoio das assinaturas dos Estados Unidos e da Inglaterra e, até o último momento, contou com a resistência da França.

¹²⁹ Idem, p. 23.

¹³⁰ Idem, p. 26.

¹³¹ Idem, p. 26.

Ainda assim, a questão dos navios não terminou. Após ter garantido a posse brasileira dos navios, o governo recebeu a proposta francesa para que se vendesse a eles todos os navios apresados, e também recebeu uma proposta dos Estados Unidos para que o Brasil entregasse seus navios apresados ao país norte-americano. Em troca, os EUA ofertariam um serviço transoceânico de proteção ao Brasil, além de promessa de uma futura entrega de navios novos em troca dos navios antigos apresados durante a guerra. Epiácio optou pela venda integral dos navios para a França, mas, em meios às negociações, a França mudou sua proposta e passou a oferecer o pagamento parcial do valor inicialmente acordado e um número menor de navios. A questão tornou-se ainda mais laboriosa para o presidente, que se responsabilizou pela negociação com os franceses e foi muito criticado por não ter negociado com os estadunidenses. De acordo com suas próprias mensagens ao Congresso, Epiácio foi criticado na imprensa, dizendo ter recebido tratamento desleal e injusto por parte dos franceses mais uma vez; situação não condizente com o que era disposto pela comissão da Liga: o tratamento igualitário entre as nações fossem grandes ou pequenas¹³².

Em outro documento, o Relatório Ministerial das Relações Exteriores do Brasil, houve a declaração sobre a difícil vitória brasileira para ficar com os navios. Nesse relatório final, o Brasil declarou que todo seu esforço foi no sentido de garantir aos países mais fracos maior respeito internacional, concluindo: “a delegação brasileira não restringiu sua atividade ao interesse material procurou também se relacionar e colaborar com grandes assumptos [...] por meio das zelosas tradições liberais do nosso direito interno, esteve sempre ao lado da causa dos fracos como foi a inclusão das pequenas potencias no Conselho Executivo da Liga das Nações”¹³³. Além disso, o documento expôs a novidade de o Brasil estar sendo convidado por um grande número de conferências sobre as quais não estava encontrando tempo, nem pessoal hábil para comparecer, conseguindo garantir presença apenas às sobre hidrografia, sobre trabalho e a conferência financeira pan-americana.

Essas negociações demonstram algumas características muito importantes sobre a presença brasileira na Liga durante o governo Epiácio Pessoa: toda energia do presidente e seus diplomatas esteve voltada para as negociações a respeito das indenizações nas conferências de paz. Não havia tempo nem oportunidade para se discutir um assento permanente para o Brasil no Conselho de Segurança, ainda. Mesmo que o presidente já tivesse esse interesse, não era o momento mais propício, pois a Liga das Nações ainda era muito recente, havendo uma

¹³² PESSOA, Epiácio. Mensagens Presidenciais. p. 51. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1312/>>.

¹³³ Relatório Ministerial das Relações Exteriores. 1920. p. 7. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/rela%C3%A7oes_exteriores>.

infinidade de assuntos sobre a própria estrutura e natureza da Liga ainda por se deliberar. O momento que se vivia e a enorme demanda de negociações de paz que se impuseram sobre a pessoa do presidente eram motivos suficientes para não se buscar, ainda, um assento permanente no Conselho Executivo. Essas negociações também demonstraram que o Brasil já vinha se posicionando em uma luta por espaço na política internacional. A Liga das Nações era uma brecha inédita para os mais fracos buscarem a isonomia política na “nova diplomacia” que se buscava fundar.

Ainda no governo de Pessoa, o Brasil deu continuidade à participação nas mais diversas conferências, mas passou a encarar o lugar permanente no Conselho Executivo como possibilidade real. Logo, em 1921, o Chile apresentou, na II Assembleia da Liga, as candidaturas do Brasil e da Espanha a membros permanentes do Conselho. A Espanha, porém, declarou que pretendia entrar sozinha na Liga e, pela primeira vez, nosso país usou seu poder de veto, impedindo que os espanhóis entrassem para o Conselho¹³⁴. A justificativa brasileira era a de que o país não estava contra a entrada da Espanha, mas, sim, contra que ela entrasse sozinha para Liga, o que deixaria todo o continente americano sem representação no principal órgão de decisão das relações internacionais. O Brasil passou a postular sua candidatura por meio do argumento de ser o substituto legítimo dos Estados Unidos como representante do continente americano. O problema desse argumento é que os países vizinhos não foram tão calorosos no apoio ao Brasil em sua candidatura. Ainda assim, houve vários países latino-americanos que o apoiou, como Colômbia, Peru, Bolívia e mesmo o mais distante El Salvador.

O Brasil conseguiu se reeleger com mais votos que qualquer outro membro temporário entre 1923 a 1925. Em carta ao presidente Pessoa, Gastão da Cunha, representante brasileiro na Liga, aproveitou a proposta chilena do representante Augustín Edwards, para recomendar ao presidente que o Brasil propusesse ser representante dos interesses do continente americano. Gastão da Cunha anunciou que não se poderia excluir a representação de dezoito nações americanas. Cunha argumentou que a América tinha mais habitantes que a Europa. A América contava com 90 milhões de habitantes, mas não estava representada por país algum no Conselho, enquanto a Europa já tinha três membros. É Gastão da Cunha quem endossa a fórmula brasileira para a Liga, usando a representação continental e argumentos demográficos como argumentos. Expomos o seguinte trecho do telegrama de Gastão da Cunha para o presidente Epitácio Pessoa:

Não é justo que um continente (a Europa) assim contaminado de paixões belicosas pretenda excluir das deliberações da paz mundial um continente

¹³⁴ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 78.

completamente pacífico (a América), que por isso mesmo deve ser presumido mais imparcial em seus conselhos e deliberações.¹³⁵

Eugênio Vargas Garcia¹³⁶ anuncia que os opositores a essa proposta foram a Inglaterra e a Bélgica, que defenderam a entrada exclusiva da Espanha, excluindo o Brasil. Em seu relatório ao presidente, Gastão da Cunha declarou que esse tratamento ao Brasil era “flagrantemente injusto”. Garcia informa que a proposta de Edwards foi prontamente recusada pelas grandes potências, se fosse apenas para o Brasil. Isso fez Epiácio Pessoa reagir, respondendo ao telegrama de Cunha, orientando que o representante brasileiro vetasse a exclusiva entrada da Espanha. Assim configurou-se o primeiro uso do veto brasileiro no Conselho. Esse recurso estava expresso no artigo cinco do Pacto fundador da Liga e, caso utilizado, inviabilizaria qualquer proposta, visto o critério da unanimidade. Esse episódio do veto à Espanha é fundamental para nossa pesquisa, pois indica que o Brasil não apenas já se utilizara do poder de veto antes do governo de Arthur Bernardes, bem como demonstra que o país fora ouvido. O veto realmente impediu a entrada da Espanha.

Apesar do veto, o Brasil obteve sua melhor votação como membro não permanente, recebendo 38 votos a favor do total de 40. Logo mais, em 1922, o país foi reeleito, com 42 dos 45 votos. Nesse momento, houve uma troca dos representantes brasileiros para o ano de 1922: No mês de setembro, reuniu-se a 3ª Assembleia em Genebra, na qual foram delegados brasileiros: Domício da Gama, então Embaixador em Londres e novo substituto de Gastão da Cunha no Conselho; Raul Régis de Oliveira, Embaixador na Cidade do México; e Raul do Rio Branco, ministro em Berna. Nesse ano, Garcia informa que houve forte aumento da pressão das “potências menores”, para aumento do número de não permanentes. A proporção até então era de quatro não permanentes para cinco que nunca deixariam o Conselho Executivo.

A partir de 1922, o Brasil passa a contar com mais forte oposição dos “menores”. O próprio Gastão da Cunha declara que o Brasil deveria ter mais prioridade entre os não permanentes, e, por isso, deveria continuar na luta pelo posto no Conselho. Nas palavras de Gastão:

O Brasil ocupa um lugar de importância e prestígio. Nós vimos o trabalho que se fez para desalojar-nos desse lugar em virtude do princípio demagógico do *roulement*, isto é, o direito de estado de menor peso, e mesmo de soberania nominal, virem por seu turno substituir no Conselho os mais organizados e íntegros.¹³⁷

¹³⁵ Gastão da Cunha a Epiácio Pessoa. Telegrama. Genebra, 3 out. 1921. Coleção Melo Franco, Biblioteca Nacional/RJ, pasta 162.

¹³⁶ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 37.

¹³⁷ Gastão da Cunha a Epiácio Pessoa. Telegrama. Genebra, 3 out. 1921, Coleção Melo Franco, Biblioteca Nacional/RJ, pasta 162.

Devemos observar que a diplomacia brasileira no governo de Epitácio Pessoa já buscava distinguir o Brasil entre as “potências menores”. Desde o governo Pessoa, essa política externa não visou a uma real defesa da igualdade entre grandes e pequenas potências, pois também o Brasil buscava se distinguir como potência maior mediante outras ainda menores e, por isso, deveria ser distinguido. Acreditar que era possível inserir o Brasil entre “os grandes” não era uma pretensão do governo de Bernardes. Podemos verificar essa esperança nos últimos anos do governo Pessoa ao ler suas cartas com Gastão da Cunha.

É mediante as dificuldades de se manter reelegendo como membro temporário que o novo representante brasileiro na Liga, Domício da Gama, faz a sugestão de que o presidente Epitácio Pessoa cessasse de buscar não ser eliminado pelo *roulement*, e passasse a promover uma ação conjunta com os outros não permanentes “a admissão do Brasil a um lugar permanente, podendo para esse fim trabalhar junto com a Espanha”¹³⁸. Devemos aqui observar que a campanha brasileira a membro permanente surge como proposta do próprio Domício da Gama, não sendo, portanto, uma iniciativa do governo de Arthur Bernardes. Este último dará continuidade a esse plano como a melhor estratégia para que o Brasil se mantivesse na Liga mediante a crescente oposição.

No governo Bernardes, ações diplomáticas muito semelhantes àquelas feitas pela política externa de Epitácio Pessoa. Eugênio Vargas Garcia anuncia que Bernardes exibiu autoritarismo e prepotência no trato com a oposição. Teria sido justamente o fato de não conseguir ser popular que então forçou Bernardes a investir exageradamente na campanha brasileira na Liga. A interpretação de Eugênio é:

Bernardes poderia tão-somente contar com o apoio dos conservadores situacionistas, enquanto tentava manipular a opinião pública a seu favor por meio da propaganda governamental e da imprensa oficiosa. Sob este aspecto, foi sintomática a nomeação para ministro das Relações Exteriores de José Félix Alves Pacheco, jornalista e diretor do Jornal do Commercio. Em virtude da constante preocupação do governo com a sua própria imagem aos olhos da opinião pública, pode-se dizer que a política externa no período era formulada e executada no sentido “de dentro para fora” tomando os fatos internacionais sob uma perspectiva estritamente unilateral ou nacional.¹³⁹

É interessante observar que a Espanha, a Alemanha, a Inglaterra ou mesmo o Brasil no governo de Epitácio Pessoa também estavam produzindo uma política externa de “dentro para fora”. Cada país estava buscando mais legitimidade e fortalecimento do nacionalismo em um ambiente muito polarizado pelos rumos do mundo pós-guerra. É aqui que passamos a acentuar nossa discordância com Vargas Garcia e com a maior parte da historiografia atual. Acreditamos

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 43.

que o clima de fortes polarizações deturpou a interpretação a respeito da política externa brasileira no governo Bernardes e até mesmo a respeito da própria perspectiva política desse presidente, taxando-o de déspota, ditatorial e adepto do autoritarismo. Avaliemos os fatos a respeito da política externa de Bernardes.

Arthur da Silva Bernardes assume seu governo em primeiro de março de 1922, dando continuidade à campanha brasileira pelo assento permanente, buscando executar a fórmula de Domício da Gama: promover parcerias, principalmente com a Espanha. Após a Conferência Internacional Americana de Santiago, em 1923, Bernardes designou Afrânio de Melo Franco para assumir a condução das atividades brasileiras na Liga. Nesse momento, aumentam as pressões de países latino-americanos nos mais diversos foros de discussão na tentativa de minimizar o prestígio brasileiro na Liga. Apesar disso, ainda contávamos com a simpatia da Espanha, o apoio da França e de alguns outros países latino-americanos, como a Colômbia apoiando-nos na busca pelo assento permanente.

Melo Franco propôs a Robert Cecil (Grã-Bretanha), Léon Bourgeois (França) e Branting (Suécia), em uma carta confidencial¹⁴⁰, que o Brasil fosse o substituto dos Estados Unidos, sendo o candidato mais qualificado devido à sua extensão territorial, população e possibilidades de crescimento futuro. A proposta era fazer aumentar em dois o número de assentos permanentes no Conselho, propondo Brasil e Espanha. A ideia era a de que o Brasil e a Espanha ocupassem provisoriamente os lugares dos Estados Unidos e da Alemanha respectivamente. Pacheco e Bernardes já não gostaram do modo como foi feita a proposta por pensar que ela mostrasse “fraqueza de nossa parte na sustentação de nossa justa aspiração”¹⁴¹. Pacheco disse a Franco que o Brasil não precisava “guardar lugar”, e posição semelhante também foi a de Quiñones de León, delegado da Espanha, dizendo que a Espanha não aceitaria assegurar um lugar para a Alemanha como condição. Devemos observar a divergência entre a proposição que visava mostrar um Brasil mais diplomático, que se contentava com meios termos, e outra que buscava um Brasil que não aceitaria concessões com as Grandes Potências em sua busca por isonomia de poder. Pacheco, inclusive, sinalizou, em resposta a Melo Franco, que, se fosse necessário ameaçar sair da Liga para forçar as propostas brasileiras, assim deveria ser feito.

De acordo com Eugênio Vargas Garcia, a diplomacia de Félix Pacheco e de Arthur Bernardes era uma “política de força”, devido a essa prática de fundar suas negociações em ameaças. Eugênio deixa claro em suas citações¹⁴² que seu viés interpretativo a respeito dessa

¹⁴⁰ Afrânio de Melo Franco a Robert Cecil, Bourgeois e Branting. Carta Confidencial. 20 set. 1923. AHI 274/2/1A.

¹⁴¹ Afrânio de Melo Franco a Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 18 set. 1923. AHI 274/2/3.

¹⁴² GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 29.

política de Bernardes se apoia nas opiniões de Afonso Arinos, no livro *Um estadista da República*. Garcia copiou na íntegra a parte desse livro que diz que essa “diplomacia de força” se inspirou na interpretação de que Bernardes “queria influir nas conferências na medida que conviesse ao prestígio interno do governo, sem atender às possibilidades do país”¹⁴³. Há um problema de anacronismo, como já demonstramos, em basear argumentos de pesquisa analítica em perspectivas de opositores e atores de época. Afonso Arinos foi filho de Afrânio de Melo Franco. Toda sua escrita esteve condicionada a compreender as posições diplomáticas de seu pai, o que muito determinou sua posição como opositor ao governo e à pessoa de Arthur Bernardes. Acreditamos que a interpretação de Arinos e, conseqüentemente, a de Eugênio Vargas Garcia negligenciaram o fato de que talvez Arthur Bernardes tivesse uma estratégia própria para sua política externa que não necessariamente estivesse conectada com a busca por prestígio, mas também a outros projetos.

Em 1924, foi criada uma Delegação Permanente para o Brasil na Liga das Nações. O Brasil foi o primeiro país a designar à sua legação o *status* de embaixador a seu delegado, Afrânio de Melo Franco. A partir desse momento, a estratégia de Melo Franco modifica-se, passando a postular a candidatura brasileira não vinculada a qualquer outro país, desfazendo a tentativa de aliança com a Espanha e propondo que o Brasil fosse membro permanente no lugar dos Estados Unidos até que este país voltasse para a Liga das Nações. O plano de Pacheco, era ir além da busca ao assento permanente no Conselho, fazendo com que essa delegação se tornasse “o centro de informações e propaganda do Brasil na Europa”¹⁴⁴

Em 29 de setembro de 1924, as tensões na Liga tornaram-se mais complexas com a candidatura oficial da Alemanha, que buscava entrar como membro permanente.¹⁴⁵ Já em 1925, os estados latino-americanos fizeram um pedido conjunto para que se decidisse a respeito do revezamento. Além disso, passaram a discutir se o Uruguai também deveria ter direito a se candidatar ao assento permanente. Melo Franco, com dificuldade, como afirma Vargas Garcia, conseguiu adiar o rodízio para 1926. Isso significa que a presença brasileira no órgão máximo de decisões da Liga estava totalmente ameaçada entre 1925 e 1926. Para permanecer na Liga, a única solução seria assegurar o assento permanente nesse Conselho. Nesse momento, entretanto, a possível entrada da Alemanha, pelos Tratados de Locarno, parecia ser uma ameaça ainda maior à candidatura do Brasil.

¹⁴³ Idem, 29.

¹⁴⁴ Félix Pacheco a Afrânio de Melo Franco. Telegrama. 2 jun. 1925. AHI 274/2/11.

¹⁴⁵ F.P. Walters, Op. Cit., v. I, p. 279; *Relatório* do MRE (1925-1926), (RJ, Imprensa Nacional, 1927), Anexo A, n. 2, “Correspondência trocada sobre a admissão da Alemanha à Liga das Nações, publicada no *Diário Oficial* de 27 mar. 1926”, p. 114-128.

Os Tratados de Locarno foram uma série de acordos firmados entre Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Bélgica, Tchecoslováquia e Polônia, ainda em primeiro de dezembro de 1925. Esses acordos foram uma espécie de sistema de apoio mútuo para a segurança bélica de cada estado; porém, foram negociados de maneira totalmente isolada da Liga das Nações. Houve, por exemplo, o reconhecimento da fronteira entre França, Bélgica e Alemanha, sob garantia da Grã-Bretanha e da Itália. Foi um movimento intrinsecamente europeu, decidindo, contudo, que a Alemanha se tornaria membro permanente do Conselho Executivo da Liga. Além disso, em 1926, a Alemanha passou a exigir algo não previsto em Locarno: entrar de maneira exclusiva no Conselho. Os acordos não disseram como a Alemanha deveria entrar, mas já se pressupunha que seria um processo possível. Para Arthur Bernardes e Félix Pacheco, essa exigência alemã minava todos os esforços brasileiros de nos tornarmos membros permanentes no Conselho.

Houve várias interpretações a respeito do que significam esses Acordos de Locarno¹⁴⁶ para a geopolítica europeia. Alguns¹⁴⁷ saudaram-no como o verdadeiro fim da Primeira Guerra Mundial; outros, como o Willian Keylor¹⁴⁸, compreenderam que Locarno não foi um impulso que visava, primordialmente, à paz, mas, sim, que essa busca pela paz foi a única forma que a Alemanha encontrou para conseguir se livrar das pressões francesas e dar continuidade a um rearmamento clandestino. Dessa forma, o que foram os Acordos de Locarno? Seguiremos a interpretação de Willian Keylor.

De acordo com esse historiador, os Acordos de Locarno foram parte da política externa e Gustav Stresemann para fazer valer seus interesses de política interna. O processo de verificação do desarmamento alemão por parte do comitê responsável por manter o poder militar da Alemanha continuamente restrito; o Inter Allied Military Control Commission estava enfrentando dificuldades inéditas diante das novas lógicas de guerra. Era difícil controlar aviões necessários à fertilização da terra e equipamentos para produção de substâncias químicas, visto que o reerguimento econômico da Alemanha era fundamental para o pagamento de suas dívidas, mas, ao mesmo tempo, toda essa tecnologia poderia ser facilmente convertida em aviões de guerra e armas químicas. Keylor¹⁴⁹ demonstra que a indústria química alemã no pós-guerra recebeu enormes investimentos no sentido de reerguer a economia nacional, mas todo esse

¹⁴⁶ Para Eugênio Vargas Garcia: “Houve patente preocupação das potências locarnistas de vincular estreitamente os tratados ao sistema da Liga das Nações”, porém, mostraremos que essa questão é questionável, em nosso capítulo 3.

¹⁴⁷ TAYLOR, A. J. P. *The origins of the Second World War*. Greenwich, Fawcett Publications, 1969. p. 57.

¹⁴⁸ KEYLOR, Willian. *The Twentieth-Century World and Beyond*. A International History since 1900. Oxford University Press, 2011.

¹⁴⁹ KEYLOR, Willian. Op. Cit., p. 96-110.

esforço também estava diretamente conectado com a indústria bélica. Além disso, a Alemanha já estava desenvolvendo acordos militares secretos com a União Soviética, que já havia iniciado desse 1920 e se consolidou com um tratado oficial, o Tratado de Rapallo em 1922. Esse programa de rearmamento clandestino estava sendo financiado pelo próprio governo alemão por meio de fundos secretos.

Havia também o medo à presença da força revolucionária comunista na Alemanha, bem como as forças extremas de direita pelos interesses dos aliados. O clima de polarização favoreceu tentativas extremadas. Em junho de 1920, houve uma tentativa de golpe em Berlim seguida por uma insurreição comunista nos distritos do vale do Rhur. Isso convenceu os Aliados de que a Alemanha precisa de uma força militar maior para manter-se minimamente estável. Mediante essas ameaças internas, foi concedido que a força policial alemã pudesse crescer de 60.000 homens para 150.000.

Ao mesmo tempo, crescia o prestígio do ministro do exterior alemão, Gustav Stresemann. Keylor¹⁵⁰ afirma que Stresemann era um político determinado a libertar a Alemanha do jugo francês e reabilitá-la como uma grande potência. Ele estava, porém, convencido de que isso seria impossível de ser alcançado por meio da resistência. Stresemann mantinha um sistema de rearmamento secreto na região da Renânia. Em 1925, Stresemann precisava resolver um grande dilema em sua política externa: como libertar a Renânia das ocupações francesas sem interromper o rearmamento clandestino de seu país? Para Keylor¹⁵¹, foi na tentativa de solucionar esse dilema que todas as estratégias de Stresemann levou-o a conduzir um pedido de acordo diplomático à Inglaterra e à França. Stresemann então propôs os Acordos de Locarno; por meio desses acordos, o líder alemão conseguiria evitar que sua política clandestina de armamento fosse verificada. Foi uma estratégia diplomática: fazer paz para garantir o potencial de fazer guerra.

Para o citado o historiador, os Acordos de Locarno foram excessivamente excludentes, começando por excluir a Polônia, a Tchecoslováquia e a União Soviética, o que gerou uma série de novos receios. Além disso, a entrada da Alemanha na Liga das Nações foi bastante criticada internamente na França, fazendo cair a popularidade de Briand, visto como “fantoche” de Stresemann devido aos seus receios de uma nova guerra. A derrota de Briand em Locarno foi não conseguir uma declaração formal de Stresemann a respeito das fronteiras da Europa Oriental. Devido a essa falta de garantias, a França buscou alianças militares justamente com os excluídos

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ Idem.

de Locarno, Polônia e Tchecoslováquia. Logo depois, firmou tratados militares com a Iugoslávia e a Romênia.

Acreditamos que os esforços franceses em apoio à candidatura brasileira como membro permanente na Liga também estiveram diretamente conectados com a insatisfação estratégica que Locarno legou à diplomacia francesa. Podemos verificar, portanto, que, ao contrário do que afirmou Eugênio Vargas Garcia¹⁵², os Acordos de Locarno não foram, na prática, necessariamente um sistema de paz e distensão, apesar de terem sido muito percebidos como tal. Todo esse histórico a respeito dos Acordos de Locarno é fundamental para nossa investigação a respeito da política externa de Arthur Bernardes.

Em cinco de março de 1926, o governo Bernardes orientou Afrânio de Melo Franco a vetar a entrada da Alemanha na Liga em março daquele ano, acusando os Acordos de Locarno como uma forma de retirar o prestígio da Liga, transformando-a em um mero instrumento da geopolítica da Europa¹⁵³. O veto brasileiro conseguiu postergar todo o processo de ingresso dos alemães no Conselho. O veto ocorreu não para impedir a Alemanha entrar na Liga, mas de que essa entrada não fosse exclusiva para os alemães.

A discussão ficou então adiada para setembro. O próprio Melo Franco foi um crítico aos Acordos de Locarno, como disse Franco: “ou a Liga das Nações reconhece o valor da nossa elevada colaboração e a importância da nossa grande pátria ou dava prova de que era um instrumento puramente europeu e uma aliança de governos, sem lugar para a América”¹⁵⁴. Apesar disso, Franco¹⁵⁵ temia muito que, se o Brasil vetasse a Alemanha, o Brasil ficaria profundamente desprestigiado internacionalmente como responsável por evitar a paz proposta em todo o sistema dos Acordos de Locarno. Para ele, o Brasil teria suas relações com a Inglaterra perigosamente abaladas se chegasse a vetar a Alemanha: “assumiremos a tremenda responsabilidade da anulação dos tratados concernentes à política de paz europeia. O nosso crédito na Inglaterra, soerguido, sofreria grave abalo”¹⁵⁶.

Bernardes continuou na decisão de vetar a Alemanha. O argumento de Bernardes a Melo Franco era o de que a “opinião pública” ansiava por fazer garantir a dignidade nacional. Apesar desse argumento de Bernardes, o próprio Eugênio Vargas Garcia mostra-nos que não havia consenso dessa “opinião pública” a respeito da política externa brasileira. Diz Eugênio: “A

¹⁵² GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 57.

¹⁵³ Arthur Bernardes a Afrânio de Melo Franco. Telegrama. 5 mar. 1926. AHI 274/3/3.

¹⁵⁴ Melo Franco a Pacheco. Telegrama. Genebra, 15 fev. 1926, *apud* MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Um estadista da República*. v. 3. Rio de Janeiro: J. Olimpio Ed., 1955. p. 1.239.

¹⁵⁵ Idem.

¹⁵⁶ Melo Franco a Bernardes. Telegrama absolutamente confidencial. Genebra, 12 mar. 1926. AHI 274/3/1.

opinião pública nacional não se sentia atraída pela discussão da sorte do Brasil na Liga das Nações senão esporadicamente.

Na verdade, em 1925, *O Jornal*, sob a direção de Assis Chateaubriand, passou a fomentar um debate crítico sobre a presença brasileira à Liga¹⁵⁷. De fato, a possibilidade de o Brasil vetar a Alemanha já vinha sendo discutida e criticada na imprensa¹⁵⁸. O próprio Vargas Garcia também demonstrou que as manifestações da imprensa internacional em periódicos na França, Alemanha e Estados Unidos criticaram duramente o presidente brasileiro e o representante Melo Franco pelo veto¹⁵⁹. Devemos perceber que vetar a Alemanha não traria (e realmente não trouxe) nenhum prestígio ao governo ou à pessoa de Bernardes, restando então a dúvida a respeito das causas por trás desse veto. Não podemos então afirmar que a justificativa dada pelo presidente a respeito da “opinião pública” era realmente o que o motivava, diante de tantas críticas da oposição a respeito do veto brasileiro. Muito provavelmente sua insistência no veto à entrada exclusiva da Alemanha deu-se por outros motivos, indo muito além dessa “opinião pública”.

Para Eugênio Vargas Garcia, Bernardes e Pacheco superestimavam a importância do Brasil na Liga, por isso houve tanto esforço para entrarmos como membro permanentes no Conselho após o veto. Pacheco desempenhou grande esforço de propaganda ao Brasil no intuito de arrebatar apoiadores, distribuindo memorandos secretos aos mais diversos países, como o Canadá, e principalmente aos latino-americanos. A percepção de Arthur Bernardes e Félix Pacheco, porém, mudou gravemente. Em 7 de junho de 1926, Bernardes orientou que Melo Franco e Pacheco conduzissem a retirada do Brasil da Liga das Nações, não aceitando nenhuma outra espécie de negociação, o que realmente acabou acontecendo.

Dessa maneira, temos um prospecto dos principais acontecimentos na participação brasileira na Liga das Nações. As razões que motivaram o veto brasileiro à Alemanha e a posterior saída do Brasil da Sociedade das Nações, depois de tantos esforços e gastos, ainda permanecem em aberto. Havia alguma estratégia? Teria sido a natureza intransigente e autoritária da pessoa do presidente o fator determinante na construção dessa política externa? O que diz a historiografia a respeito desses motivos? Na próxima seção, exploraremos os principais debates historiográficos a respeito desses motivos.

¹⁵⁷ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 54.

¹⁵⁸ Encontramos editoriais muito críticos em *O Jornal*, 27 fevereiro. 1926, e *Correio da Manhã*, como nas publicações de 16 de março de 1926.

¹⁵⁹ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 74.

1.5 O DEBATE HISTORIOGRÁFICO SOBRE POLÍTICA EXTERNA DE ARTHUR BERNARDES

Os internacionalistas e historiadores que se dedicaram a entender a crise diplomática de 1926, momento decisivo a respeito do ingresso da Alemanha na Liga, demonstraram que foi uma inflexão crucial na história do entre guerras, pois debatia-se a entrada de um país “perdedor” da Grande Guerra em uma organização construída pelos vencedores. Essa crise não foi especificamente relacionada apenas ao veto brasileiro à entrada da Alemanha, mas, como muito bem explica Eugênio Vargas Garcia¹⁶⁰, explica-se pelo fato de a Polônia também ter contestado a entrada única da Alemanha, complicando a balança de forças políticas europeia.

Para Garcia, inclusive, o Brasil ter vetado a Alemanha foi surpreendentemente radical, mas acabou, não propositalmente, ajudando a solucionar o problema da contestação da Polônia, que queria ser um membro permanente na Liga como forma de se proteger de uma futura incursão alemã novamente em seu território. Com o veto brasileiro, o impasse entre Brasil, Espanha, que também queria lugar permanente, e Polônia pôde ser adiado de março para setembro de 1926, dando tempo para as grandes potências decidirem o que fazer. Logo, o veto brasileiro não foi o grande gerador da crise, mas, sim, o impasse devido ao próprio modelo de classificação de países em temporários e permanentes que vinha se arrastando desde o início da Liga.

Nas análises historiográficas dessa crise de 1926, prevalece a tendência entre os estudiosos de destacar o “fiasco” do Brasil na Liga das Nações¹⁶¹. Partindo dessa premissa, variam apenas suas causas. Heytor Lyra¹⁶², por exemplo, atribuiu responsabilidade à França e à Inglaterra, que teriam usado o Brasil para conspirar secretamente contra a Alemanha, concluindo que a participação brasileira na Liga foi um fracasso de origens externas. O Brasil teria sido apenas manipulado pelos grandes países. Os estudos sobre o Brasil e a Liga que datam da década de 1920; de maneira geral, inspiram-se nas posições pessoais favoráveis ou contrárias de seus autores com relação ao governo de Arthur Bernardes, cujo mandato esteve marcado pela profunda divisão da elite política brasileira, como pode ser claramente percebido nos

¹⁶⁰ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 83.

¹⁶¹ SANTOS, Norma Breda dos. *Le Brésil et La Société des Nations (1920-1926)*. Tese de Doutorado, n. 557, Universidade de Genebra, 1996.

¹⁶² LIRA, Heitor. *Minha vida diplomática*. v. 2. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981.

estudos de José Carlos de Macedo Soares¹⁶³ e Elyseo Montarroyos¹⁶⁴. Macedo Soares acusou o presidente Arthur Bernardes de usar a política externa para legitimar a política doméstica. Disse Macedo: “a hipertrofia criminosa do poder pessoal do presidente da República” e a política externa se transformando num vil instrumento de política interna, serviu de derivativo às dificuldades da última”¹⁶⁵.

Já entre os estudos mais recentes sobre o assunto, encontra-se o de Eugênio Vargas Garcia¹⁶⁶, já muito referenciado até aqui. Utilizando a troca de correspondência entre Mello Franco, Félix Pacheco e Arthur Bernardes, no Arquivo do Itamaraty, Garcia buscou compreender a percepção desses tomadores de decisão. Quais causas Garcia apontou para que Bernardes tenha vetado a Alemanha?

o excesso de confiança e o voluntarismo que caracterizam toda a campanha [brasileira] desde 1923 remetem a um caso típico de *misperception* [má interpretação] do governo de Arthur Bernardes, que superestimou as possibilidades de sucesso de sua aspiração, provavelmente iludido com as mensagens formais de apoio cordial que recebia e confundindo ainda certas particularidades do protocolo diplomático de uma organização multilateral com sinais de reconhecimento da importância do país na comunidade de nações. [...]A pessoa de Arthur Bernardes, com seu estilo despótico de governo, foi o fator diferenciador da política externa no seu quadriênio presidencial. No entanto, a vontade do homem de Estado não conseguiu sobrepujar as forças profundas que condicionavam a sua ação”¹⁶⁷.

Dessa maneira, Vargas Garcia acredita que Bernardes pouco conhecia sobre o próprio funcionamento da diplomacia da época, confundindo meras formalidades com apoio e alianças, o que esse autor chama de *misperception*. Natália Bandeira Coelho¹⁶⁸ é uma autora atual que permanece compreendendo que Bernardes e seu ministro Pacheco pouco compreendiam sobre política externa. Ela declara: “tanto Bernardes quanto Pacheco tinham uma percepção limitada do jogo diplomático”¹⁶⁹.

Para Vargas Garcia, Bernardes era um político de perspectivas despóticas e autoritárias, e essa foi a principal característica que motivou suas decisões; mas também houve a causa do que ele chama de “forças profundas”. Essas “forças profundas” que determinaram a ação de Bernardes, de acordo com Garcia, foi a questão econômica. O Brasil estava transitando da

¹⁶³ SOARES, José Carlos de Macedo. *O Brasil e a Sociedade das Nações*. Paris, A. Pedone, 1927.

¹⁶⁴ MONTARROIOS, Elizeu Fonseca de. *Le Brésil et la crise de la Société des Nations en 1926*. Genève : Imp. A. Kundig, 1926.

¹⁶⁵ MACEDO SOARES, José Carlos de. *Le Brésil et la Société des Nations*, Paris: A. Pedone, 1927, p. 9 e 14.

¹⁶⁶ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit.

¹⁶⁷ Idem, p. 70.

¹⁶⁸ COELHO, Natália Bandeira Ramos. *Em busca de prestígio internacional? A política externa brasileira para obtenção de assentos permanentes na Liga das Nações e na ONU (1921-1926; 1994-2010)*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

¹⁶⁹ Idem, p. 21.

Inglaterra para os Estados Unidos como principal parceiro financeiro e comercial, e, por isso, seguiu o exemplo dos EUA, isolando-se da Liga. A tese desse autor é a de que:

A influência da potência hegemônica no continente americano, em um momento de substituição da dependência econômico-financeira brasileira de Londres para Washington, certamente teve grande peso na decisão do governo Bernardes pelo isolacionismo hemisférico, que significou desligar-se do multilateralismo universal centrado na Europa.¹⁷⁰

Além de explicar a política externa de Bernardes pelo mau entendimento sobre o funcionamento das relações diplomáticas pela intransigência pessoal do presidente, a tese das “forças profundas” ou a questão econômica, o *misperception* sobre a diplomacia, Garcia defende que a política externa de Bernardes foi o que ele chama de *bonapartismo*. Bernardes teria estabelecido uma meta expansionista em busca de prestígio internacional, para, na política interna, fortalecer os aliados e enfraquecer os inimigos. Uma espécie de estratégia que Napoleão já teria usado e que se tornou uma típica estratégia para governar: criar-se uma meta ou um inimigo internacional, para unir opositores nacionalmente. Assim, Bernardes também usou sua política externa de forma bonapartista, segundo Garcia, pois a busca pelo assento permanente na Liga foi uma forma de desviar a atenção dos opositores do governo.

Outro importante trabalho é o de Stanley Hilton, que consultou documentos diplomáticos brasileiros e britânicos para escrever sobre a carreira internacional de Afrânio de Melo Franco, que representou o Brasil na Liga. Hilton é mais um estudioso que condicionou a decisão de Bernardes à conjuntura política interna:

Com seus olhos na opinião pública brasileira, [Bernardes] foi intransigente [...] a humilhação final veio quando o Conselho, face à intransigência de Bernardes, nomeou uma comissão para estudar a reorganização do Conselho – ou seja, para encontrar um meio de remover o Brasil – e colocou nela a Argentina [...].¹⁷¹

Em sentido similar, encontra-se a análise de Clodoaldo Bueno que entendeu que:

no fundo, a questão não é indagar se era legítima ou não a reivindicação do Brasil [...] e sim se o momento para fazê-la foi o mais oportuno e se o modo de conduzi-la foi adequado. Mas está fora de dúvida que o governo Bernardes a fez com os olhos voltados para a opinião interna, para angariar prestígio.¹⁷²

Ainda há trabalhos que analisaram a vida política de Bernardes e, como consequência, sua política externa. Paulo Amora¹⁷³ e Bruno de Almeida Magalhães¹⁷⁴ expuseram que a crise

¹⁷⁰ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 96.

¹⁷¹ HILTON, Stanley. Afrânio de Melo Franco e a diplomacia brasileira, 1917-1943. *Revista Brasileira de Política Internacional*, a. XXIX, n. 1, p. 15, 1986.

¹⁷² CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora UnB, 2002.

¹⁷³ AMORA, Paulo. *Bernardes: o estadista de Minas na República*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1964.

¹⁷⁴ MAGALHÃES, Bruno Flávio de Almeida. *Arthur Bernardes: estadista da República*. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora, 1973.

de 1926 foi, na verdade, um dos poucos episódios políticos que uniu defensores e opositores a Bernardes, durante o conturbado governo. O presidente teria percebido que: “os postulados da Liga das Nações comprometiam-se, uma vez que deixava ela de apresentar-se como um instrumento universal, para converter-se em mesquinho grupo regional”¹⁷⁵. Assim, a discordância da opinião pública com as políticas feitas pelos europeus na Liga teria unido inclusive os opositores ao governo no coro em defesa da saída da Liga.

De acordo com esses dois autores, portanto, Arthur Bernardes não teria mal interpretado a Liga, mas, sim, defendido os conceitos que originalmente motivaram a criação do órgão; essa bibliografia posiciona Bernardes como continuador da política externa do Barão do Rio Branco. Bernardes teria, dessa maneira, obedecido a uma cultura política inelutável da elite de política externa do Brasil, e a saída brasileira da Liga das Nações, de fiasco e *misperception*, passa a ser uma vitória da cultura política brasileira fundada nos conceitos da soberania e do respeito ao direito internacional. A política descrita por Amora e por Magalhães contrasta com o modelo de política externa descrito por Vargas Garcia.

Em um trabalho mais recente, Braz Bracuhy, outro diplomata, elabora uma das mais atuais reflexões sobre o assunto:

[...] a natureza da política externa brasileira na crise de 1926 não foi o produto de uma “diplomacia bonapartista” [...] Do ponto de vista da percepção sobre o sistema internacional, foi essencial a certeza (brasileira) de que a Liga das Nações se constituiria no centro das relações internacionais, de que o tabuleiro multilateral substituiria o tabuleiro geopolítico tradicional. Do ponto de vista da percepção sobre o potencial nacional do país, foi decisiva a luz da experiência histórica que lançava o legado diplomático do Barão do Rio Branco sobre os ombros da elite de política externa.¹⁷⁶

Baracuhy explica que a insistência brasileira no assento permanente do Conselho de Segurança, portanto, devido a uma política de Estado fundada no conceito de interesse nacional. O interesse nacional, afirma o autor, surge com o Estado nacional e diz respeito a necessidades constantes que transcendem interesses governamentais. Assim, a elite de política externa entendia a conquista do assento permanente como uma responsabilidade histórica de seguir as conquistas do Barão do Rio Branco ou como uma missão do interesse nacional. Baracuhy explica que a política de Estado de Bernardes legitimava-se pela firme crença na importância do conceito de multilateralismo, pois, diferentemente dos países europeus, essa elite realmente acreditava na Liga como solução internacional, e não regional, para conflitos entre nações.

¹⁷⁵ Idem, p. 68.

¹⁷⁶ BARACUHY, Braz. A Crise da Liga das Nações de 1926: Realismo Neoclássico, Multilateralismo e a Natureza da Política Externa Brasileira. *Contexto Internacional*: Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 355-397, jul./dez. 2006.

Logo, Bernardes saiu da Liga por defender os ideais da nova diplomacia, a do multilateralismo, em face àquela tradicionalmente eurocêntrica.

Podemos então notar que a ênfase desses estudos é colocada no âmbito da política interna, com exceção de Baracuhy. Até mesmo a mais recente historiografia produzida sobre o assunto continua a insistir que a política externa de Bernardes foi pautada pela busca por prestígio. Rubens Ricupero, em seu último livro, diz:

A partir de 1924, o governo Bernardes deu início a uma campanha sistemática por uma cadeira permanente para o Brasil no Conselho da Liga. No fundo destinada ao público brasileiro, a campanha visava contrapor o prestígio da conquista internacional à impopularidade interna do governo.¹⁷⁷

Esses autores, mais antigos ou mais contemporâneos, porém, não demonstram quais fontes primárias suportariam de fato que Bernardes desenvolveu sua política externa de acordo com “pressões da opinião pública interna”; nada realmente comprova que a decisão foi tomada devido ao prestígio interno, muito pelo contrário. Ao analisar os jornais da época, vislumbramos a opinião da oposição totalmente contra o Brasil na Liga. Não havia uma opinião favorável ao Brasil na Liga forte o bastante, nem preocupação nacional forte o suficiente para chamar a política de Bernardes na Liga de “bonapartista”, ou, ainda, não podemos afirmar que o presidente não conhecesse as relações internacionais ou fosse um ignorante em diplomacia a ponto de entender mal como os trâmites diplomáticos funcionavam. O próprio Vargas Garcia reconhece: “A opinião pública nacional não se sentia atraída pela discussão da sorte do Brasil na Liga das Nações senão esporadicamente”¹⁷⁸.

Houve o bastante divulgado trabalho de Assis Chateaubriand no sentido de transformar a política externa de Bernardes em alvo de um livro inteiro de críticas e uma constante publicação em periódicos a respeito, como demonstramos. Houve também críticas às contradições dessa política externa nas próprias assembleias da Liga quando o governo buscou a democratização da Liga¹⁷⁹, adotando, porém, medidas autoritárias e violentas internamente. Considerar que Bernardes depositava tanta confiança na presença brasileira na Liga como forma de ganhar prestígio não deve ser uma alternativa descartada, mas, certamente, repensada.

Vimos que a imprensa esteve sob censura durante todo o governo, portanto, falar em “opinião pública” tornar-se muito relativo. Como explica-nos Pierre Bourdieu¹⁸⁰, a opinião

¹⁷⁷ RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017. p. 331.

¹⁷⁸ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 34.

¹⁷⁹ Idem, p. 34.

¹⁸⁰ BOURDIEU, Pierre. *A Opinião Pública Não Existe*. Comunicação feita em Noroit (Arras) em janeiro de 1972 e publicada em *Les Temps Modernes*, n. 318, jan. 1973.

pública não existe, ela é construída e manipulada. Além da censura legal à imprensa pelo governo, as notícias eram compradas. Em março de 1926, por exemplo, às vésperas da votação para a entrada da Alemanha no Conselho, Félix Pacheco disse à embaixada brasileira em Washington e em Buenos Aires em um mesmo telegrama classificado como “absolutamente secreto”:

O presidente concorda que devemos gastar aí mais com a imprensa para tentar mudar a opinião pública. Diga quanto calculam, de quanto precisam para isso e mandem com urgência em carta reservada ao presidente. Nosso assunto na Liga parece não ir mal, mas precisamos agir na imprensa para ganhar apoio.¹⁸¹

Devemos, portanto, ir além da motivação do apoio público como verdadeira causa para as ações do presidente. Se o Brasil finalmente conseguisse efetivamente ser um membro permanente na Liga, isso poderia trazer prestígio ao país, mas não necessariamente apoio da população ao governo, visto que os brasileiros ainda pouco se interessavam pelas questões da política internacional¹⁸².

Percebemos até aqui como a produção bibliográfica dos contemporâneos a Bernardes influenciou a interpretação a respeito de várias de suas ações principalmente aquelas ligadas ao seu projeto de modernização, como foi com o caso Itabira Iron. A historiografia atual faz o esforço de entender que apenas no governo Bernardes os elementos da política externa foram condicionados aos interesses da política interna. A crítica vem no sentido de que Bernardes manipulou a política externa de maneira “criminosa”, “atrofiada”, pouco compreendendo o que realmente estava acontecendo no mundo. Demonstramos, porém, que, mesmo na Alemanha, Inglaterra ou França, os projetos de política interna estavam igualmente determinando os planos da política externa, o que ficou visível, por exemplo, quando dissertamos a respeito da política externa de Gustav Stresemann.

Defendemos, portanto, ser de grande necessidade uma investigação a respeito da política externa de Arthur Bernardes. Ele buscou implementar seus projetos de modernização por meio da Liga das Nações? Havia alguma estratégia geopolítica para além da busca por prestígio? Bernardes entendia pouco sobre diplomacia a ponto de retirar o Brasil da Liga ou entendia o bastante a respeito da nova diplomacia do pós Grande Guerra e, por isso, retirou o Brasil dessa organização? Em busca de respostas, investiguemos a política externa de seu governo na Sociedade das Nações.

¹⁸¹ Félix Pacheco à embaixada de Washington e de Buenos Aires. 4 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 139.

¹⁸² GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 54.

2 A DIPLOMACIA LATINO-AMERICANA NA LIGA DAS NAÇÕES

2.1 A TENSÕES GEOPOLÍTICAS LATINO-AMERICANAS NO INÍCIO DO SÉCULO XX

Estudar as tensões latino-americanas será relevante para nossa investigação a respeito da política externa do governo de Arthur Bernardes. Esse presidente, logo no início de suas decisões na Liga das Nações, precisou passar pela já agendada V Conferência Pan-Americana, em 1923, em Santiago. Esse evento concentrou-se principalmente na temática do desarmamento, reativando uma série de discussões geopolíticas que já vinham gerando tensão desde o início do século XX.

A série de conferências pan-americanas já vinham criando uma verdadeira institucionalização das discussões diplomáticas para a região, e a diplomacia brasileira destacou-se desde o início pela estratégia firmada pelo Barão do Rio Branco. As decisões desse ministro ganharam grande prestígio, o que as tornaram verdadeiro paradigma de comportamento diplomático para os ministros seguintes. Félix Pacheco, portanto, precisou lidar com o legado pacifista dessa diplomacia do Barão do Rio Branco justamente em um período no qual o projeto de Bernardes era modernizar a Marinha e o Exército do Brasil.

O Barão do Rio Branco também passou por pressões semelhantes: precisou rearmar o Brasil, mas sofreu pressões da Argentina para que não o fizesse. No governo Bernardes, porém, os tempos eram outros. Após a Primeira Guerra mundial, as tensões geopolíticas e a pressão argentina sobre o Brasil se intensificaram. Vejamos o histórico dessas tensões no início do século XX, para estudarmos como Bernardes e Pacheco lidaram com o legado da diplomacia do Rio Branco em pleno clima de modernização do poder bélico brasileiro.

O sistema de forças geopolíticas na América Latina é um complexo antigo. Após a Guerra do Pacífico (1879-1883), quando Peru e Bolívia sofreram derrotas para o Chile por disputas territoriais, o Chile ergueu-se no jogo geopolítico latino, conquistando um longo e estratégico território costeiro, desagradando a Argentina. Nessa situação, durante o século XIX, o Brasil aproveitou para estreitar relações com o Chile. A partir de então, formou-se dois subsistemas de forças: Argentina, com apoio da Bolívia e do Peru, insatisfeitos com o Chile, e Brasil e Chile, fazendo frente à força argentina; essa tensão de forças durará por quase cem anos, quando se desfará parcialmente com o acordo tripartite entre Brasil, Paraguai e Argentina

no acordo Itaipu-Corpus, apenas na década de 1970. Mesmo assim, a disputa boliviana com o Chile por uma saída para o mar permanece até os dias de hoje¹⁸³.

No início do século XX, o Brasil não dispunha de relações muito amistosas com seus vizinhos da América Latina. O Chile isolou-se desde a visita de Campos Sales à Argentina, temendo essa aproximação; a Bolívia não estava satisfeita com a questão do Acre; ainda tínhamos delimitações territoriais pendentes com a Venezuela, e a Colômbia não conseguiu o apoio brasileiro para a questão do Panamá, que travava contra os Estados Unidos¹⁸⁴. Assim, o equilíbrio estratégico latino-americano em 1900 estava isolando o Brasil. A situação, porém, mudou bastante durante a administração dos negócios exteriores de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, que esteve no cargo entre 1902 a 1912¹⁸⁵.

A diretriz do ministro para a América era a de regularizar as relações diplomáticas com os vizinhos do Brasil e criar um novo sistema de alianças regionais; o outro escopo de ação foi a aproximação estratégica dos Estados Unidos, que se tornavam progressivamente nosso maior comprador de café. Para alcançar essa primeira diretriz, o ministro adotou o princípio da não intervenção na política dos países vizinhos e a garantia de apoio aos governos constitucionais de qualquer país, aliado histórico do Brasil ou não.

O Brasil monárquico tivera como estratégia, ao menos a partir de 1840, impedir a formação de estados nacionais¹⁸⁶ que estivessem sob a influência de Buenos Aires. Para tanto, pretendia garantir a independência do Paraguai e Uruguai, adotando políticas intervencionistas. O intervencionismo foi também praticado em governos republicanos. Floriano Peixoto, em 1894, por exemplo, interviu pela queda de Juan González, presidente do Paraguai, pois o sucessor desse presidente era suspeito de ansiar por anexar o Paraguai à Argentina. A estratégia de não intervenção em assuntos estrangeiros foi, portanto, uma renovação na diretriz da política externa brasileira.

Ainda assim, essas diretrizes de renovação não foram suficientes para impedir fortes atritos. No início do governo republicano do Brasil, a Argentina estava mais bem armada que nós, pois havia passado por disputas com o Chile no século XIX e alcançara melhores condições econômicas, por ser um dos principais países exportadores para a Inglaterra. As boas condições

¹⁸³ SCHWARCZ, Lilia Moritz. *História do Brasil Nação: A abertura para o mundo (1889-1930)*. v. 5. São Paulo: Objetiva, 2013. p. 79.

¹⁸⁴ BUENO, Clodoaldo. *O cotidiano no processo de elaboração de decisões em política externa e o início da República no Brasil*. São Paulo, Universidade Estadual Paulista, n. 5-6, 1986/1987. p. 17.

¹⁸⁵ RICUPERO, Rubens. Um personagem da República. In: *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco: uma biografia fotográfica 1845-1995*. Brasília: FUNAG, 1995. p. 42.

¹⁸⁶ DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. Formação dos Estados Nacionais e expansão do capitalismo no século XIX. In: CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario. *História do Cone Sul*. Brasília: Ed. UnB; Rio de Janeiro/REVAN, 1998. p. 167-238.

impulsionaram a Argentina, nessa época, a influenciar e financiar o conflito dos rebeldes paraguaios e uruguaios que conduziam guerras civis em seus respectivos países. Esse momento foi a prova de fogo para as novas diretrizes do Brasil. A Argentina chegou bem perto de colocar políticos a favor de uma futura união com Buenos Aires no poder e, mesmo assim, o Brasil não interveio. A política externa brasileira era outra. Rio Branco buscava integração e prosperidade coletiva na América Latina, pois estava mais preocupado com as ameaças do imperialismo europeu. Dizia o Barão:

[...] Quando as grandes potências da Europa não tiverem mais terras a [...] colonizar na África e na Austrália hão de voltar os olhos para os países da América Latina, devastados pelas guerras civis, se assim o estiverem, e não é provável que os ampare a chamada Doutrina de Monroe.¹⁸⁷

Em uma época na qual todo o continente africano e parte do asiático estavam sendo explorados impositivamente e todos testemunhando o franco imperialismo norte-americano na América Central, era necessário terminar as guerras civis, para evitar o chamado direito de expropriação dos povos incompetentes, comumente defendido por muitos países da época. Esse era o receio que motivava o Barão, entre outras estratégias, a buscar reconhecimento de qualquer governo legal na América como política externa para a integração e estabilidade.

Assim, o Brasil não se opôs à vitória dos liberais no Paraguai e concedeu o livre condomínio ao Uruguai da área navegável da região de Lagoa Mirim, em 1909, o que os uruguaios não esperavam por parte do Brasil. Essa última ação trouxe grande simpatia do Uruguai para o Brasil. O princípio de não intervenção trouxe relativo equilíbrio de poder entre Brasil e Argentina. Essa reorganização das relações na região não foi, contudo, suficiente para impedir a maior escalada de desconfianças regionais no período da Primeira República¹⁸⁸, pois o Brasil iniciou, ao mesmo tempo, sua política de renovação de sua Marinha.

José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, iniciou um programa de atualização e incremento da Marinha brasileira. O governo Rodrigues Alves reajustou contas¹⁸⁹ em um período de condições financeiras relativamente melhores, permitindo a compra de dois dos mais poderosos navios da época, o modelo *dreadnought*, além de três cruzadores, seis contratorpedeiros, três submarinos e mais alguns navios auxiliares¹⁹⁰. O movimento de

¹⁸⁷ Despacho para a legação brasileira em Buenos Aires, 22 nov. 1904 *apud* CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, ano 41, n. 2, p. 68, 1998.

¹⁸⁸ BUENO, Clodoaldo. O rearmamento naval brasileiro e a rivalidade Brasil-Argentina em 1906-1908. *História, revista da Universidade Estadual Paulista*, São Paulo, n. 1, p. 23.

¹⁸⁹ BELLO, José Maria. Política diplomática e econômica de Rodrigues Alves?. *Cultura Política: Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 45, mai. 1941.

¹⁹⁰ ZEBALLOS, Estanislao. *Diplomacia desarmada*. Buenos Aires: Editorial Universitária, 1974. p. 270.

atualização estava bem atrasado em relação ao nosso maior vizinho sul-americano. No início do século XX, a Argentina organizou a primeira Escola Superior de Guerra, que, de acordo com Francisco Doratioto, deixou de desenvolver a integração de pontes e estradas nas províncias de Misiones, Corrientes e Entre Rios, como forma de dificultar o avanço para o centro do país. Enquanto isso, o Barão escrevia ao diplomata brasileiro em Buenos Aires, Domício da Gama: “nossa fraquíssima esquadra está quase sem munições para combate”¹⁹¹, armar-se era extremamente necessário. O Barão realmente acreditava na possível guerra com a Argentina, pois, como ele mesmo disse, “já foi possível o tresloucado Govêrno Alcorta pensar em alguma agressão – ideia essa discutida em Buenos Aires há dois anos”¹⁹².

Nesse momento, quem mais construiu a inspiração argentina de que o Brasil se armava em busca de uma guerra foi o ministro dos negócios estrangeiros da Argentina, Estanislao Zeballos. Esse ministro partiu da premissa de que o Brasil se aliava ao Chile, Bolívia e Uruguai para isolar a Argentina. A imprensa argentina produzia publicações constantes a respeito do perigo das armas brasileiras¹⁹³. Zeballos denunciou (saiu) do pacto de equivalência naval que fizera com o Chile em 1902, para lhe possibilitar engajar-se em novo programa de armas. Esse ministro tinha planos velados¹⁹⁴ para adquirir a região de Misiones (Palmas no território brasileiro), mas fracassou nas negociações, que acabaram por garantir a posse brasileira à região¹⁹⁵. O episódio elevou a popularidade do Barão do Rio Branco e nutriu grande consternação em Zeballos, que retornou como ministro das Relações Exteriores, em 1906, no governo Alcorta ainda com pretensões expansionistas. Zeballos buscava apoio social para a guerra. Ele chegou até mesmo a mandar publicar em grande número seu livro sobre como seria a guerra entre o Brasil e Argentina, contendo muitas gravuras, chamado *Ressurgimento Cívico da Argentina*, no qual o autor procurou recontar a história das relações entre Brasil e Argentina, provocando um sentimento de ódio e culpa contra o Brasil¹⁹⁶. Como ministro, ele aproximou a Argentina do Chile e iniciou um plano ousado. Seu plano, apresentado ao seu presidente Alcorta, de acordo com Doratioto¹⁹⁷, foi o de forçar o Brasil a ceder um dos encouraçados

¹⁹¹ RIO BRANCO para DOMÍCIO DA GAMA, s/l, 15 dez. 1908 *apud* VIANA-FILHO, Luiz. *A vida do Barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1959, p. 398.

¹⁹² *Idem*, p. 398.

¹⁹³ SCENNA, Miguel Ángel. *Argentina - Brasil: cuatro siglos de rivalidad*. Buenos Aires: Ediciones La Bastilla, 1975. p. 295.

¹⁹⁴ SCENNA, Miguel Ángel. *Op. Cit.*, p. 290.

¹⁹⁵ BUENO, Clodoaldo. O rearmamento naval brasileiro e a rivalidade Brasil-Argentina em 1906-1908. *História: Revista da Universidade Estadual Paulista*, São Paulo, n. 1, p. 20.

¹⁹⁶ Ligeiras reflexões do Estado Maior do Exército sobre a situação militar do Brasil, especial em comparação com a da Argentina. Rio de Janeiro (RJ). AB-PR- Cx.105 Doc. 299. p. 7.

¹⁹⁷ DORATIOTO, Francisco. *O Brasil no Rio da Prata (1922-1994)*. Brasília: FUNAG, 2014. p. 56.

encomendados a Argentina como medida de segurança e, caso o Brasil não aceitasse, a Argentina mobilizaria toda sua esquadra e mais 50.000 soldados para tomar o Rio de Janeiro.

De alguma maneira, porém, o plano secreto de Zeballos e Alcorta vazou na imprensa e foi extremamente combatido por deputados e senadores que eram partidários da política externa dos presidentes anteriores, Mitre e Roca, uma política externa mais integracionista. Como última tentativa, Zeballos disse ter conseguido decodificar um telegrama brasileiro enviado para o Chile no qual o governo do Brasil declarava suas intenções hostis à Argentina e buscava aliança com o Chile. Era uma tentativa desesperada de Zeballos, para causar uma comoção pública contra o Brasil. Esse episódio ficou conhecido como caso do telegrama número nove.

A guerra no episódio do telegrama número nove, porém, não ocorreu, pois Rio Branco revelou o código do telegrama brasileiro publicamente no qual levava à tradução: “sempre vi vantagens numa certa inteligência política entre o Brasil, o Chile e a Argentina, e lembrei por vezes sua conveniência”¹⁹⁸. Além disso, Rio Branco escreveu, nesse mesmo telegrama, que a pessoa de Zeballos era quem impedia essa aproximação. Não houve chance para a agressiva política externa de Alcorta e Zeballos, que foi demitido como ministro das Relações Exteriores. Apesar do fracasso desses planos, ficou patente a possibilidade iminente de uma política argentina belicosa pronta para invadir a capital do Brasil. O episódio do telegrama número nove impactou os militares, almirantes e contra-almirantes brasileiros e voltou vívido à memória dos militares após a Primeira Guerra Mundial, durante os governos de Epitácio e de Bernardes.

A política externa do Barão demonstrou intenções de aliança e criação de uma inteligência comum entre Brasil, Argentina e Chile até o falecimento do ministro, em 1912. Ainda em fins de 1909, ele buscou desenvolver o que ficou conhecido como aliança ou inteligência comum do ABC, Argentina, Brasil e Chile. Essa aliança não foi adiante, mas foi muito simbólica das diretrizes do Barão. As relações Brasil-Argentina voltaram ao bom entendimento em 1910, quando entrou no governo Roque Sáenz Peña, que também buscava aproximação entre os latinos. Na verdade, Peña queria uma aliança entre Brasil e Argentina para se contrapor à hegemonia dos Estados Unidos. Por razões principalmente econômicas, o Brasil não poderia arcar com tal política externa de hegemonia dual contra os EUA, mas houve sucesso temporário na contenção do armamentismo.

Em 1911, Brasil e Argentina concluíram não terminar a construção do terceiro encouraçado como resultado dessa nova aproximação. A morte do Barão do Rio Branco interrompeu o projeto de uma possível aliança ABC, que foi retomada bem mais tarde. Esse

¹⁹⁸ ETCHEPAREBORDA, Roberto. *Historia de las relaciones internacionales Argentinas*. Buenos Aires: Editorial PLEAMAR, 1978. p. 81-83.

intento de aliança, na verdade, sempre fora barrado pela possibilidade dos outros países, como Bolívia e Peru¹⁹⁹, por não aprovarem tal inteligência ABC, tornando-se beligerantes contra a iniciativa de integração. Ainda assim, a herança dessa diplomacia do Barão foi a nova concórdia com a Argentina, expressa na famosa frase do presidente da Argentina, Roque Sáenz Peña, “tudo nos une, nada nos separa”.

Paralelamente à construção dessas novas diretrizes de política externa, por meio das relações bilaterais, o Barão do Rio Branco também procurou desenvolver essas mesmas conformações durante as Conferências Pan-americanas. Esses encontros eram uma oportunidade única para que os países da região afinassem seus respectivos objetivos de política externa de maneira mais harmônica. Vejamos que tipo de estratégia o Brasil vinha apresentando nessas Conferências, no intuito de entendermos os desafios que Arthur Bernardes e seu ministro Félix Pacheco enfrentaram na década de 1920.

De acordo com Rubens Ricupero²⁰⁰, a Conferência Pan-americana de 1909-1910 estava para ocorrer em Buenos Aires ou Rio de Janeiro, mas acabou sendo no Rio devido ao apoio decisivo dos Estados Unidos. O ostensivo apoio dos norte-americanos ao Brasil como sede da conferência elevou as expectativas latino-americanas no sentido de que o Brasil seria subserviente às diretrizes da América do Norte. O discurso do Barão do Rio Branco, porém, foi totalmente apologético à Europa, desconcertando interesses estadunidenses e argentinos. O Brasil não assinou um acordo comercial coletivo para a região americana, contrariando os planos dos Estados Unidos, mas também não assinou a proposta da Doutrina Drago, da Venezuela, que visava a tornar ilegal a coação militar como forma de cobrar dívidas internacionais. O Barão do Rio Branco estava, portanto, criando um equilíbrio de interesses. Há pouco tempo antes da realização das Conferências, a Venezuela havia sido invadida pela Inglaterra, que cobrou o pagamento de dívidas, prática conhecida como diplomacia das canhoneiras; assim, acuada por essa prática violenta, a Venezuela lançou a Doutrina Drago em uma espécie de resposta à Doutrina Monroe e às ingerências europeias, buscando ilegalizar essa forma de cobrança.

Rio Branco foi pragmático. Como explica-nos Flávio Sombra Saraiva²⁰¹, o ministro declarou compreender a delicada necessidade de se evitar o intervencionismo militar, mas que uma doutrina como aquela seria uma declaração coletiva de maus pagadores, uma forma de já

¹⁹⁹ DORATIOTO, Francisco. *O Brasil no Rio da Prata (1922-1994)*. Brasília: FUNAG, 2014. p. 67.

²⁰⁰ RICUPERO, Rubens. Op. Cit., p. 327.

²⁰¹ SARAIVA, Flávio Sombra. O Barão do Rio Branco no Itamaraty (1902-1912). *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 55, n. 2, jul./dez. 2012.

se resguardar para dar o calote, o que afugentaria empréstimos futuros, prejudicaria ainda mais a situação financeira da região e não solucionaria o problema das dívidas já existentes. O Barão construiu, desse modo, a política externa do meio termo para o pan-americanismo brasileiro: nem os acordos comerciais coletivos favoráveis à forte nação americana, nem a doutrina Drago apoiada pela Argentina ou medidas radicais antiamericanas.

Havia muita expectativa para essa Conferência. Foi a primeira oportunidade de reunião americana após a Grande Guerra; logo, havia muitos planos sobre o que fazer para nos proteger melhor. De acordo com Kátia Gerab Baggio²⁰², de 1909 a 1919, foi publicada no Rio de Janeiro a *Revista Americana*, que visava a estimular a integração continental por meio do diálogo intelectual e científico. A revista propunha, em seus primeiros números, reforçar o “traço de união entre as figuras representativas da intelectualidade continental”²⁰³. A autora afirma que essa revista serviu, na verdade, para divulgar a versão do Barão do Rio Branco sobre o pan-americanismo, pois era muito elogiosa à diretriz de manutenção das relações amistosas com a Europa e insistia no equilíbrio de interesses entre Estados Unidos e os países latinos. Havia, assim, muitas formas de se discutir o que deveria ser o pan-americanismo, qual posição o Brasil adotaria diante do perigo explícito da guerra.

A diplomacia de Rio Branco rapidamente tornou-se uma verdadeira cartilha para a condução da política externa brasileira. O Barão conseguiu uma série de vitórias em difíceis negociações fronteiriças, encontrando resoluções pacíficas quase sempre muito favoráveis ao Brasil. No que diz respeito às tensões geopolíticas, essa diplomacia fundou-se na não intervenção na vida política dos países vizinhos, na busca pela integração da América Latina, bem como na aproximação cautelosa dos Estados Unidos, desde que a modernização bélica não estivesse comprometida. As decisões de política externa do Barão do Rio Branco passaram a servir de crivo para definir o que seria uma política externa correta ou equivocada. Ser um bom ministro do exterior passou a significar seguir os passos do Barão.

Arthur Bernardes e Félix Pacheco viveram um momento histórico muito diferente daquele que viveu Rio Branco. O governo Bernardes enfrentou as necessidades estratégicas do mundo pós-guerra. Nessa nova conjuntura, os países vizinhos do Brasil tornaram-se ainda mais hostis às políticas de modernização do poderio bélico brasileiro. Essa modernização, contudo, nunca havia sido tão necessária. O perigo de uma nova guerra inclusive na própria América Latina era uma realidade.

²⁰² BAGGIO, Kátia. *Os Intelectuais Brasileiros e o Pan-Americanismo: A Revista Americana (1909-1919)*. Salvador: Anais Eletrônicos do IV Encontro da ANPHLAC, 2000.

²⁰³ Idem, p. 7.

2.2 O IMPACTO DA PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL NA GEOPOLÍTICA DA AMÉRICA LATINA

O governo de Arthur Bernardes iniciou-se junto com a década de 1920, justamente um período no qual os impactos da Primeira Guerra Mundial na estratégia militar e diplomática de praticamente todos os países do mundo estavam sendo sentidos. Na América Latina, as históricas tensões geopolíticas passaram por importante processo de reformulação. Nessa conjuntura, é impossível desconsiderarmos a estratégia brasileira para a América Latina quando estudamos as ações de modernização de Bernardes na Liga das Nações, pois as ameaças mais próximas do Brasil estavam em seus vizinhos. A Liga era o lugar exato para que o Brasil tentasse fazer algo sobre suas próprias tensões regionais. Assim como é impossível separarmos o projeto nacionalista do presidente Bernardes de suas investidas internacionais, é indispensável considerarmos a diplomacia regional na conformação desse mesmo projeto.

No período pós-guerra, surgiu uma discussão internacional sobre o desarmamento que veio de encontro à modernização bélica de Arthur Bernardes. A questão do desarmamento tem seu início na fase posterior à conflagração europeia, quando foi configurado o artigo 8º do Pacto da Sociedade das Nações, firmado a 28 de junho de 1919 pelos países aliados e associados, como parte fundamental do Tratado de Versalhes, que pôs fim à Guerra contra o grupo germano-turco. Dizia o artigo: “os membros da Sociedade reconhecem que a manutenção da paz exige a redução dos armamentos nacionais ao mínimo compatível com a segurança nacional e com a execução das obrigações internacionais impostas por uma ação comum, levando em conta a situação geográfica e as condições especiais de cada Estado”.²⁰⁴

Esse debate internacional teve grande impacto sobre a diplomacia latino-americana da década de 1920, pois foi justamente esse o período no qual Bernardes tentou reformar a Marinha do Brasil. O contexto era, assim, propício a modificar o equilíbrio estratégico centenário entre Argentina, Brasil e Chile. A política externa do governo brasileiro buscou aproveitar-se do momento para aumentar sua projeção regional e internacional.

Esse sistema de forças passou por uma corrida armamentista durante e após a Primeira Guerra Mundial, devido ao clima de crises e desconfianças típico da guerra. Nesse sentido, a inteligência naval brasileira desenvolveu, durante a década de 1920, vários documentos que

²⁰⁴ 5ª Conferência Pan-Americana (1923). Telegrama de Amaral para Félix Pacheco, em 18 mai. 1923. Códice: 962.V/L230/3785.

comprovavam que o Brasil se encontrava em situação de inferioridade bélica naval em relação aos seus vizinhos, para legitimar nosso novo programa de armas. Descobrimos, por exemplo, um relatório secreto entregue diretamente às mãos do presidente da República produzido por um militar desconhecido, de iniciais A. F. C, chamado *A Efetiva Concórdia Sul-Americana*. Apesar do título amistoso, é um documento totalmente empenhado em evidenciar a inferioridade bélica do Brasil em relação à Argentina em caso de uma guerra iminente. O qual o autor pretendia convencer o presidente de que a guerra estava prestes a acontecer. Esse autor descreveu que estava em andamento a criação de uma inteiramente nova rede ferroviária na Argentina nos últimos cinco anos; para ele, a Argentina estava fazendo algo semelhante ao que fizera a Alemanha em preparação para a Grande Guerra:

Através de espessa rede ferroviária, sob o mesmo critério que a Alemanha teve em vista, isto é, aproveitando para o comércio as estradas estratégicas, a Argentina realiza uma das partes mais importantes para seu programa: prepara a agressão por terra contra o Brasil, isto, é, está preparada para a ofensiva das operações terrestres quando bem entender. Além disso reforça a superioridade naval que há muitos anos possui contra o Brasil, pois ela sabe que o mar é o ponto vulnerável do Brasil, pois se não pudermos conduzir a guerra e mar e vitoriosos, em terra não teremos igualmente chance de vitória. No Brasil, a situação econômico-financeira é difícil exigindo do governo a mais severa economia, exigindo restauração de suas finanças o bastante para provar que um país nessas condições não pode pensar em agressões. Por que então a Argentina se arma? Isso ocorre, pois, normalizada a crise financeira, o Brasil retomará pelo comércio a sua hegemonia na América do Sul. Se mais tarde será muito difícil enfrentar o gigante, muito menos difícil será impedir-lhe o crescimento. Este é o ponto de vista argentino. O caso histórico do telegrama número nove não pode ser esquecido. Ele teria levado-nos à guerra não tinha naquela ocasião o Brasil qualquer intenção agressiva? A Argentina citava os mesmos argumentos de hoje. Isto se tem dado toda vez que se inicia um possível surto do Brasil no caminho do progresso. Qualquer pretexto determinará a explosão.²⁰⁵

O autor narrou, então, como seria um ataque argentino por terra, evidenciando que o Uruguai, muito provavelmente, permitiria a invasão dos argentinos por Santa Catarina e que eles facilmente poderiam invadir o Rio Grande do Norte. A preocupação principal, porém, seria com o poder naval do Brasil, pois a força necessária para levar e trazer soldados e suprimentos mesmo na guerra terrestre era a Marinha. A proposta do autor para uma possível concórdia do Brasil com seus vizinhos seria, portanto, o fortalecimento da Marinha brasileira. Com ela forte o bastante, as comunicações terrestres estariam asseguradas e a Argentina temeria qualquer possível agressão. Pelo mar, o Brasil poderia cortar as comunicações terrestres dos argentinos. A Marinha brasileira fortalecida seria, assim, ameaça suficiente, para impedir ataques

²⁰⁵ Relatório Confidencial de A.F.C a Arthur Bernardes. *A Efetiva Concórdia Sul-Americana*. 23 dez. 1923. APM. p. 1-4.

inesperados pelo país vizinho, “tendo garantidas as comunicações marítimas terá forçosamente dentro de um tempo um exército muito mais numeroso que a Argentina, o tempo nesse caso será nosso maior aliado”²⁰⁶. Buscando inspiração na Guerra Mundial, afirmou o autor que:

[...] foi a esquadra inglesa, garantindo desde o início das hostilidades as comunicações marítimas dos aliados, por ter imediatamente enclausurado a alemã em seus portos do mar do Norte e banido o pavilhão germânico dos mares, conseguindo a vitória definitiva.²⁰⁷

Esse autor buscou evidenciar que o exército alemão era muito superior ao exército inglês, mas isso não foi suficiente, pois a Marinha foi o setor mais estratégico na guerra e, por isso, a Alemanha perdeu. Por fim, ele afirmou ao presidente: “ou o Brasil cuida imediatamente da remodelação de sua esquadra ou fatalmente terá a guerra declarada pela Argentina”²⁰⁸; e o Brasil estava pronto para perder qualquer guerra.

Nesse relatório secreto, o autor chegou a um impasse no qual a diplomacia brasileira também chegou no governo Bernardes: armar a Marinha brasileira era necessário e urgente, mas como armar o Brasil sem despertar uma nova corrida armamentista ou até mesmo causar uma guerra?

Na recente guerra todas as nações beligerantes improvisaram novos exércitos e foram eles que concluíram a guerra, nenhuma porém conseguiu fazer uma nova Marinha. A esquadra inglesa com todos seus recursos fez toda a campanha com os mesmos navios seus que já estavam em serviço. Além disso, a ação da Marinha tem de ser imediata ao romper das hostilidades, e essa ação exercerá influencia por todo o decurso da guerra. Não acredite que uma nação amiga por conveniência direta ou indireta, cedendo-nos navios, venha permitir-nos a resolução do problema. Um navio de guerra é uma máquina que só tem valor quando bem conduzida o que exige exercícios constantes em tempo de paz. Na Marinha, o meio termo equivale a insucesso. O problema, contudo, consiste em distinguir como devemos nos armar para repelir a Argentina, sem lhe demonstrar intuítos belicosos. Não acredite que esse plano visa a guerra. Ele visa a paz. Unicamente a paz, paz que teremos no dia que formos fortes no mar, pois foi assim durante todo o tempo da monarquia quando tínhamos flagrante superioridade naval. Quando recebemos os dois MINAS (navios) aquele entusiasmo cessou. Somente quando nos percebe fracos no mar é que a Argentina vae se armando, declarando que “Ella se arma porque nós estamos nos armando” todas as vezes que procura aumentar seu poder naval, Ella usa do mesmo processo, arma o mesmo efeito e com sucesso. A Argentina comprou numerosos navios mineiros e mandou reforçar seus dois couraçados já por si mais potentes que os nossos na razão de 1.0 para 0.5. Renovou sua missão naval na Europa e nos Estados Unidos e vota créditos fantásticos de 300 milhões de pesos ouro para reorganização da esquadra e finalmente declara: “é o Brasil que se está armando”. O fato agora tornou-se mais definitivo para a adesão da Chile ao “leit-motif”. Não nos iludamos.²⁰⁹

²⁰⁶ Idem, p. 6.

²⁰⁷ Idem, p. 7.

²⁰⁸ Idem, p. 8.

²⁰⁹ Idem, p. 9-12.

Dessa maneira, Argentina não iria descansar até que enfraquecesse o Brasil em suas ambições militares, isso porque o Brasil se fortaleceria assim que tivesse oportunidade, garantindo preponderância no subcontinente. Havia, então, um claro objetivo identificado por meio das experiências históricas: o Brasil não poderia deixar o jogo argentino dos tempos do Barão do Rio Branco voltar à tona. O aprendizado principal para o autor desconhecido foi o episódio do telegrama número nove. Vimos que foi uma experiência de quase conflito. Essa experiência somada ao cenário pós Grande Guerra e aos ímpetos de modernização de Arthur Bernardes criaram o ambiente perfeito para a necessidade de novas estratégias geopolíticas na América Latina.

Encontramos, nos registros do fundo Arthur Bernardes o discurso do Capitão de Mar e Guerra, Cimar de Siqueira Pinto da Luz, proferido na Escola Naval de Guerra a todos os marinheiros de baixa e alta patente. Siqueira Pinto demonstrou que a aparente concórdia entre Brasil e Argentina não se sustentava no cenário político da década de 1920. Esse discurso demonstra-nos que, no governo Bernardes, o delicado equilíbrio encontrado pelo Barão já havia se rompido. Disse o capitão Cimar:

Tudo nos une, nada nos separa. São palavras que soam aos ouvidos como um hino de paz, mas pelo passado e um ligeiro perscrutar do futuro bastam para dizer que não. A *sympathica* sentença partiu de um coração amigo do Brasil e daí sua fragilidade. Preparar para a guerra parece-me que significa uma perfeita avaliação do poder naval inimigo. Não são tempos de paz.²¹⁰

Após uma longa defesa a respeito da necessidade de se considerar a Argentina como inimigo em potencial, Cimar fez um inventário completo de cinco páginas sobre todos os mais importantes e potentes navios que a Argentina possuía na época, bem como demonstrou comprovantes de compra de mais seis submarinos modernos pelos argentinos, uma encomenda que até então o Brasil desconhecia. Logo depois, ele fez o mesmo com as forças navais brasileiras, dizendo:

[...] os dois couraçados Argentinos são superiores aos dois brasileiros, os quatro cruzadores couraçados argentinos não têm similares brasileiros, o único cruzador brasileiro é inferior a qualquer dos dois argentinos [...] essa comparação tipo a tipo, deixa evidente que a força naval argentina é superior à brasileira.²¹¹

E concluiu, então: “o princípio mais importante para a política naval brasileira é o de considerar inevitável a guerra com o mais forte país da América do Sul”²¹². Assim, considerar

²¹⁰ LUZ, Cimar de Siqueira Pinto. Discurso proferido na Escola Naval de Guerra, 1921. APM. AB-PI-Cx. 04. Doc. 53. p. 3.

²¹¹ Idem, p. 16.

²¹² Idem, p. 52.

a guerra com a Argentina nunca tinha sido tão necessário, pois nos tempos do Barão o Brasil ainda não havia presenciado uma guerra mundial. Se os anseios de uma guerra com a Argentina eram enormes nos tempos de Zeballos, tornaram-se diários nos anos de Bernardes.

Ainda encontramos um outro longo relatório produzido em 1922, classificado como absolutamente secreto e endereçado apenas às mãos do presidente, chamado *Ligeiras Reflexões do Estado Maior do Exército sobre a situação militar do Brasil, especialmente em comparação com a da Argentina, em Dezembro de 1922*²¹³, escrito por Augusto Tasso Fragoso, chefe do Estado Maior do Exército. De acordo com o chefe do Estado Maior, a Argentina cultivou uma cultura bélica orgulhosa que a levava a acreditar que tinha todo o direito de usufruir dos recursos naturais de forma incontestável²¹⁴. Ele argumentou que a cultura bélica argentina legou ao seu povo o sentimento de supremacia irrevogável justamente devido à histórica superioridade bélica desse país em relação ao Brasil e ao Chile. Já o Brasil teria uma cultura bélica radicalmente diferente. O melhor exemplo disso seria o comportamento de ambos na Guerra Mundial:

[...] corremos ao encontro da França por defender a civilização e contrapor-nos ao militarismo, enquanto a Argentina quedava impenetrável e incombustível como se sentisse que a derrota dos alemães representava a derrota das ideias que ela mesma queria usar no futuro.²¹⁵

O autor comenta que a Argentina teve alistamento militar obrigatório 17 anos antes do Brasil, mas, toda vez que nosso país começava a querer armar-se, o jogo deles era mostrarem-se desarmados e investirem pesado na propaganda do Brasil como imperialista.

De fato, a então Guarda Nacional brasileira vinha esvaziando o poder do Exército desde a sua criação em 1831, por passar a função policial do Estado para setores privados. Ela apenas foi extinta em 1922 quando o Exército já clamava por mais poder e representatividade²¹⁶. O exército brasileiro estava enfraquecido simbólica e materialmente nos primeiros anos da Primeira República. Pelos cálculos de Augusto Tasso Fragoso, a Argentina dispunha, em 1922, de 359.000 homens instruídos e preparados para a guerra contra 136.000 do Brasil²¹⁷. Fragoso expõe que não apenas os números eram relevantes, mas também o fato de que a organização dos combatentes no Brasil era extremamente recente: “ainda nos encontramos na primeira fase

²¹³ Ligeiras reflexões do Estado Maior do Exército sobre a situação militar do Brasil, especial em comparação com a da Argentina. Rio de Janeiro (RJ). APM. AB-PR- Cx.105. Doc.299.

²¹⁴ Idem, p. 2.

²¹⁵ Idem, p. 4.

²¹⁶ SCHWARCZ, Lilia Moritz. *História do Brasil Nação: a Construção Nacional. 1830-1889*. v. 2. São Paulo: Objetiva, 2013.

²¹⁷ LUZ, Cimar de Siqueira Pinto. Op. Cit., p. 12.

de adaptação! Não basta ter os combatentes, ainda temos que instruí-los e saber onde buscá-los, mesmo sendo nossa população o quádruplo da Argentina”²¹⁸.

Esse chefe militar ainda analisou o poder bélico do Chile, do Peru e da Venezuela. É impressionante a quantidade de informação e detalhes que esse documento entregue diretamente a Bernardes apresentou no sentido de comprovar como o nosso país era o menos preparado do continente em termos proporcionais à população e ao território. Muito provavelmente, o relatório contribuiu para reforçar o entendimento do presidente sobre as necessidades urgentes de se armar o Brasil. Veremos, no capítulo 3, muito mais sobre a compreensão bélica de Arthur Bernardes e como ele lidou com essa realidade de vulnerabilidade brasileira, mas, por hora, fica claro que havia relevante pressão para que o governo fizesse alguma coisa a respeito das tensões com a Argentina.

O governo Bernardes teve como duas de suas prioridades bélicas a renovação das forças navais e a produção de armamentos. A maior produção de armas foi uma estratégia muito defendida pela Marinha. Como disse o Capitão de Mar e Guerra, Cimar de Siqueira Pinto da Luz: “A luta mundial de 1914 a 1918 deixou evidenciado que, sem produção própria, nenhuma nação poderá resistir ao enorme dispêndio de material bélico que a guerra moderna requer”²¹⁹. Assim, logo no início da década de 1920, a estratégia de segurança brasileira já estava definida: evitar que a Argentina ratificasse sua superioridade bélica, por meio da atualização da Marinha, e garantir o desenvolvimento da produção de armas nacionais. No entanto, os obstáculos também estavam postos: como armar o Brasil sem acirrar ainda mais a corrida armamentista? Como alcançar autoridade na diplomacia da segurança com a crise financeira e econômica em que se vivia no Brasil na década de 1920?

O fato constatado até aqui é que o impacto da Grande Guerra na América Latina gerou um acirramento armamentista que não poderia ser resolvido regionalmente. Se o Brasil deixasse de se armar, a Argentina continuaria representando um perigo crescente, bem como suas alianças regionais. Se o Brasil se armasse, seria tido como imperialista, alimentando o clima de beligerância. Dessa maneira, grande parte dessa disputa foi transmitida às assembleias da Sociedade das Nações.

Buscando compensar esse movimento brasileiro na Liga, os países vizinhos, na década de 1920, iniciaram um movimento para que se fizesse um tratado regional de redução de armas. Como o Brasil reagiria a um pedido desses logo no momento em que Bernardes e seus

²¹⁸ Ligeiras reflexões do Estado Maior do Exército sobre a situação militar do Brasil, especial em comparação com a da Argentina. Rio de Janeiro (RJ). APM. AB-PR- Cx.105. Doc. 299. p. 11.

²¹⁹ LUZ, Cimar de Siqueira Pinto. Op. Cit., p. 43.

almirantes visavam obter a tão almejada reforma naval? A posição brasileira na V Conferência Pan-Americana seria fundamental para que o país conseguisse apoio ou ao menos a não interferência dos países da região em suas campanhas na Liga. Então vamos à V Conferência Pan-americana.

2.3 A DIPLOMACIA BRASILEIRA E O PAN-AMERICANISMO APÓS A GRANDE GUERRA

Os países da América Latina, após a Primeira Guerra Mundial, tornaram-se mais cautelosos sobre qualquer política armamentista brasileira, sendo a própria presença do Brasil na Liga das Nações motivo suficiente para gerar desconfiança sobre uma possível política de hegemonia regional. Logo, o principal plano de ação dos países vizinhos foi criar uma obrigação jurídica regional para conter os esforços armamentistas de maneira coletiva.

Essa obrigação jurídica foi discutida na Conferência Pan-americana de Santiago em 1923. Quem convocou essa Conferência foi o Chile, com a intenção de gerar um consenso regional sobre a necessidade de limitarem-se os gastos navais no continente, a chamada tese XII²²⁰. Enquanto isso, no governo Bernardes, uma primeira iniciativa de modernização da Marinha foi a continuidade da Missão Militar Francesa, que vinha desde 1909, para atualizar o exército, e a criação de uma missão naval com os Estados Unidos, a partir de 1922, com o mesmo objetivo²²¹.

Essa política brasileira gerou tensões no plano estratégico do equilíbrio de forças entre Brasil, Argentina e Chile. Essas duas missões foram criticadas pelos vizinhos e foi assim que o Brasil começou a vincular sua política de armamento à Sociedade das Nações. De acordo com Garcia²²², a diplomacia brasileira justificou essas duas missões e o rearmamento pelo artigo oitavo do Pacto da Liga das Nações, pois nele estava legalmente autorizado um mínimo de poder bélico aos membros da Liga, desde que fosse compatível com as necessidades de defesa do país. Esse “mínimo compatível” brasileiro estaria, então, pelas análises navais, desequilibrado, por isso comprovar que éramos inferiores à Argentina, belicamente falando, seria fundamental para alimentar essa tese do artigo oitavo do Pacto.

²²⁰ GARCIA, Eugênio Vargas. A diplomacia dos armamentos em Santiago: o Brasil e a Conferência Pan-americana de 1923. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 23, n. 46, p. 173-200, 2003.

²²¹ Idem, p. 185.

²²² Idem, p. 190.

Em 1922, a Conferência Naval de Washington, considerada a primeira Conferência de desarmamento das Américas²²³, visava a estabelecer limitações de tonelagem para todo o continente americano. Nesse evento, o Brasil buscou furtar-se de qualquer obrigação desde o início. Assim, o presidente Epitácio Pessoa pediu aos representantes brasileiros que não aceitassem nenhuma limitação naval e que se justificasse por meio do Pacto da Liga em seu artigo 8º²²⁴. Para tentar ratificar a justificativa para a não redução de armas, o Brasil procurou marcar uma reunião prévia com Argentina e Chile, conduzida por Félix Pacheco²²⁵, já durante o governo Bernardes, mas a Argentina agiu hostilmente à ideia, por se considerar inferior ao Brasil e ao Chile nos seus armamentos navais.

Os jornais argentinos passaram a denunciar o “imperialismo brasileiro”, que estaria maquiando seu verdadeiro poder bélico, replicando sua estratégia de sempre. Logo, o plano de justificativa para a modernização bélica brasileira, partindo do artigo oitavo do Pacto, não funcionou. Eugênio Vargas Garcia²²⁶ apontou que o esforço argentino foi o de mostrar que esse argumento era um jogo brasileiro no sentido de esconder sua verdadeira superioridade regional. Obviamente, a Argentina sabia que estava muito melhor equipada que o Brasil, mas continuava acusando este país de imperialista e hostil. A verdade é que o Brasil estava sem saída diante dos argumentos argentinos. Os tratados de missão naval com os Estados Unidos firmados em 1922 eram totalmente secretos, mas, na Conferência de Washington, tiveram que ser parcialmente revelados por pressão dos argentinos²²⁷, o que fortaleceu o argumento deles de que o Brasil realmente estava sendo beligerante. Não houve, porém, falta de tentativas para tentar reverter esse quadro.

Pesquisando os periódicos da época do governo Bernardes, identificamos que, antes e após a Conferência de Santiago, foi organizado um evento chamado Congresso Latino-Americano da Juventude. Esse Congresso foi uma reunião com significativo apelo na imprensa da Argentina e do Brasil. Entre 1923 e 1926, vários jornais no Brasil e na Argentina debatiam o americanismo como uma forma de construir novas relações entre as nações, para não se repetirem os erros dos europeus que os levaram à guerra. O jornal *A Pátria* expunha, por exemplo, um discurso de Alfredo Palacios, professor de Direito da Universidade de La Plata, que foi também publicado no periódico *Crítica*, na Argentina, sobre o americanismo diante dos erros da Grande Guerra, como discurso de homenagem e inspiração ao Congresso Latino-

²²³ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 192.

²²⁴ Idem, p. 181.

²²⁵ Idem, p. 197.

²²⁶ Idem, p. 195.

²²⁷ Idem, p. 200.

Americano da Juventude. Encontramos esse discurso também em outro periódico brasileiro, o *Jornal do Commercio*, no qual Palacios dizia:

[...] nossa América até hoje tem vivido da Europa, mas a última guerra mostrou que no coração dessa cultura estavam os vermes de sua dissolução. Sua sciencia estava no serviço das minorias dominantes [...] que não escuta os lamentos do fraco e humilde [...] volvamos as vistas a nós mesmos! Emancipemo-nos do passado. O cruzamento de raças nos tem dado almas novas. Dentro de nossas fronteiras acampa a humanidade. Devemos libertar a mulher e fazê-la nossa igual nos direitos [...] temos que antes de tudo exaltar a personalidade humana.²²⁸

Palacios continuou longamente seu discurso, dizendo que o Congresso da Juventude era uma forma de fazer propaganda sobre os planos para uma nova paz para a humanidade²²⁹. O debate sobre o pan-americanismo, portanto, foi bastante presente e conectou-se com a crítica ao modo europeu de fazer política.

Vimos, no capítulo 1, que, após a Grande Guerra, as ideias a respeito do que seria a modernidade para o Brasil estiveram muito conectadas com a necessidade de ruptura com os ideais políticos e filosóficos da Europa. A década de 1920 foi momento de valorização do que fosse genuinamente nacional. Essa valorização também passou pelo pan-americanismo. Os debates sobre o pan-americanismo cresceram após a Guerra, sendo uma boa oportunidade para Bernardes buscar uma concórdia com a Argentina em nome da proteção da região. Além disso, o empenho que Bernardes designou à região latino-americana também se conecta à sua busca por apoio de países vizinhos à candidatura brasileira na Liga das Nações.

O presidente e seu ministro precisavam convencer seus países vizinhos de que a modernização bélica do Brasil era necessária, e, ao mesmo tempo, levá-los a apoiar o Brasil como representante do subcontinente na Sociedade das Nações. Acreditamos que a principal maneira que Bernardes e Pacheco encontraram para defender essa estratégia foi por meio da instrumentalização do discurso do pan-americanismo.

Encontramos, nos arquivos pessoais de Arthur Bernardes, um relatório oficial sobre esse Congresso Latino-Americano da Juventude. O relatório foi entregue diretamente ao ministro das Relações Exteriores. De acordo com esse documento, o Congresso ocorreu entre os estudantes de direito do Brasil e da Argentina, para discutir a integração americana e divulgarem um novo ideal de paz para a humanidade²³⁰. Nesse relatório, os estudantes agradecem o empenho de Félix Pacheco em realizar a reunião e por pensar em todo o evento,

²²⁸ *A Pátria*, 3 fev. 1925.

²²⁹ *Idem*.

²³⁰ Relatório do Comitê Executivo do Congresso Latino Americano da Juventude a Félix Pacheco. Cx. 130. p. 1.

enfatizando que seguiram fielmente todas as orientações que ele dera sobre o que dizer aos argentinos, bem como deviam se comportar²³¹. Fica patente, por conseguinte, que esse encontro internacional foi uma investida de Félix Pacheco para buscar melhores relações, principalmente, com a Argentina, numa tentativa de mudar a opinião pública sobre o Brasil. Pacheco buscava contornar as suspeitas de hostilidade sobre o Brasil por meio de publicações e eventos.

Tudo indica que a ideia de Pacheco era usar a ideia de “americanismo”, como foi dito no relatório entregue a ele, para ratificar o *status quo* na região e fazer seguir os planos de armamento brasileiro sem grandes protestos. Os autores do relatório disseram:

[...] si não fosse essa sábia orientação de V. excelência, não poderíamos encontrar o ambiente de *sympathia* que reconhecemos existir nos círculos diplomáticos da Argentina, devido à sua individualidade de americanista sincero e infatigável [...] queremos apenas fazer menção ao mérito e ao patriotismo de V. Excia. Empenhados na consolidação da obra formidável de Rio Branco de que V. Excia. é um dos mais autorizados discípulos.²³²

Pacheco não se ateve apenas à Conferência em si, mas também distribuiu uma cópia de seu próprio discurso do “Dia da América” em escolas públicas, na embaixada e em círculos diplomáticos como iniciativa de promover a integração²³³, ou seja, era um esforço de propaganda. Além desse discurso, ele distribuiu um volume impresso em escolas públicas e universidades sobre a Paz Americana.²³⁴ Logo, essa iniciativa tinha uma clara intenção: procurar expor publicamente a necessidade de união entre Argentina e Brasil, mobilizando jovens estudantes, para mitigar a tensão das disputas sobre o armamento. Nessas variadas publicações de Pacheco, o tom era o mesmo: associar o pan-americanismo com a ideia de modernidade, uma nova forma de fazer diplomacia no sentido oposto às maneiras europeias, para consagrar a paz no subcontinente.

Os estudantes do mencionado Congresso foram procurados pelo periódico *Crítica*, no qual defenderam a política interna e externa do governo Bernardes. Eles escreveram a Félix Pacheco: “vale acentuar o valor da publicação dessa entrevista no *Crítica* entendendo-se que esse jornal é dirigido por um uruguaio, país que tem se demonstrado áspero nos fatos da nossa

²³¹ Cópia do relatório apresentado pelos delegados universitários brasileiros no Comitê executivo do Congresso Latino Americano da Juventude, ao ministro das Relações Exteriores. (Anexo: recortes de jornais). APM. AB-PR-Cx.130. Doc. 376. p. 2.

²³² Cópia do relatório apresentado pelos delegados universitários brasileiros no Comitê executivo do Congresso Latino Americano da Juventude, ao ministro das Relações Exteriores. (Anexo: recortes de jornais). APM. AB-PR-Cx.130, Doc. 376. p. 1

²³³ *Idem*, p. 3.

²³⁴ *Idem*, p. 3.

vida nacional”²³⁵. Já a entrevista que os representantes brasileiros deram a outro jornal, *La nación*, foi replicada integralmente pelo periódico brasileiro *Jornal do Commercio*, cujo dono era o próprio Félix Pacheco. Eles disseram, nessa entrevista, algo muito similar na entrevista concebida ao periódico *Crítica*, da Argentina, copiando, na íntegra, frases do discurso do Dia da América de Félix:

Estamos certos de que no dia em que a Argentina e o Brasil ratificarem a união mental dos seus elementos intelectuais da moderna geração quer na política, quer nas ciências, quer nas escolas, desaparecerá como bolha de sabão à luz do Sol a impressão falsa de um problema armamentista que não pode existir entre os dois países. Os representantes de determinadas casas de armamentos não obtiveram nenhum êxito nos seus propósitos de provocarem divergências nas relações entre Argentina e Brasil [...] quem conhece o nosso território, a índole pacifista do nosso povo nunca poderá sequer pensar que somos um país onde o espírito militarista predomine. Ainda agora acontece o combate a uma minoria militar que se quer sobrepor à ordem civil. Posso afirmar que esses motins militares isolados já foram combatidos com energia pelo Dr. Arthur Bernardes. O Brasil jamais trocará a balança da Justiça pela espada do militarismo.²³⁶

Observemos que a estratégia no sentido de conectar a ideia de ser moderno significava defender a concórdia regional, e essa concórdia passaria pela harmonia entre Brasil e Argentina. Percebemos, portanto, as tentativas discursivas e diplomáticas de Pacheco, para tentar convencer que o Brasil não queria guerra, mas precisava se armar, e esse armamento seria em defesa não do Brasil, mas do pan-americanismo. O argumento de que o nosso país deveria se armar porque era inferior à Argentina não parece ter surtido efeito. Já usávamos essa defesa desde os tempos do Barão. A novidade no discurso de Félix Pacheco é essa instrumentalização da modernidade na política e na diplomacia associada ao pan-americanismo, para tentar apaziguar as tensões latinas.

Essa estratégia não foi, entretanto, suficiente para convencer os países vizinhos de que o Brasil vinha em paz. A Conferência de Santiago foi um momento muito duro para as ambições da política externa de Bernardes. Os planos de fazer uma grande propaganda sobre as intenções pacifistas do Brasil certamente não geraram muitos resultados práticos.

Como explicou Eugênio Vargas Garcia²³⁷, antes da Conferência de Santiago, a Argentina ainda convocou uma reunião prévia, negando a veracidade dos documentos brasileiros sobre a inferioridade bélica, propondo que o Brasil se limitasse à tonelagem de sua

²³⁵ Idem, p. 7.

²³⁶ Cópia do relatório apresentado pelos delegados universitários brasileiros no Comitê executivo do Congresso Latino Americano da Juventude, ao Ministro das Relações Exteriores. (Anexo: recortes de jornais). APM. AB-PR- Cx.130 Doc. 376. p.14.

²³⁷ GARCIA, Eugênio Vargas. A diplomacia dos armamentos em Santiago: O Brasil e a Conferência Pan-Americana de 1923. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 23, n. 46, p. 173-200, 2003.

Marinha a 55.000²³⁸. Ao mesmo tempo, vimos que, desde a Conferência de Washington de 1922, o Brasil estava isolado na América do Sul em sua proposta armamentista por negar qualquer limitação. Naquela Conferência em Washington, Raul Régis de Oliveira, no governo Epitácio Pessoa, já tinha defendido o direito brasileiro de se rearmar com base no artigo oitavo do Pacto da Sociedade das Nações, negando a tese XII proposta pelo Chile de desarmamento conjunto. Em reunião prévia a Santiago, o Brasil precisou mais uma vez negar a redução coletiva de armamentos em 15 de novembro de 1922, já no governo de Bernardes. Essa contínua posição de negar pedidos de limitação bélica desgastava ainda mais a imagem brasileira.

Pacheco reagiu. Ele tentou mudar o argumento do Brasil, não negando a necessidade de desarmamento, mas defendendo que se mantivesse poder bélico proporcional ao tamanho, população e orla de cada país²³⁹. Era um argumento interessante, buscando não continuar confrontando a opinião geral da região. Vale a pena lembrar que a proposta argentina de limitação a 55.000 toneladas para a Marinha seria impossível, pois os três encouraçados que o Brasil tinha já pesavam 44.000 toneladas, sem contar o equipamento que já tinha sido encomendado. Pacheco, então, na Conferência Preliminar de Val Paraíso, convocada pelo próprio Brasil, propôs que questões sobre os armamentos não fossem discutidas na Conferência de Santiago, mas, sim, apenas entre os países do ABC.

A Conferência iniciou-se em 25 de março de 1923, e o chefe da delegação chilena era Augustin Edwards. Esse diplomata tinha a estratégia pessoal de barrar os avanços militares brasileiros. Veremos à frente que, durante toda participação brasileira na Liga das Nações, Edwards foi contra as mais diversas propostas do Brasil. Essa oposição iniciou-se na Conferência de Santiago. Durante o início do governo Bernardes, comemorava-se o centenário da Independência do Brasil. Nas festividades, houve demonstrações militares e muito se discutiu a necessidade de rearmar o país²⁴⁰. Tais demonstrações serviram de justificativa para a imprensa argentina e a chilena para iniciarem um processo mais acirrado de crítica ao Brasil enquanto a Conferência se iniciava²⁴¹. Os ânimos tornavam-se mais hostis.

Uma fagulha de esperança surgiu com um novo diálogo entre Brasil e Chile. Pacheco e Melo Franco trabalharam em correspondências diretas com Alessandri, presidente chileno que efetivamente declarou-se a favor do Brasil no seu empenho de armar-se devido à efetiva posição

²³⁸ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 177.

²³⁹ Idem, p. 179.

²⁴⁰ Idem, p. 187.

²⁴¹ Idem, p. 188.

de inferioridade bélica brasileira em relação aos seus vizinhos²⁴². Honduras também parecia se posicionar a favor do direito brasileiro em se armar. A situação favorável durou muito pouco.

Edwards tomou o controle das negociações, informando, secretamente, a Melo Franco que proporia o limite de 80.000 toneladas para os navios mais importantes. Mais uma vez, essa seria uma proposta que inviabilizaria os novos encouraçados brasileiros. Melo Franco não afrouxou. Ele respondeu confidencialmente a Edwards: “preferiríamos ver inteiramente fracassada essa Conferência a nos submetermos a tais imposições”²⁴³.

É nesse momento que se iniciou um conflito de opiniões entre Melo Franco e Félix Pacheco. Seguindo os telegramas da época, presentes no Arquivo Histórico do Itamaraty, conseguimos perceber que, diante da escalada hostil nos periódicos argentinos, chilenos e até mesmo brasileiros contra a militarização do Brasil, Arthur Bernardes realizou uma reunião ministerial na qual o presidente e o ministro decidiram manter a posição brasileira na Conferência. As ordens foram de abster-nos de qualquer assunto vinculante quanto à contenção de armas, preferindo não entrar em nenhum tipo de negociação. Melo Franco, porém, discordou radicalmente das recomendações do ministro e do presidente²⁴⁴. Franco preferia entrar em negociação no formato ABC, para não gerar desgastes contra Chile e Argentina. Apesar da opinião desse representante, Pacheco insistiu na estratégia de continuar negando qualquer negociação, fazendo com que o diplomata aceitasse a opinião do presidente. Disse Pacheco: “não devemos nos expor ao perigo de novas ciladas pela generalização impensada de um debate totalmente irrelevante para a maioria das nações representadas na Conferência, e só dizendo respeito ao Brasil, Chile e Argentina”²⁴⁵.

Esse foi o primeiro episódio no qual Melo Franco desrespeitou a vontade do presidente e de Pacheco. O ministro fez publicar uma declaração de princípios internacionais escrita por ele mesmo. Nessa declaração, argumentou que o Brasil estava constitucionalmente proibido de fazer guerras de conquistas, além de estar muito inferiormente preparado para guerras com qualquer país americano, pois havia iniciado a conscrição militar apenas em 1916.

Melo Franco, de maneira geral, tinha um entendimento sobre as relações internacionais e direito internacional muito diversa da de Bernardes. Franco acreditava na negociação e na capacidade vinculante do Direito Internacional, já Bernardes e Pacheco acreditavam mais em posicionamentos unilaterais e soberanos como forma de diplomacia.

²⁴² Idem, p. 189.

²⁴³ Melo Franco a Edwards. Telegrama confidencial. Rio, 26 mar. 1923, AHI 273/3/16.

²⁴⁴ Amaral para Félix Pacheco. Telegrama confidencial. Santiago. 26 abr. 1923, AHI 231/4/13.

²⁴⁵ Pacheco a Melo Franco. Telegrama urgente. Rio de Janeiro. 21 abr. 1923, AHI 273/3/16.

Arthur Bernardes confiava muito em Melo Franco, tendo uma longa relação pessoal com o mesmo muito antes de ser presidente; no entanto, não havia tanta afinidade quanto à perspectiva geopolítica de ambos. Essa clara divergência de entendimentos será, mais adiante, abordada novamente, pois se tornou ainda mais insustentável no contexto da Liga das Nações.

Finalmente, quem salvou o prestígio da Conferência foi o embaixador paraguaio, simpático às causas brasileiras, ao distrair os debates sobre redução de armas com a proposta do Pacto Gondra. Apesar de jornais da oposição, como *O Imparcial*, terem criticado o resultado da Conferência como um afastamento à tradição diplomática de Rio Branco, o Pacto Gondra ficou na história diplomática como uma grande vitória do pacifismo regional.

O Pacto Gondra previu em seus artigos primeiro e segundo que fossem proibidos quaisquer conflitos bélicos antes de negociações diplomáticas ou pela arbitragem, que deveriam ser avaliados e decididas por meio de comissões investigativas. Para tanto, foram formadas duas comissões investigativas perpétuas, uma em Washington e outra em Montevidéu. Essas duas comissões representam um inédito esforço de institucionalização das soluções de controvérsias no continente.

Não podemos dizer que a Conferência de Santiago fora infrutífera. Na verdade, o esforço de institucionalização do diálogo diplomático deu origem a uma série de canais de negociação. Além da comissão para solução de controvérsias criada com o Pacto, houve a fundação do Instituto Interamericano da Criança, em 1927; a Comissão Interamericana de Mulheres, em 1928; o Instituto Pan-Americano de Geografia e História, também em 1928²⁴⁶.

Durante o governo Bernardes, no entanto, o firmamento de um acordo que realmente reduzisse a compra de armas não obteve sucesso algum, principalmente devido à sua nova estratégia. De certa forma, a Conferência de Santiago foi um sucesso para os planos de Bernardes e Pacheco.

A ausência de qualquer acordo permitiu o presidente e seu ministro estarem livres para tentar algo maior na Liga das Nações: garantir mais autoridade internacional ao Brasil. Na Liga, contudo, o Brasil travou uma luta completamente diferente. Teve que lidar com desafios e distâncias muito maiores e esforços mais caros.

Percebemos que as tensões geopolíticas na América Latina estavam impossibilitando toda a execução da diretriz de modernização bélica do governo brasileiro. Coincidentemente, é justamente a partir de 1923, após a Conferência Pan-americana no Chile, que Bernardes passa

²⁴⁶ Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp>.

a investir grandes esforços em direção ao plano de alcançar um lugar permanente no Conselho Executivo da Liga das Nações.

Dessa maneira, acreditamos que a estratégia que o governo de Bernardes adotou para superar esses obstáculos a seu projeto de modernização foi alcançar um lugar permanente no Conselho da Liga das Nações. Entendemos que o lugar permanente no Conselho não era apenas um plano para obter-se prestígio diante da opinião pública, mas, antes, e, sobretudo, uma estratégia para driblar os embaraços da diplomacia de segurança regional. A política externa de Arthur Bernardes para a Liga das Nações esteve, na verdade, totalmente vinculada à política externa para a América Latina. Estar no Conselho como membro permanente garantiria a solução dos dois obstáculos que estudamos até aqui: se o Brasil alcançasse uma posição de prestígio entre as grandes potências, poderia armar-se com a justificativa de ser o mais novo protetor da paz internacional e, ao mesmo tempo, dispensar-se-ia de certos pesados gastos militares de preparação para guerras pelo fato de já estar entre as grandes potências na Liga, e, por isso, mais seguro contra uma possível guerra futura. Uma guerra que poderia acontecer entre os próprios países da América Latina.

Sendo assim, compreendemos que a estratégia brasileira de política externa, muito insistente no assento permanente do Conselho, esteve vinculada às pressões geopolíticas da América Latina. Para esclarecermos e aprofundarmos as investigações a respeito dessa hipótese, estudaremos mais minuciosamente as relações políticas entre o Brasil e os países latino americanos na Liga das Nações.

2.4 AS TENSÕES LATINO-AMERICANAS DENTRO DA SOCIEDADE DAS NAÇÕES.

A partir de 1923, o Brasil intensificou sua participação na Liga. Ser reconhecido como membro permanente do Conselho da Liga traria prestígio internacional estratégico para qualquer país que conseguisse entrar para esse grupo seletivo. Vários países que buscavam driblar seus entraves regionais estratégicos estavam enxergando na Liga não apenas uma organização internacional para a paz, mas uma forma de institucionalização de poder e projeção.

Em 1923, a Liga estava a todo vapor. O delegado japonês tinha dito na Assembleia: “as Conferências são tão frequentes na Sociedade das Nações que ela pode quase ser considerada

como uma Conferência internacional permanente”²⁴⁷. A impressão que se tinha era a de que a Liga iniciava uma nova realidade internacional, uma nova ordem. O país que ficasse de fora muito provavelmente perderia as novas oportunidades de desenvolvimento. Disse Franco: “o princípio da igualdade dos Estados soberanos, que tanto se bateu em Haia pelo Ruy, começou. [...] A utopia agora se transforma em realidade. Ora, se não for a Sociedades das Nações, quem escutará a voz da Pérsia, asfixiada entre os russos e os turcos?”²⁴⁸.

Não podemos, pois, subestimar o significado que a Liga teve para seus contemporâneos. O mundo estava arrasado como nunca esteve antes, e a brecha para a voz dos mais fracos apareceu. Eles estavam convencidos de que a ordem anterior não podia subsistir. Apontou Franco: “a posição dos Estados dependerá, pois, mais dos seus homens de governo que de seu poderio militar. Devemos, antes de tudo, procurar a nossa permanência no Conselho”²⁴⁹. Poder acreditar na possibilidade de um mundo no qual os países mais fracos participariam dos processos internacionais de decisão era real. Bernardes, Melo Franco e Félix Pacheco não estavam imunes a esse pensamento.

Não podemos, com os olhos de quem já sabe que a Liga não funcionou, desprezar a experiência dessa possibilidade para o Brasil. Para aquelas pessoas, havia chance de o Brasil estar entre os grandes, pois o mundo estava mudando. Não era necessariamente presunçoso pensar assim. A importância do assento permanente para aqueles atores que viveram os horrores da Primeira Guerra mundial não pode ser negligenciada. Com isso em mente, estudemos a busca brasileira pelo lugar permanente na Liga como uma estratégia de política internacional, mas, principalmente, regional, sabendo que os países latinos também entendiam a importância geopolítica da Liga para a região.

As razões para a busca pelo lugar permanente para o Brasil na Liga, contudo, passam, necessariamente, pelas rivalidades secretas e pelos planos arquitetados nos bastidores da diplomacia latino-americana contra o Brasil. Os países latinos que estiveram na Liga, em vários momentos, agiram contra o Brasil, e essa pressão foi fundamental para determinar a ação brasileira em sua busca por um lugar entre as grandes potências. Para investigarmos as intrigas secretas da diplomacia americana, acompanharemos o desenvolver cronológico de vários embates, analisando caso a caso.

²⁴⁷ Dossiê sobre a Liga das Nações contendo todo o processo da tentativa do Brasil de ocupar um lugar permanente no conselho da entidade e sua retirada quando não foi atendida sua reivindicação. APM. AB-PR- Cx. 119. Doc. 323. p. 2

²⁴⁸ Idem, p. 2.

²⁴⁹ Idem, p. 3.

O principal objetivo da delegação brasileira na Liga era mostrar que o Brasil poderia contribuir para as mais importantes temáticas, com o fim de angariar respeito à imagem da América Latina. Desde o início da Liga, entretanto, a imagem brasileira vinha sendo associada à da América Latina de maneira negativa. Muitas vezes, a ideia que se passou foi a de que a América Latina não era tão crucial para o jogo de forças dentro da organização. Para o Brasil, essa associação era ainda pior, pois esse próprio país buscava essa ligação, por meio de seu argumento de legítimo representante do continente depois da saída dos Estados Unidos.

Analisamos uma carta confidencial do delegado brasileiro, major Barbosa Carneiro, a Arthur Bernardes, reportando a segunda Conferência de Transportes, em 1923, quando um dos delegados, Sr. Comert anunciou: *A América Latina é temida, mas não é respeitada na Sociedade das Nações*: “Não são respeitados porque nunca trouxeram uma ideia à Sociedade no terreno dos princípios, limitando-se a disputar posições e a pedir cargos. Seus representantes não estudam as questões e apenas cuidam de questões eleitorais”²⁵⁰. O delegado brasileiro interpelou o palestrante Comert, que reconheceu publicamente que o Brasil era o único representante latino a contribuir com os debates, por exemplo, os sobre trânsito internacional, e que suas opiniões eram muito respeitadas. Comert citou um episódio em Barcelona no qual o Brasil “foi mediador de primeira ordem, tendo sido árbitro das mais sérias questões”²⁵¹. Comert aproveitou para elogiar os conhecimentos jurídicos expostos pelo Brasil, declarando ainda: “quando eu falava da América Latina, eu considerava o Brasil à parte”²⁵².

As nações latinas ficariam, assim, “mordidas” pela crítica pública e pelo elogio ao Brasil. O Brasil já começava a pagar o preço por ser uma nação “à parte da América Latina”. Alguns países latino-americanos passaram a movimentar-se contra o Brasil em várias situações.

O major Barbosa informou, em telegrama ao presidente, que Cuba e Chile fizeram oposição para a renovação do Brasil como membro permanente da Comissão de Trânsito, no fim daquela Conferência²⁵³. Além dessa oposição, o major supunha que houvesse outra chapa, uma secreta entre Uruguai e Chile, que também se organizava contra o Brasil. O presidente dessa comissão de transportes era o delegado Medina, do Uruguai, que foi indicado pelo próprio Brasil. O major Carneiro explicou²⁵⁴, porém, que, desde o início dessa Conferência, Medina, do Uruguai, manifestou inegável hostilidade a tudo que o Brasil propunha. O Brasil, portanto,

²⁵⁰ Carta confidencial do major Estevão de Carvalho a Arthur Bernardes, fev. 1924. APM. Cx. 119. Doc. 323.

²⁵¹ Idem, p. 2.

²⁵² Idem, p. 3.

²⁵³ Relatório Confidencial sobre a Comissão de Trânsito e Energia enviado pelo major Barbosa Carneiro a Félix Pacheco. 8 dez. 1923. APM. AB-PI-Cx.04. Doc. 63. p. 1.

²⁵⁴ Relatório Confidencial sobre a Comissão de Trânsito e Energia enviado pelo major Barbosa Carneiro a Félix Pacheco. 8 dez. 1923. APM. AB-PR- Cx.119. Doc. 323. p. 3.

na Conferência de Transportes, estava enfrentando a oposição de Cuba e Chile, hostilidades do presidente da Comissão, delegado do Uruguai, e uma coalizão secreta contra a presença brasileira entre Uruguai e Chile. A leitura da ata dessa Conferência confirma que realmente o Uruguai vinha votando contra as proposições do Brasil sobre os mais diversos assuntos. Não faria sentido o major Barbosa mentir ao presidente em telegramas confidenciais, portanto realmente tudo indica uma organizada oposição latino-americana às propostas brasileiras na Conferência de Transportes.

Os resultados dessa coalizão secreta ficaram expostos na Conferência sobre Eletricidade. Em uma subdivisão da comissão para transportes que ocorreu no mesmo período, no ano de 1923, estava para ser aprovada uma cláusula, vinculando, ao menos moralmente, seus membros de iniciarem-se as negociações a respeito do aproveitamento de quedas d'água em seus territórios para fins de geração de energia elétrica²⁵⁵. A delegação brasileira sofria um impasse: se assinasse a convenção, o governo teria que iniciar negociações com a Argentina sobre as quedas d'água de Iguazu. Os delegados brasileiros, entretanto, estavam sem receber instruções do governo brasileiro, enquanto o delegado da Suíça apresentou-se muito animado com a possível assinatura, pois era, também, representante de um dos maiores investidores nos bancos de Buenos Aires e lucraria com a nova atividade. A pressão para a continuidade dos acordos foi grande, e quase se iniciou ali mesmo o início das tratativas do acordo entre Brasil e Argentina para aproveitamento das quedas de Iguazu.

Com receio de prejudicar as estratégias políticas do governo, Montaroyos, delegado brasileiro, decidiu não assinar. Naquele momento, a Argentina não era membro oficial da Liga por não ter ratificado o pacto dessa organização, mas participou da Convenção de Energia e de Trânsito isoladamente; demonstrava-se apta a conversar sobre o empreendimento em Iguazu, mas o Brasil recusou continuar a negociação. Findava ali, tanto por receios políticos dos delegados brasileiros por perder vantagens estratégicas em negociar sem amplos estudos, quanto devido à falta de orientação vinda do presidente a respeito do assunto, um plano de integração latina que iria se desenvolver apenas em 1979, durante governo Geisel pelo acordo Itaipu-Corpus. O mais interessante nessa Conferência, contudo, foi a posição dos latino-americanos.

Enquanto o Brasil estava apertado com a falta de instruções do governo, o próprio líder da Conferência de Energia, o Uruguai, sofria uma pressão secreta por parte de seus aparentes aliados latinos: as tratativas que o Uruguai vinha organizando nessa Conferência de energia não deram certo, pois Cuba e Chile votaram contra a cláusula de obrigatoriedade, ao menos moral,

²⁵⁵ Idem, p. 5.

em iniciarem-se negociações sobre quedas d'água²⁵⁶. O Uruguai era o presidente da Convenção graças ao voto do Brasil, que via um país menor da América Latina na liderança como símbolo de respeito ao que a Europa fizera antes, elegendo também um país menor, no caso, a Holanda. Como presidente da comissão, o plano uruguaio era fazer aprovar as convenções de energia e seus transportes. Se havia uma inteligência geopolítica uruguaia, visando causar alguma contenda entre Brasil e Argentina devido a Iguazu, ao forçar a aprovação da cláusula de negociação de recursos hídricos, não podemos afirmar, mas, mesmo que houvesse, o delegado do Uruguai não conseguiu levar seus planos adiante. O Uruguai não alcançou a aprovação da cláusula sobre quedas d'água, nem sua pretendida reeleição devido à oposição de seus próprios aliados: Chile e Cuba, uma reviravolta no sistema de alianças então firmado.

Os outros países latinos nessa convenção, de acordo com o major Barbosa Carneiro²⁵⁷, Chile e Cuba, opuseram-se à continuidade do Uruguai na presidência da convenção, e o secretariado aceitou os argumentos da nova oposição latina: “o secretariado discretamente invocou o argumento das compensações: o Brasil e o Uruguai já faziam parte do Conselho, seria justo dar postos a outros países latino-americanos”²⁵⁸. Para conquistar lugar na comissão, Agüero, delegado do Cuba, “ao mesmo tempo que simulava trabalhar em favor do Brasil, o fazia em favor de Chile, pois a sua chapa real era Cuba-Chile”²⁵⁹. O representante do Uruguai, iniciada a Conferência de Energia, percebeu que Cuba e Chile trabalhavam não apenas contra o Brasil, mas também contra o próprio Uruguai.

O Uruguai, dessa maneira, mesmo após toda sua oposição ao Brasil no início da Conferência de Trânsito, passou a buscar uma aliança conosco para frear a frente Cuba-Chile, firmando-se, assim, dois lados que se opuseram no momento das votações: Uruguai-Brasil, de um lado, e Cuba-Chile, de outro, impedindo unanimidade latino-americana sobre todos os assuntos da Conferência de Energia, como narrou o major Barbosa ao presidente Bernardes²⁶⁰. Por fim, haveria uma votação para o próximo presidente da Comissão de Energia na Liga. No resultado da votação, Brasil empatou com o Chile, e houve mais uma segunda votação quando o Chile obteve quatro votos a mais que o Brasil. De acordo com major Carneiro, esses quatro votos eram da Venezuela, Chile, Cuba e Colômbia, configurando, assim, uma derrota para Brasil e para o Uruguai devido à oposição de seus próprios vizinhos latinos. O delegado que

²⁵⁶ Relatório Confidencial sobre a Comissão de Trânsito e Energia enviado pelo major Barbosa Carneiro a Félix Pacheco. 8 dez. 1923. APM.AB-PR- Cx. 119. Doc. 323. p. 5.

²⁵⁷ Idem, p. 7.

²⁵⁸ Carta confidencial do major Estevão de Carvalho a Arthur Bernardes, fev. 1924. APM. AB-PR- Cx. 119. Doc. 323. p. 6.

²⁵⁹ Idem, p. 10.

²⁶⁰ Idem, p. 11.

esteve o tempo todo a favor do Brasil foi Guerrero, do Salvador²⁶¹. O major expôs em sua carta²⁶² que Salvador informou tudo secretamente ao Brasil e foi assim que a diplomacia brasileira pôde descobrir que, desde o início, o Chile estava tramando um plano contra a eleição brasileira, mesmo demonstrando constante e simulada amizade.

Guerrero, delegado do Salvador foi, então, quem abriu os olhos do major quanto ao plano secreto de Cuba e Chile. Informou que, desde 1922, Cuba vinha planejando apoiar a candidatura do Uruguai e depois do Brasil, para que esses dois pudessem sair juntos da comissão e facilitar a aprovação de Cuba e Chile – por isso mesmo Cuba vinha, desde 1922, mostrando-se favorável ao Brasil. Os delegados Agüero, de Cuba, e Edwards, do Chile, estavam, dessa maneira, trabalhando em conjunto não apenas com os latinos. Guerrero, que era informante secreto do Brasil, contou ao major que a aliança Cuba-Chile trabalhou em uma propaganda secreta para as nações europeias e aos Estados Unidos, pedindo por mais presença e representação na Comissão de Transportes em favor deles, obtendo êxito. Guerrero provou ao major brasileiro que vários países europeus já vinham felicitando a aliança entre Edwards e Agüero²⁶³, consumando o sucesso do plano Chile-Cuba.

O major brasileiro, diante desse quadro de alianças secretas, emitiu sua opinião ao ministro Félix Pacheco:

[...] é indispensável que o Brasil se precavenha contra essa manobra e a melhor resposta é a sua entrada como membro permanente do Conselho. É preciso não desconhecer que a situação é perigosa. O trabalho nas chancelarias é urgente (especialmente Londres, Paris e Washington que agem aquelles sobre a Europa e este sobre as republicas hispano-americanas. Trabalho urgente. Os meios de realização desse programa poderiam ser: a) conservação de um membro permanente das delegações em todas as assembleias. b) criação, no Itamaraty, de um serviço especial para a Sociedade das Nações²⁶⁴.

Além dessas duas sugestões, o major enviou um esquema completo de reestruturação para a relação entre o Itamaraty e a Sociedade das Nações. A preocupação desse representante do Brasil com certeza impactou as impressões de Pacheco. Até então, o Brasil não possuía uma legação na Liga com o valor de embaixada, mas logo mais seria aberta. Certamente, essa pressão vivida em 1923 contribuiu para a fundação dessa legação. O major deve ter ficado muito surpreso com tamanho esforço latino-americano contra as posições do Brasil. Se não fosse a amizade salvadorenha, o Brasil nunca saberia o longo jogo que Cuba e Chile vinham arranjando contra a delegação brasileira na Convenção. Essa intriga latino-americana ocorreu

²⁶¹ Chamavam El Salvador de apenas Salvador nos relatórios enviados pelos técnicos brasileiros que pudemos encontrar.

²⁶² Carta confidencial do major Estevão de Carvalho a Arthur Bernardes, fev. 1924. APM. AB-PR- Cx. 119. Doc. 323. p. 13.

²⁶³ Idem, p. 11.

²⁶⁴ Idem, p. 13.

nas tratativas dos mais diversos assuntos que relacionam o Brasil na Liga, não apenas na comissão de trânsito e de energia, como veremos a diante. Fica, portanto, muito claro que a busca pelo lugar permanente para o Brasil na Liga estava associada à própria sobrevivência de quaisquer propostas brasileiras nas mais variadas temáticas, pois os esquemas secretos latino-americanos se revelaram muito difíceis de identificar e vinham minando as votações de muitas comissões que o Brasil participava.

A política externa de Arthur Bernardes foi impactada por essas tensões latino-americanas dentro da Liga. Julgamos necessário detalharmos esses acontecimentos nos foros de discussão da Liga, pois valorizamos a conexão entre as pressões vividas pela diplomacia brasileira diante dos planos secretos latino-americanos e a formulação das decisões de Arthur Bernardes. Estudar as tensões entre Brasil e seus vizinhos na Liga de maneira minuciosa, portanto, faz-se fundamental para compreendermos a formulação da política externa brasileira.

As propostas brasileiras na Comissão de Transportes foram hostilmente tratadas pelo Uruguai e amistosamente recebidas por Cuba e Chile, mas quem realmente queria ver o Brasil fora do jogo junto com o Uruguai eram Agüero e Edwards. Os representantes brasileiros devem ter ficado ainda mais surpresos quando Guerrero os contou que os planos de Cuba-Chile datavam de 1922, dois anos antes daquela votação. A sugestão do major brasileiro a Pacheco a respeito do lugar permanente e as ameaças latinas, cada vez mais nítidas, às propostas brasileiras certamente deram novos contornos estratégicos e geopolíticos para a conquista do lugar permanente na Liga. Por meio da Liga das Nações, o Brasil poderia ter uma autoridade internacional reconhecida pelas grandes potências; autoridade que os latinos nunca poderiam contestar, nem se oporem. As hostilidades latino-americanas não poderiam ser expostas ao público, pois o argumento brasileiro era justamente baseado em sua legitimidade como representante da América. Dessa maneira, ser membro permanente era a única solução para a continuidade da diplomacia brasileira na Sociedade das Nações.

Seria muito inocente acreditar que Pacheco e Bernardes não ouviram os fortes apelos do major. O representante brasileiro demonstrou ainda mais sobre sua estratégia, no fim da longa carta:

Há uma opinião pessimista que julga inútil o Brasil na Sociedade das Nações. É isso um grave erro. Assim como a Inglaterra e a França sabem servir-se della para a sua política internacional, também o Brasil e sua esphera, pode tirar grande proveito dessa machina [...] será por intermédio dela que mais facilmente as republicas ibero-americanas figurarão no concerto mundial. Cumpre-nos ganhar terreno para ser a primeira, a mais considerada dentre as nações americanas no seio da Sociedade, e assim alcançarmos vantagens que

se traduzirão nas reações mais salutares sobre a política sul-americana de que nos cabe ser árbitro.²⁶⁵

Nesse último trecho, vemos claramente exposta a estratégia que vincula o assento permanente no Conselho à geopolítica sul-americana do major, tratando a Liga como máquina da nova política internacional que deveria ser usada para os fins das políticas regionais. Assim como França e Inglaterra estavam instrumentalizando a Liga para equilibrar seus interesses regionais, o Brasil também deveria fazê-lo. Diante dessa estratégia de aliar os interesses regionais do Brasil à autoridade internacional, a insistência da diplomacia brasileira em se firmar como legítima representante dos americanos, um argumento aparentemente muito defasado e com muitas dificuldades em ser aceito, ganha um novo significado. Garantir seu lugar como membro temporário no Conselho não seria suficiente; o Brasil precisava, também, assegurar a aceitação sul-americana a essa autoridade.

O argumento de ser o Brasil o representante legítimo dos americanos enfrentou muitos obstáculos. Alguns historiadores, inclusive, questionaram-se sobre por que Melo Franco insistia tanto nessa linha de raciocínio. Diante das nítidas dificuldades brasileiras com as oposições dos latino-americanos às suas propostas, fica claro, porém, que ser reconhecido como legítimo representante na América pela Sociedade das Nações não era, na prática, uma forma de mostrar integração latina, mas de impor aceitação regional à autoridade brasileira. Com o apoio das grandes potências às diretrizes brasileiras, como a necessidade de armar-se mais, tornaria muito difícil a continuação da histórica oposição que os latinos sempre fizeram aos avanços bélicos do Brasil. O argumento de legítimo representante americano não nos parece ser, portanto, um resultado da aceitação latina diante dos auspícios da política externa do Brasil, mas, antes, uma forma de o Brasil gerar aceitação dos latino-americanos mediante uma inquestionável autoridade internacional que o Brasil ganharia por estar no Conselho da Sociedade.

2.5 UMA NOVA INVESTIDA: A REAÇÃO BRASILEIRA APÓS AS AMEAÇAS DA DIPLOMACIA LATINO-AMERICANA

O delegado brasileiro que estava à frente da representação brasileira era F. C. Clarck, mas o plano de Pacheco foi trocá-lo por Afrânio de Melo Franco, que vinha sendo ministro das finanças do governo, cargo que sempre exigiu proximidade e confiança por parte do presidente.

²⁶⁵ Carta confidencial do major Estevão de Carvalho a Arthur Bernardes, fev. 1924. APM. AB-PR- Cx. 119. Doc. 323. p. 13.

Afrânio foi convidado a assumir a representação da delegação brasileira na Sociedade das Nações, e, para isso, os gastos com a representação brasileira subiram consideravelmente. Esse plano partiu do próprio Pacheco, que, em 11 de março de 1924, anunciou importantes mudanças no quadro de embaixadores, como podemos verificar em um relatório de seu próprio punho a Arthur Bernardes:

A nossa verba “Extraordinários no Exterior”, mais bem dotada esse ano, comporta a despesa que tivermos que fazer com pessoal [...] Esse pessoal terá residência obrigatória na sede da Liga [...] com uma organização assim e os vencimentos de embaixador, não creio que o Dr. Afrânio recusasse o posto. [...] a tarefa vai ser mais difícil que ano passado quando já o Chile nos quis arditosamente aplicar a regra do roulement, manejo que o Edwards vai certamente repetir e dessa vez com maior probabilidade de êxito se não tivermos em Londres uma figura idônea e diligente para enfrentar com vantagens esse nosso encapotado e impenitente adversário. Além do representante da Inglaterra, que tão mal interpreta os sentimentos de seu país em relação ao Brasil.²⁶⁶

Logo após realizar a troca de alguns embaixadores que também julgou estratégica para a conquista do lugar permanente, enfatizando que a principal mudança seria a retirada do embaixador Domício da Gama da Inglaterra, colocando em seu lugar o embaixador Gurgel do Amaral, Pacheco escreve: “com o embaixador Amaral em Londres, confio muito em que poremos a Inglaterra de nosso lado na Liga, anulando os manejos subterrâneos de Edwards”²⁶⁷.

Veja como a preocupação de Pacheco em reformar o quadro de embaixadores passava tanto pela estratégia de reforçar a busca pelo assento permanente quanto de superar a diplomacia chilena, que, a esse ponto, ficou claro ser inimiga da brasileira na Liga. Pelo telegrama de Pacheco a Bernardes, constata-se como a preocupação com os obstáculos da diplomacia regional andavam junto à busca pelo lugar permanente. Ele mencionou a expressão “manejos subterrâneos de Edwards” duas vezes; assim, como o leitor pode notar, o ministro deixou transparecer sua preocupação especificamente com o Chile. A diferença era que o Brasil estava reagindo a esse obstáculo. Domício da Gama era considerado um diplomata velho e pouco eficiente diante justamente da Inglaterra. Uma vez que o Brasil conseguisse o apoio Inglês, a possibilidade de alcançar o lugar permanente seria muito maior.

Em 26 de março de 1924, a mudança sugerida pelo major Carneiro e executada por Pacheco foi sentida. Os diplomatas argentinos reclamaram sobre o Brasil estar instalando uma embaixada na Liga. O plano brasileiro era ter uma representação permanente na Liga muito

²⁶⁶ Telegrama de Félix Pacheco a Arthur Bernardes. Confidencial. 11 mar. 1924. APM. AB-PR- Cx.119. Doc. 323. p. 3.

²⁶⁷ Idem, p. 3.

semelhante a uma embaixada. Isso parece ter incomodado a Argentina, pois, naquela data, Afrânio enviou uma carta pessoal a Bernardes:

Pelos telegramas de Buenos Aires, vejo que nem todos compreenderam as ações do Brasil [...] supõe alguns que nós criamos uma embaixada junto à Sociedade, quando o que criamos foi uma delegação permanente cujo chefe tem os honorários, prerrogativas, títulos e vencimentos de um embaixador [...] não é justamente a criação de uma embaixada.²⁶⁸

É muito interessante acompanharmos as causas que motivaram a criação dessa delegação permanente pelo Brasil. Essa foi uma atitude da política externa de Bernardes que muito diferenciou daquela de Epitácio Pessoa. A historiografia, como em Eugênio Vargas Garcia²⁶⁹ e Rubens Ricupero, vem apontando que Bernardes, em um projeto personalista de política internacional, investiu grande energia para alcançar o posto permanente. Ricupero, inclusive, diz que as investidas de Arthur Bernardes na Liga foram: “uma busca excessiva de prestígio com segundas intenções de política interna”²⁷⁰.

Não podemos, porém, diante das fontes analisadas aqui, dizer que a política externa brasileira na Liga foi fruto do personalismo de Bernardes, pois constatamos que essa foi uma estratégia de sobrevivência e afirmação da diplomacia brasileira em relação às grandes potências. Os próprios assessores do Brasil na Liga sugeriram os planos de busca pelo assento permanente no Conselho como forma de contornar as pressões latino-americanas. Não enxergamos todo esse personalismo de Bernardes nesse processo. Estamos diante do fato de que a estratégia brasileira de busca pelo assento permanente deu-se muito mais diante da necessidade de se contornar as tensões geopolíticas regionais do que apenas devido às “segundas intenções de política interna”.

Sem grandes esforços para ter novos aliados, o Brasil continuaria muito isolado nas mais variadas discussões, recebendo investidas secretas contra seus posicionamentos. Esse novo esforço de 1924 era muito mais uma forma de tentar fazer prevalecer os mais básicos posicionamentos do Brasil, ao menos em discussões menores, como foi nas Conferências de transporte e de energia. Devemos afirmar que a nova delegação do Brasil na Liga, bem como a meta de se alcançar o lugar permanente, não foi fruto de da “hipertrofia criminosa da política externa de Bernardes”, como sugeriu Macedo Soares, nem mesmo apenas um plano para angariar prestígio nacional, mas, antes de mais nada, uma estratégia diplomática que partiu dos

²⁶⁸ Idem, p. 4. Essa carta desfaz, inclusive, uma errada suposição da própria historiografia que afirma que o Brasil abriu uma representação com o status de embaixada. Foi, na verdade, uma delegação permanente como afirma Franco diretamente ao presidente em sua carta.

²⁶⁹ GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000. p. 86. Amér

²⁷⁰ RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)*. Rio de Janeiro: Versal, 2017. p. 333.

próprios técnicos e diplomatas brasileiros. Investir tudo que podia e inclusive se lançar ao posto de membro permanente era a melhor estratégia que os técnicos e diplomatas elegeram diante das ameaças descobertas por parte dos países vizinhos durante 1922 e 1923. A reação de 1924 foi a grande novidade: reestruturação dos planos da diplomacia brasileira. A transformação da participação do Brasil na Liga em uma verdadeira campanha pelo assento permanente não foi, portanto, uma atitude “personalista” e exclusiva do presidente.

Em 1924, haveria uma nova eleição para membros não permanentes. A nova fórmula que se buscava a partir de então era a entrada do Brasil como permanente, sem vincular-se à entrada da Espanha. Convencer os europeus a apoiar o Brasil, sem apoiar a Espanha, exigiria um novo ciclo de viagens, mas não havia tempo hábil para isso. A candidatura brasileira a membro não permanente parecia estar fadada ao fracasso. O Brasil poderia perder tudo se não fosse reeleito. A propaganda e a reestruturação da reação brasileira em 1924, porém, parece ter dado certo. O Brasil foi reeleito como membro não permanente do Conselho da Sociedade das Nações por 40 votos, ou seja, seis votos a mais que na última eleição. Apesar de não alcançar ainda uma rede de apoio definitiva ao pleito de membro permanente, nem ter apoio da Inglaterra, as esperanças se renovaram para 1925.

A partir de 1924, Castelo Branco Clarck, conselheiro na embaixada brasileira de Paris e representante brasileiro no Conselho da Liga a partir de 1922, buscou apoio dos ingleses à candidatura permanente do Brasil. No esforço de propagar os argumentos do Brasil, além de Clarck, destacou-se Raul Fernandes, que havia sido destituído como presidente do estado do Rio de Janeiro, durante o estado de sítio. Fernandes detinha boa reputação internacional devido a seus conhecimentos jurídicos. Bernardes convidou-o à participação dos esforços de propaganda pelo Brasil na Europa. Assim, Fernandes visitou Paris, Bruxelas, Haia, Estocolmo e Londres, para convencer seus representantes a apoiar a candidatura do Brasil a membro permanente.

Em 2 de outubro, Frederico Castelo Branco Clarck enviou uma carta confidencial a Pacheco, declarando: “foi uma tão estrondosa vitória [...] depois do magnífico e eficiente trabalho do Dr. Raul Fernandes junto às chancelarias europeias, que seria mais fácil a nossa entrada como membro permanente que a nossa reeleição de não permanente”²⁷¹. O próprio Clarck, que antes não via chances para o Brasil como permanente, parecia mudar de opinião. No entanto, o representante revelou entender que, por trás da euforia da reeleição, essa vitória não foi bem brasileira:

²⁷¹ Telegrama de Clarck para Félix Pacheco. Confidencial. 2 out. 1924. APM. AB-PR- Cx. 119. Doc. 323. p. 1.

[...] considerações políticas de alta monta, porém, entre as quais sobrepõe ressaltar a entrada da Alemanha para a Sociedade das Nações e para o Conselho, na qualidade de membro permanente, fizeram com que as grandes potências não quisessem remodelar, este ano, o Conselho e assentassem na manutenção do status-quo para a eleição dos não permanentes, não fosse esse desejo de deixar intacto o Conselho atual e teríamos esbarrado com as maiores dificuldades para não dizer impossibilidades à nossa reeleição.²⁷²

Clarck não podia deixar de comemorar a aparente vitória, mas estava claro que a reeleição fora uma parte da estratégia das próprias grandes potências. Devido às pressões dos latino-americanos pelo *roulement*, Clarck acreditava firmemente que a melhor chance do Brasil seria tornar-se membro permanente. A insistência na cadeira temporária estava obstaculizada pelo desejo dos países vizinhos ao Brasil.

Para essa conquista, o Brasil precisava do apoio de todos os membros do Conselho. Era realmente uma tarefa de muito esforço. Para Clarck, porém, o que estava fazendo diferença era a falta de persistência e de trabalho dos homens à frente da causa: “este ano mesmo teria sido possível a nossa entrada como membro permanente si tivesse havido maior firmeza e energia de nossa parte”²⁷³. O diplomata lamentou muito ter tentado implementar mais energia aos embaixadores brasileiros e sentir que faltou muito trabalho e comprometimento por parte desses embaixadores²⁷⁴. Para o delegado brasileiro, o melhor plano já tinha sido criado por Afrânio de Melo Franco: defender que o Brasil deveria substituir os Estados Unidos na ausência de um país americano. Um argumento para isso era que até mesmo o subsecretário da Inglaterra, Lord Parmoor, manifestou-se favorável a Raul Fernandes.

Ninguém secundou o trabalho de Raul Fernandes, único a alcançar alguma chance de convencer a Inglaterra. Seria nesse esforço que Clarck continuaria a trabalhar: na propaganda aos europeus. Veja que tornar o Brasil membro permanente no Conselho não era apenas uma estratégia de almejar a grandeza, mas, principalmente, uma forma de permanecer na Liga, pois como membro temporário já estava claro que estava ganhando reeleições apenas por desejos das próprias grandes potências de manterem o *status quo*.

O obstáculo principal, contudo, permanecia o mesmo: o que fazer com a falta de apoio da Espanha? Clarck expôs que, mesmo com as dificuldades da falta de trabalho dos representantes, seria possível o Brasil já ter conseguido o lugar permanente não fosse por uma questão: “Em uma palavra, pode-se dizer que foi unicamente por causa da Espanha que nós não entramos esse ano para o Conselho, como permanente”²⁷⁵. Os planos de Clarck pareciam estar

²⁷² Idem, p. 1.

²⁷³ Idem, p. 2.

²⁷⁴ Idem, p. 3.

²⁷⁵ Telegrama de Clarck para Félix Pacheco. Confidencial. 4 out. 1924. APM. AB-PR- Cx.119. p. 2.

dando certo, pois ele pediu ao embaixador brasileiro na Espanha, Rinaldo, para que convencesse Quiñones de León, delegado espanhol, a apoiar o Brasil, e Rinaldo informou a Clarck que o apoio da Espanha estava garantido ao Brasil. Finalmente, parecia estarmos com o caminho mais livre em relação às pressões dos países da América Latina.

Cecil Hurst, porém, um dos representantes da Inglaterra, disse a Raul Fernandes, secretamente, que Quiñones de León estava reportando-se diretamente à Inglaterra, afirmando que a Espanha seria contra a candidatura brasileira em qualquer hipótese²⁷⁶, ou seja, a Espanha procurava enganar o Brasil com a promessa de apoio enquanto dizia diretamente à Inglaterra que não suportaria a candidatura do Brasil. Estava claro que os espanhóis armaram uma armadilha.

Hurst informou a Pacheco de maneira confidencial, em cartas que encontramos²⁷⁷, que Quiñones foi inflexível em sua oposição secreta ao Brasil. Afrânio insistiu em uma conversa pessoal com esse delegado espanhol, mas, sem sucesso, escreveu-lhe uma carta pedindo apoio. O resultado dos esforços foi que Quiñones de León deixou muito claro que apoiaria o Brasil desde que esse país e Espanha entrassem juntos. Em jantar, quando Afrânio encontrou o delegado da Espanha pessoalmente; este disse para aquele que o povo espanhol aceitaria entrar para o Conselho apenas conjuntamente ao Brasil, principalmente porque, há três anos, foi o Brasil quem vetou a entrada da Espanha. Era o fim do apoio simulado.

Quiñones de León deixava claro que não apoiaria o Brasil em uma candidatura isolada da Espanha. Para completar o quadro de opositores, de acordo com Clarck, no ano de 1925, a Argentina retornava para a Sociedade das Nações e juntava-se à relutância do delegado Guani, do Chile, quanto ao aumento do número de membros permanentes. Guani, do Chile, disse a Afrânio diretamente: “o aumento dos permanentes repugna o espírito democrático e igualitário dos países da América”²⁷⁸, o Brasil encontraria, pois, enormes desafios de várias frentes ao seu pleito. Estava muitíssimo difícil estabelecer qualquer sistema de alianças, e a legitimidade do argumento brasileiro ficava mais fraca proporcionalmente à revelação pública da verdadeira posição de Chile, Cuba, Venezuela e Argentina.

O Brasil possuía algum aliado? O país contava com um importante aliado em suas propagandas nas chancelarias, a França. O principal interesse da França em apoiar o pleito brasileiro era devido à sua estratégia geopolítica regional: evitar o retorno da Alemanha ao jogo da balança de poder europeia, fazendo valer a ideia de país derrotado e sem direitos. A velha

²⁷⁶ Idem, p. 3.

²⁷⁷ Idem, p. 4.

²⁷⁸ Idem, p. 4.

disputa de forças entre França e Alemanha simplesmente continuava, por meio da Sociedade das Nações, e o apoio francês ao Brasil, em vez de à Alemanha, era parte dessa estratégia. A França apoiou os pleitos do Brasil, da Espanha e da Polônia como candidatos a membros permanentes. O principal interesse francês era na candidatura da Polônia, geográfica e culturalmente mais próxima da Alemanha. A Polônia era claramente estratégica no balanço de forças europeias. Tanto era que a invasão desse país pela Alemanha desencadeará, no futuro, a Segunda Guerra Mundial. A França sempre prestou auxílio ao Brasil na Liga, inclusive tentando convencer Quiñones de León a favor da candidatura do Brasil. Clarck declarou: “a França procedeu conosco como verdadeira amiga, fazendo cabala por nós junto a todas as Delegações para a nossa reeleição”²⁷⁹.

Sobre os latino-americanos, Clarck disse que a maioria declarava apoio reticente ao Brasil, mas que Aguero, de Cuba, trabalhava junto aos países europeus a favor do *roulement* e a favor de sua própria candidatura, bem como o Chile, com seu delegado Guani. O delegado brasileiro comunicou ao presidente estar ciente de que vários pequenos países europeus lhe comunicaram sobre o desejo de votar a favor da inteira renovação dos membros não permanentes. Afirmou Clarck: “o que quer dizer que teríamos que lutar contra Chile e Cuba o que seria altamente inconveniente a nossa política americana”²⁸⁰. Diante disso, Clarck fez uma proposta: “sugeri o bonito gesto de o Brasil renunciar a seu mandato sugerindo um país americano qualquer”²⁸¹. Parecia que o delegado brasileiro estava desistindo da campanha a membro permanente. Muito provavelmente, essa postura influenciou sua troca por Afrânio de Melo Franco à frente da representação brasileira.

Apesar das dificuldades, a amizade com a França começou a mostrar resultados. Ainda como delegado, Clarck disse, em carta ao presidente²⁸², ter amizade forte com membros da delegação francesa: Clangel, Jouvenel e Boncour. Clangel vinha secretamente informando a Clarck que o Chile pedia Lord Parmoor, da Inglaterra, para fazer valer o *roulement*. O representante brasileiro, então, pediu ajuda aos franceses para que persuadissem Aguero, de Cuba, e também o Chile a desistirem de suas candidaturas. Essa manobra de Clarck funcionou. Boncour interpelou Aguero pessoalmente para que ele deixasse de insistir na candidatura de Cuba e o delegado cubano cedeu.

²⁷⁹ Idem, p. 5.

²⁸⁰ Idem, p. 7.

²⁸¹ Idem, p. 7.

²⁸² Idem, p. 8.

Apesar da vitória, o ministro chileno Villegas continuou questionando Clarck por meio de cartas sobre a insistência brasileira na não efetivação do *roulement*, porque, se essa regra realmente valesse, o Brasil já teria que ter saído do posto no Conselho. Cabe notar como principalmente o Chile estava pressionando o Brasil. Troca de cartas, dissimulações, planos secretos, propagandas trocadas e informantes confidenciais, tudo isso nos ajuda a reconstruir o ambiente de pressões diplomáticas que se avultou diante dos anseios brasileiros em ser membro permanente no Conselho. A maior pressão certamente vinha da América Latina. As dificuldades que Arthur Bernardes enfrentava a seu projeto de modernização bélica reproduziam-se, respeitadas as proporções e diferenças de argumentação, na Liga das Nações. Apenas como membro permanente do Conselho o Brasil conseguiria resolver os entraves na região e nas conferências em Genebra.

A estratégia do Chile era a mais hostil e perigosa ao pleito brasileiro. Por meio de Lord Parmoor, o Chile quase convenceu a Inglaterra em forçar o *roulement*, o que liquidaria com o Brasil no Conselho ali mesmo e tudo estaria perdido, mas foi o interesse francês que, mais uma vez, fez a diferença para a permanência brasileira. Quem informou sobre os planos secretos do Chile a Clarck foi o delegado francês que ficou sabendo da trama chilena pelo próprio Parmoor²⁸³. Foi Briand, o famoso delegado francês, que conseguiu dissuadir o representante inglês de oitenta anos, Lord Parmoor, a não prosseguir com os planos de fazer valer o *roulement*. Por um triz, o Brasil acabou salvando sua estadia no Conselho para 1925²⁸⁴. Foi realmente a França quem mais se opôs a toda mudança no *status quo* do quadro de membros do Conselho, afinal os interesses de sua diplomacia regional, como já dissemos, concorriam exatamente para o sentido de manter as pressões sobre a Alemanha e pela independência da Polônia, membro também candidato a permanente.

O Brasil precisava fazer alguma coisa sobre esses planos do Chile e de Cuba, que continuavam secretamente buscando apoio na Inglaterra. Uma das mais importantes insistências dos latinos quanto ao Brasil era o aceite brasileiro à convocação de uma reunião latino-americana para discutir a Liga e a diplomacia da segurança da região. Clarck defendia que o Brasil devia aceitar como forma de tentar alcançar a tão necessária coesão latina: “procurei Dr. Afrânio para convencê-lo de convocar, de acordo com o pedido do Guani uma reunião dos latino-americanos”²⁸⁵. Essa reunião ocorreu no gabinete da delegação chilena quando, finalmente, Agüero aceitou renovar o voto cubano junto com o chileno para a

²⁸³ Idem, p. 10.

²⁸⁴ Idem, p. 11.

²⁸⁵ Idem, p. 7.

permanência do status quo para 1925. Frederico Castelo Branco Clarck, por fim, declarou: “ficou bem patente que só graças às decisões das grandes potências é que o *status quo* foi mantido este ano, e que a reeleição do Brasil foi devida, sobretudo, à mediação da França, em nosso favor, não só junto à Grã-Bretanha, como junto aos próprios latino-americanos”.²⁸⁶

Foi assim, com essa manobra de Clarck e da delegação francesa, que o Brasil conseguiu convencer Chile e Cuba a manterem seus votos favoráveis ao não *roulement*, bem como convencer a Inglaterra sobre essa permanência do quadro de membros. Note-se como os votos latinos fizeram toda a diferença na formação da diplomacia brasileira na Sociedade das Nações. Essa pressão da oposição cubana e chilena convenceu a diplomacia brasileira que a única chance para o Brasil era efetivamente se tornar membro permanente.

Por mais que esse fosse um plano já no final do governo de Epitácio Pessoa, a transformação da conquista ao lugar permanente em prioridade da política externa de Bernardes ocorreu principalmente devido a esse ambiente de hostilidades regionais. Ser membro temporário diante de tantos planos secretos por parte dos latinos não era mais uma opção. A decisão de transformar a campanha brasileira à cadeira permanente em uma verdadeira missão diplomática, não partiu, portanto, do próprio governo Bernardes, mas das circunstâncias incontornáveis para a sobrevivência do Brasil na Liga. Como afirmou Clarck sobre o Brasil em 1925 na Liga: “não devemos pleitear nossa reeleição, mas apenas nossa permanência”.²⁸⁷

Se até então os países vizinhos eram quem armavam mais intrigas sobre o Brasil, a integração latina funcionou pela primeira vez a todo vapor em direção ao plano de manter o Brasil no Conselho após a reunião que tiveram no gabinete chileno. Agüero transformou-se de ardiloso estrategista para “verdadeiro sentinela da vitória”.²⁸⁸ Distribuiu ele mesmo os panfletos da propaganda brasileira. Afirmou Clarck:

Ainda no dia da eleição, o Villegas (ministro espanhol) mostrou ao Dr. Afrânio um telegrama de Lord Parmoor, declarando que só pelo facto dele, Villegas, havê-lo informado da decisão do grupo latino-americano de votar no Brasil, é que ele deixava de votar no Chile, raro exemplo de inconseqüência em um homem de 80 anos!²⁸⁹

Por essas esclarecedoras palavras de Clarck, podemos compreender como o comportamento da diplomacia inglesa era extremamente errante e confuso de se prever. Parmoor já havia dado certeza a Briand, delegado francês, que se esforçava a favor do Brasil, que certamente votaria a favor da manutenção no *status quo*, mas, na verdade, no momento da

²⁸⁶ Idem, p. 8.

²⁸⁷ Idem, p. 8.

²⁸⁸ Idem, p. 7.

²⁸⁹ Idem, p. 9.

eleição, descobrimos mais essa surpresa: a Inglaterra estava para votar no Chile, e não no Brasil! Foi apenas devido a essa inédita ação conjunta latino-americana que Parmoor finalmente acabou se convencendo de votar no Brasil.

Assim que Chile e Cuba se mostraram a favor do Brasil, a Inglaterra não pôde deixar de votar nos brasileiros. Eis o resultado de como tudo teria sido se houvesse uma diplomacia latino-americana eficaz e contundente, cheia de um mesmo propósito desde o início. Os planos de Edwards, com as maquinações secretas de Aguero e as hostilidades paraguaias na Comissão de Transportes e na de Energia; toda a intrincada rede de rivalidades em busca de instrumentalizar a Sociedade das Nações, para satisfazer desejos regionais fragmentados estava por um triz de minar definitivamente todo o prestígio brasileiro na Liga em 1924. Tudo, porém, mudou após a reunião no gabinete do Chile. A força do “voto conjunto” ficou clara na própria fala de Parmoor.

A união da diplomacia americana oferece, portanto, um bom aprendizado sobre a sinergia da diplomacia regional e internacional dentro da primeira organização internacional para paz. Essa união latino-americana foi frutífera, porém extremamente fugaz. Passado o período de aliança estratégica e conveniente, a solidariedade diplomática do “voto único” se desfez, e um novo lance de jogos furtivos, de cartas confidenciais e documentos ultrassecretos reapareceram entre os países vizinhos.

O embate entre os latinos seria ainda maior em 1925 e 1926, os dois últimos anos do Brasil Liga. A Inglaterra deixou de apoiar qualquer pretensão brasileira, e o Brasil vetou a entrada da Alemanha no Conselho, causando o que ficou conhecido como crise diplomática. Vamos, então, analisar os dois últimos anos da presença brasileira na Sociedade das Nações, em busca de esclarecer como a diplomacia regional influenciou a formulação de decisões da política externa brasileira.

2.6 O BRASIL ENTRE OS GRANDES: O PROJETO DO ARTIGO 32

A partir de 1925, a participação dos latinos, principalmente Cuba, Chile e Argentina, tornar-se-á imprescindível nas negociações sobre o lugar permanente para o Brasil no Conselho. O diplomata Raul Régis de Oliveira, embaixador brasileiro em Londres e também membro da representação brasileira na Liga das Nações, enviou telegrama secreto a Melo Franco²⁹⁰,

²⁹⁰ Telegrama de Régis a Melo Franco, ago. 1925. APM. AB-PR- Cx.119. p. 1.

dizendo ser confidente das verdadeiras opiniões de Austin Chamberlain, e que esse ministro inglês, referindo-se aos desejos do Brasil a membro permanente, entendia que primeiro seria necessário consultar a opinião do grupo de países latino-americanos. Régis de Oliveira passou a ser um diplomata crucial nas negociações a partir de 1925, pois, aparentemente, ele conseguiu desenvolver boas relações com Chamberlain. Ele informou que a Inglaterra não via possibilidades, nem vantagens em se alterar o quadro de membros da Liga nem antes, nem depois da entrada da Alemanha. Régis de Oliveira disse, no telegrama, concordar que o melhor para o Brasil seria fazer o possível para manter a posição brasileira na Liga enquanto membro não permanente, pois, assim, poderia, no futuro, ter chances de alcançar o posto permanente. No entanto, a necessidade explícita do apoio dos latino-americanos tornou-se inevitável. Régis de Oliveira disse:

No curso das negociações, Chamberlain aludiu à entente regional sul-americana ou latino-americana. Conforme dizíamos há dias, sempre existe esta marcada tendência na Sociedade das Nações de seguir e até certo ponto acatar apenas o interesse dos grupos e consultar a região sobre a pretensão de um de seus membros e convém que o nosso ministro não deixe de trabalhar junto aos nossos bons amigos do continente para não termos surpresa.²⁹¹

A opinião dos vizinhos do Brasil passava a ser crucial, pois Chamberlain vinculou o apoio inglês ao que ele mesmo chamou de entente sul-americana ou latino-americana. A Inglaterra já sabia que os desejos de Cuba e Chile vinham de encontro ao dos brasileiros. Parece-nos que o jogo inglês era manter a insistência na opinião dos latinos, para minar qualquer argumento brasileiro sobre a candidatura. Os ingleses queriam separar-nos mais, ao forçar esse apoio explícito como condição para a candidatura do Brasil.

No mesmo telegrama, Régis de Oliveira disse a Melo Franco: “não há dúvida de que, se a nossa candidatura à permanência tiver apoio dos principais países latino-americanos presentes em Genebra, a nossa posição ganhará muita força, podendo ser do mesmo modo muito prejudicial a oposição de algum deles”²⁹². Portanto, a partir agosto de 1925, o Itamaraty empenhou-se fortemente na conquista de declarações oficiais de seus vizinhos latinos a favor da candidatura brasileira. Essas conversas entre Oliveira e Chamberlain foram decisivas na formulação da política externa para 1925: se antes a simpatia dos latinos, como a suposta declaração do ministro chileno Edwards parecia ser apenas mais um argumento a favor do Brasil como legítimo representante da América após a saída dos Estados Unidos, agora, a Inglaterra deixava claro que o Brasil precisaria ter o consenso entre os demais países latino-

²⁹¹ Idem, p. 2.

²⁹² Idem, p. 3.

americanos. O próprio Melo Franco disse, no final de toda essa jornada brasileira em busca de seu lugar ao lado dos grandes, que foi justamente a questão latino-americana que mais influenciou no futuro do Brasil na Liga²⁹³.

Temos tudo para acreditar e demonstrar que vincular a candidatura brasileira a membro permanente no Conselho à aceitação coletiva dos países latinos era um plano da Inglaterra para dificultar os movimentos do Brasil. Prova disso é que Chamberlain e seu ministro Robert Cecil agiram em conjunto e secretamente na manipulação dos interesses latinos para causar confusão nos planos brasileiros em busca da coesão. O movimento entre ingleses e os latino-americanos é uma interessante contribuição que o presente trabalho faz à História das Relações Internacionais, e ajuda-nos muito a compreender a pressão pela qual passou a diplomacia brasileira de Arthur Bernardes.

Os diplomatas continuavam avisando o ministro Pacheco dos planos do Chile de minarem a diplomacia brasileira. Ainda em agosto de 1925, Melo Franco enviou telegrama confidencial a Pacheco:

Urgente. Embaixador Mello Franco comunica Delegado Venezuelano VI Assembleia da Liga das Nações está acompanhando manejos subterrâneos contrários à eleição do Brasil no Conselho, promovido pelo chefe da delegação chilena Bello Codecido. Estranhamos e não acreditamos que Venezuela tomasse tal atitude contra nós. Queira com jeito falar ainda hoje aí ao ministro e obter que ele telegrafe ao Delegado venezuelano.²⁹⁴

Como se vê, mais um país vizinho se mostrava trabalhando nos “subterrâneos” contra o Brasil, a Venezuela; e o Chile era quem estava liderando esse movimento. O ministro tinha que reagir.

Félix Pacheco articulou seus diplomatas nos mais diversos países membros da Liga para que pudessem obter apoio oficial à candidatura brasileira. Um dos primeiros apoios manifestados foi do Japão²⁹⁵, que, em setembro de 1925, declarou oficialmente apoiar a candidatura do Brasil. O Uruguai também apoiou a causa brasileira²⁹⁶. O Chile era ainda o único país que havia declarado apoio oficial ao Brasil, mas justamente quem mais trabalhava contra a diplomacia brasileira, secretamente. Logo no início da Liga, como já vimos, o ministro Edwards declarou apoio à candidatura do Brasil e da Espanha. A partir de então, o Brasil usou esse apoio como argumento de que a América Latina era favorável em ter o Brasil como

²⁹³ Telegrama confidencial do ministro Tatsuke do Japão a Félix Pacheco. 25 set. 1925. APM. AB-PR- Cx. 119. Doc. 323.

²⁹⁴ Telegrama de Caracas para Itamaraty. 6 ago. APM. AB-PR- Cx. 119. Doc. 323.

²⁹⁵ Telegrama de Afrânio de Melo Franco a Félix Pacheco. 5 ago. 1925. APM. AB-PR- Cx. 119. Doc. 323.

²⁹⁶ Idem, p. 7.

representante continental, mas essa propaganda brasileira fundada no apoio inicial chileno era apenas um recurso diplomático brasileiro, visto que se tinha pouco apoio oficial para mostrar.

Diante dessa situação, fica a pergunta: por que o Chile declarou apoio explícito à candidatura brasileira no Conselho logo no início da Liga e, logo depois, passou a trabalhar contra o Brasil? Consultando o livro escrito pelo contemporâneo da Liga, Macedo Soares, entendemos melhor o que ocorreu. Macedo informa-nos que o Chile sugeriu que o Brasil fosse membro permanente desde que pudesse também o Chile se candidatar como não permanente à vaga brasileira, pois a verdadeira intenção chilena era de entrar no Conselho da Liga em vez de esperar que o Brasil representasse todos os latinos por lá. Assim, o apoio de Edwards ao Brasil como membro permanente era uma maneira de alcançar a vaga de membro não permanente para seu país. Macedo foi um grande crítico do governo de Bernardes; ele poderia muito bem ter pouco imparcial sobre essa verdadeira intenção chilena, não fosse nossa pesquisa aos arquivos pessoais de Bernardes, comprovando estes planos do Chile:

[...] o Chile tem feito campanha insidiosa contra nós, revelando-se o delegado Bello Codecido muito mais caviloso e refochado que Edwards. Acabo também informado que Cabellero, delegado do Paraguai, médico medíocre e apagado, está, também, agora dando contra nós. Os sul americanos reúnem-se hoje, convocados pela Venezuela, sob a inspiração de Bello, que é neto do venezuelano Andrés Bello, emigrado a serviço do Chile. Se Guani tivesse poderes para me acompanhar numa atitude extrema, creio que poderíamos lançar a confusão entre eles, declarando ambos declinar da eleição. Se dous latino americanos obtivessem maioria na sessão de hoje estou certo de que não chegariam a um acordo, pois todos são candidatos a nossa sucessão. A Nicarágua, representada por um italiano chantagista, nunca pagou um centímo de sua contribuição e só graças à minha intervenção ainda não foi expulsa da Liga. Cuba e a Republica do Salvador também ambos candidatos. O delegado da República do Salvador, obscuro leguleio da aldeia, foi nomeado por minha proposta e de Guani, mas nem assim conquistei sua gratidão. No entanto, estou escrevendo uma fórmula para nossa candidatura que será apresentada pelo próprio delegado de Salvador, pois o pedirei face a face e duvido que ele poderá recusar.²⁹⁷

Esse é um trecho de uma carta confidencial do contra-almirante Souza e Silva, um personagem ainda pouco estudado pela historiografia, mas que teve papel crucial nas decisões de Pacheco e de Bernardes. Em sua carta a Pacheco, Observemos como o vocabulário desse autor era muito menos comedido e mais despreocupado com uso de adjetivos pejorativos e pormenores. Esse fato será bem importante para nossa análise no capítulo 4, quando estudaremos a curiosa figura desse contra-almirante Souza e Silva. Por enquanto, cabe-nos entender o papel da diplomacia latino-americana nos desdobramentos da candidatura brasileira, e, como se vê, em 1925, o cenário era bastante hostil ao Brasil. Vemos duas oposições, a de

²⁹⁷ Telegrama de Souza e Silva a Félix Pacheco. 7 ago. 1925. APM. AB-PR- Cx. 119. Doc. 323.

Bello Codecido, do Chile e de Ramón Cabellero, delegado do Paraguai, além de uma possível oposição da Venezuela já em 1925. O Brasil estava ainda mais encurralado.

A oposição latina ao Brasil não se limitava apenas ao pleito pelo assento permanente. As ações de Cuba, Chile, Venezuela e Argentina estavam sendo guiadas pela necessidade de fazer frente aos avanços geopolíticos da diplomacia brasileira como forma de segurança regional. A participação desses países vizinhos ficou muito clara em uma quase grande vitória brasileira na Liga, quando o contra-almirante Souza e Silva conquistou temporariamente o direito de incluir-se o Brasil como país reconhecidamente exportador de armas. Esse reconhecimento daria uma importante vantagem ao Brasil na política de segurança regional. Estudemos este caso nos parágrafos que se seguem.

Em uma carta para Pacheco, Souza e Silva demonstrou o contrário do que vinham demonstrando os diplomatas. Para Silva, o Brasil tinha prestígio, e, se agisse com firmeza, poderia dispensar o apoio dos latinos e convencer os membros permanentes do Conselho. Prova disso seriam os vários sinais de respeito que as grandes potências estavam dando ao Brasil: “Temos incontestável prestígio, e não exagero dizendo-lhe que aqui na Conferência o Brasil ocupa uma situação entre as Grandes Potências e as demais, uma espécie de posição intermediária”²⁹⁸. Para Souza, o Brasil não precisaria do apoio dos latinos se mostrasse firmeza e força o bastante²⁹⁹. A melhor estratégia seria, portanto, parar de procurar por esse apoio. Silva estava convencido de que essa estratégia seria possível e a prova disso foi a vitória brasileira na questão do artigo 32.

Como vimos na primeira parte deste capítulo, o Brasil ansiava por armar-se, mas, para tanto, o repasse de tecnologia seria o primeiro passo. A delegação brasileira travou uma importante luta em prol do direito ao Brasil de ser incluído no artigo 32 do pacto de comércio de armas que estava sendo discutido na Liga. O que era esse artigo 32? De acordo com Silva, em carta confidencial a Pacheco, os países que não fabricavam armas sofriam processo de fiscalização para que as pudessem adquirir em compras internacionais, mas os que já fabricassem armas não precisavam passar por nenhuma fiscalização. Essa cláusula visivelmente afetava o repasse de tecnologia do setor bélico para países não produtores de armamento próprio. O Brasil tentou mudar essa situação em 1925, na convenção sobre comércio de armas, ocorrida na Assembleia da Liga.

²⁹⁸ Telegrama de Souza e Silva para Félix Pacheco. Confidencial. 6 jun. 1925. APM. AB-PR- Cx. 119. Doc. 323. p. 3.

²⁹⁹ Idem, p. 5.

O que esse artigo 32 tem a ver com a diplomacia latino-americana e a busca brasileira para o assento permanente? Se o Brasil conseguisse se eximir da fiscalização, poderia alcançar tecnologia bélica com mais facilidade que seus vizinhos, dando um grande passo rumo ao plano de Bernardes para rearmar o país. O Brasil compraria armas sem o alarde de seus vizinhos. Os projetos de modernização bélica de Bernardes estariam livres para seguirem seu curso.

O tratamento diferenciado entre produtores e não produtores também reforçava a desigualdade de direitos e deveres entre países ricos e pobres da época. Conseguir a inclusão nominal do Brasil no artigo que reconhecesse esse país como produtor de armas ou ao menos combater-se a fiscalização exclusiva aos importadores era uma estratégia no sentido de reduzir essa desigualdade. Vimos que o projeto de modernização nacional de Bernardes passava justamente por esse ponto, o rearmamento brasileiro que o permitisse influenciar a política internacional. Se o Brasil não fosse fiscalizado em suas compras de armas, como também não eram as grandes potências, poderia reduzir as desigualdades estratégicas entre si e os países ricos. As ações de Souza e Silva foram fundamentais nessa tentativa. Deixemos Souza falar:

É certo que a Convenção continua sendo a Convenção, isto é, que não pudemos evitar o fato da fiscalização sobre o comércio das Armas, e, portanto, a desvantagem e a desigualdade resultantes para os que compram por não fabricarem, mas a forma foi mudada graças à iniciativa da Delegação do Brasil, o caráter de imposição foi substituído pelo de colaboração, pois que nós conseguimos dar no ato da exportação uma parte ao importador igual ao exportador, por exigir o consentimento mútuo de ambos, em lugar de consentimento de fiscalização apenas do importador como estava. Acabamos com essa medida vexatória contra nossa soberania e n'isso não tivemos apoio algum da América Latina que tomavam sistematicamente oposição a todas nossas teses em defesa da segurança nacional. [...], com exceção de Salvador e da Colômbia; o Uruguai parece estar a serviço dos Grandes, mas levou pau a valer, e nunca conseguiu aprovação para nenhuma emenda. O Salvador é o único que parece ser nosso amigo. Eu fiz a parte política dos bastidores e o Leitão ficou com a parte técnica.³⁰⁰

Mais uma vez, a oposição latina fez-se presente, mas, dessa vez, o Brasil parecia estar em posição mais privilegiada. Souza e Silva é quem estava à frente das discussões pelo Brasil e chama a atenção a qualidade da linguagem que esse autor estava usando para conversar com o presidente da República e com o ministro das Relações Exteriores. O contra-almirante usou termos muito populares para uma carta como “pau a valer”. Essa escrita demonstra que o autor era mais íntimo e de confiança de Bernardes, o que torna o que ele tenha dito ainda mais importante para nossa pesquisa.

³⁰⁰ Idem, p. 5-7.

Na verdade, incluir o Brasil no artigo 32 era projeto pessoal do próprio contra-almirante, como ele mesmo cita em seu relatório³⁰¹. Parece, porém, que ele agia muito além das propostas jurídicas e técnicas. Ele era um agente político da causa, e seu objetivo era a própria política de segurança do governo Bernardes: armar o Brasil. A convenção de armas parecia estar sendo um grande momento para essa política de segurança. A delegação brasileira desenvolveu seu argumento, ligando o princípio da publicidade, um forte princípio jurídico presente no pacto da Sociedade das Nações, à fiscalização não só de quem importasse, mas também de quem exportasse armas no comércio internacional. Ora, se a Liga pretendia desenvolver a publicidade como preceito da nova diplomacia pós Grande Guerra, não poderia conviver com fiscalização para uns e a liberação para outros. Esse foi o argumento jurídico de Silva.

Além disso, buscava-se que o Brasil fosse citado nominalmente nesse artigo, sendo reconhecido como fabricante de armas, no sentido de nos salvaguardar totalmente das fiscalizações, tendo como intenção geoestratégica a busca pelo repasse de tecnologia militar. Parecia estar dando certo:

A maior vitória na Conferência, a adoção do princípio da ligação da publicidade da exportação com a fabricação incorporada ao próprio texto da Convenção, foi nossa, e esse fato resultou em uma emenda da Delegação do Brasil, aprovada, após longo debate, contra a opinião da Inglaterra, que a combateu com o frouxo apoio dos Estados Unidos, foi, pois, uma Vitória do Brasil.³⁰²

Buscando entender melhor a situação, encontramos uma ata completa das posições brasileiras na Conferência sobre o Comercio das Armas, Munições e Material de Guerra, que ocorreu em 19 de maio de 1925, ata escrita por Melo Franco em telegrama e entregue a Pacheco. Por meio dessa ata, constatamos que o plano de incluir uma menção nominal a uma nação latino-americana como país reconhecidamente fabricante de armas foi do próprio contra-almirante Augusto Carlos de Souza e Silva³⁰³. O plano original, na verdade, previa a nomeação apenas do Brasil.

De acordo com essa ata, o contra-almirante Augusto Carlos de Souza Silva escreveu direta e confidencialmente ao Sr. David Burton, delegado dos Estados Unidos: “Senhor Burton: Não será possível incluir entre as Potências do art. 32 mais uma Nação da América? Isto, a bem da “moral” e efetividade e responsabilidade das Nações da América Latina na elaboração da Convenção?”³⁰⁴.

³⁰¹ Idem, p. 5.

³⁰² Souza e Silva para Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 6 jun. 1925. APM. Cx.119. Doc. 323. p. 7.

³⁰³ Afrânio de Melo Franco a Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 6 jun. 1925. APM. Cx. 119. p. 1. doc.323. p. 7.

³⁰⁴ Idem, p. 2.

Burton respondeu Souza e Silva de maneira confidencial, dizendo que faria de tudo para incluir uma nação americana, e que essa seria o Brasil. O plano do contra-almirante estava indo muito bem. Na reunião do dia 20, o general americano Daniel Ruggles disse que fazia questão de juntar o nome do Brasil ao dos países propostos pelo delegado britânico: “Eu proponho o Brasil para ser citado no artigo 32, pois é um país que já produz algum material belicoso e que produzirá muito mais no futuro”.³⁰⁵ Se a diplomacia brasileira confirmasse essa vitória, o país estaria a um passo de vencer os desafios bélicos na América Latina, pois estaria internacionalmente reconhecido como produtor de armas e poderia, assim, também, importar tecnologia sem sofrer fiscalizações. Isso legaria ao Brasil um *status* bélico único na América do Sul, mas não apenas *status*; permitiria o início imediato dos planos de Bernardes para produzir armas no Brasil em grande quantidade e importar tecnologia. Tudo sem publicidade.

Essa vitória também representaria uma inédita conquista de um país pobre e desarmado, no direito internacional, contra a situação historicamente desigual em relação aos países mais ricos e bem armados então chamados de grandes potências. O projeto do artigo 32, portanto, vai ao encontro do projeto político da universalização do acesso ao poder na política externa do presidente brasileiro. O contra-almirante Souza e Silva defendia em suas cartas a Bernardes que essa atitude era uma forma de igualar direitos entre potências e não potências por meio da Liga das Nações³⁰⁶. Essa questão do artigo 32 representa uma importante investida do projeto de Bernardes em direção à sua concepção de modernização nacional, por meio da diplomacia.

Uma reviravolta, porém, terminou com o esforço de Souza e Silva. Algo importante o bastante ocorreu para mudar o apoio que os Estados Unidos vinham dando ao Brasil. O delegado dos Estados Unidos nessa comissão, Allen Duddles, enviou uma carta confidencial a Afrânio de Melo Franco, dizendo que acreditava não poder mais manter sua proposta indicando nominalmente o Brasil, porque os delegados do Uruguai e da Venezuela, senhor Bueiro e Parra Perez haviam declarado confidencialmente à delegação dos Estados Unidos que eles se oporiam terminantemente à indicação do nome do Brasil e se a proposta dos Estados Unidos fosse mantida, eles recusariam seus votos³⁰⁷: “o general Ruggles não manteve sua proposta, e apresentou proposta em que o Brasil não seria citado nominalmente, mas figuraria em um grupo de 14 países inclusive Argentina, Cilhe, Uruguai entre outros”³⁰⁸.

³⁰⁵ Idem, p. 3.

³⁰⁶ Augusto Carlos Souza e Silva a Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 29 mai. 1925. APM. Cx. 119. p. 4.

³⁰⁷ Afrânio de Melo Franco a Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 29 mar. 1925. APM Cx. 119. Doc. 323. p. 2.

³⁰⁸ Idem, p. 4.

Essa mudança, portanto, fomentou, mais uma vez, o desgaste diplomático entre Brasil e seus vizinhos latinos na Liga. De acordo com Souza e Silva, os delegados do Japão, Sérvia, Canadá, Áustria, Alemanha, Bélgica, China e outros já tinham manifestado apoio à referência nominal ao Brasil no artigo 32, mas todos preferiram não continuar com o apoio após os pedidos secretos do Uruguai e da Venezuela. O fracasso do Brasil nesse assunto deveu-se exclusivamente à ação diplomática desses dois países vizinhos. Nas palavras de Augusto Carlos Souza e Silva:

[...] tenho para mim que a atitude de Uruguai e Venezuela efetuando um trabalho contra a designação unânime do Brasil para o art. 32, se funda no receio ou convicção de que isso iria concorrer para a entrada do Brasil como membro permanente do Conselho ou, pelo menos garantir sua reeleição esse ano.³⁰⁹

A proposta então foi aprovada sem o Brasil ser incluído nominalmente³¹⁰. Os planos secretos do Uruguai foram expostos ao Brasil em maio por Salvador e pela Colômbia. Novamente, foram eles que votaram sempre a favor do Brasil e também denunciaram os planos secretos de Uruguai e Venezuela. A discussão alongou-se para junho. Em 5 de junho de 1925, malgrado as investidas latinas, o Brasil teve uma vitória relevante. A publicidade da compra e venda de armamentos passava a valer tanto para importadores quanto para exportadores de armas. Isso significava uma vitória da luta pessoal do contra-almirante Souza e Silva e do projeto brasileiro em busca de universalismo. Não era a declaração nominal do Brasil como reconhecido fabricante de armas, mas era outro tipo de vitória.

O Uruguai, a Venezuela e a Argentina não compareceram à votação³¹¹. Vale lembrar que, até então, os importadores de armas estavam obrigados a publicar todas as informações da compra de armas internacionais, deixando claro se estavam adquirindo novas tecnologias, o que revelava suas estratégias, enquanto os exportadores poderiam vender sem publicidade³¹². Após a vitória brasileira, pelo artigo 32, a publicidade se aplicaria a ambos os lados. Se houve algum desdobramento posterior no direito internacional das armas, não conseguimos identificar. Se realmente a realidade do comércio internacional de armas mudou quanto à fiscalização, ainda não podemos dizer devido às limitações da corrente investigação, mas, ao menos naquele momento, estava firmada a vitória brasileira sobre equiparação de condições de compra para

³⁰⁹ Augusto Carlos Souza e Silva a Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 29 mai. 1925. APM. Cx. 119. p. 5.

³¹⁰ Augusto Carlos Souza e Silva a Afrânio de Melo Franco. Telegrama confidencial urgente. 6 mai. 1925. APM. Cx. 119. p. 1.

³¹¹ Idem, p. 2.

³¹² Afrânio de Melo Franco a Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 29 mar. 1925. APM Cx. 119. Doc. 323. p. 7.

produtores e não produtores. Era uma vitória no projeto de universalização das relações internacionais por meio da Liga conquistada pela diplomacia brasileira.

As decisões tomadas na Assembleia eram secretamente debatidas em telegramas confidenciais antes de serem publicamente tomadas. Ficou-nos muito claro que as decisões que chegavam à Assembleia já tinham sido debatidas entre os membros de forma confidencial. A publicidade das decisões era, muitas vezes, apenas a última e a mais formal etapa do processo de decisões na Liga. Por exemplo, o Brasil, ao saber que o Japão também retiraria seu apoio nominal ao nosso país no artigo 32, após a pressão de Venezuela e Uruguai, pediu, confidencialmente, que o delegado japonês não manifestasse a retirada de seu apoio ao Brasil publicamente, para não desgastar a imagem brasileira, mas que, sabendo da nova posição dos japoneses, o próprio Brasil desistiria da indicação nominal de forma pública, para transparecer a autonomia da política brasileira em desistir de sua própria causa³¹³.

A falta de verdadeira publicidade nos debates propiciava alianças simuladas. A falta de publicidade não é, contudo, nenhuma novidade. É a própria forma de se fazer política, mas nesse jogo de alianças simuladas e manipulações na Liga das Nações, o Brasil esteve o tempo todo em desvantagem. Essa desvantagem esteve intrinsecamente vinculada às tensões latino-americanas. Podemos perceber que, nos vários casos que analisamos neste capítulo, pelo menos Venezuela, Uruguai, Cuba, Chile e Argentina se opunham aos pleitos brasileiros de maneira geral, mas procuravam convencer o Brasil de que o apoiariam. Mesmo com o apoio francês e as informações dos salvadorenses, o Brasil não tinha suporte diplomático o bastante para alcançar o lugar permanente no Conselho.

Diante da oposição dos países vizinhos ao Brasil entre 1923 e 1925, mesmo com a reação de Pacheco em reforçar o corpo diplomático e as contundentes iniciativas de Raul Fernandes, essa ambição estava claramente impossibilitada. Contrariamente, porém, não era isso que acreditava esse curioso contra-almirante Souza e Silva. Ele acreditava ser possível dispensarmos a necessidade de votos dos países da “entente sul-americana” se agíssemos com firmeza e demonstrássemos a importância do Brasil. Nessa crença, Augusto Carlos Souza e Silva não estava sozinho; Bernardes e Pacheco também acreditavam nisso. E será a estratégia de Souza e Silva, Bernardes e Pacheco que estudaremos no capítulo 3.

Nesse capítulo, pudemos compreender como a estratégia ABC era fundamental para a diplomacia da segurança brasileira. Pelos novos documentos que encontramos no Arquivo Público Mineiro, conseguimos compreender o impacto que as tensões geopolíticas da América

³¹³ Augusto Carlos Souza e Silva a Afrânio de Melo Franco. Telegrama confidencial urgente. 6 mai. 1925. APM. Cx. 119. p. 7.

Latina tiveram nas ambições de Bernardes, ao obstaculizar seus planos de modernização. A preocupação brasileira quanto a sua inferioridade militar ficou patente. A balança de poder regional equilibrava-se na coesão de políticas de redução de armamentos ou na corrida armamentista. O Brasil precisava sair desse cenário se quisesse se armar.

As pressões do pós Grande Guerra e da contrarresposta chilena e argentina à política naval brasileira, poderiam ser aliviadas e superadas por meio da Liga das Nações. Assim como os países europeus estavam usando a Liga no jogo de forças regionais, também estavam os países da América do Sul e Latina. O Brasil planejou, na Liga, alcançar autoridade internacional para levar a cabo a militarização brasileira que regionalmente não conseguira lograr êxito.

A diplomacia brasileira visou usar a Sociedade das Nações para escapar ao jogo de soma zero que o equilíbrio de forças do ABC estabelecia desde o século XIX. Ser membro permanente do Conselho permitiria a alcançar-se uma autoridade internacional relevante o bastante para levar o projeto militar do governo Bernardes adiante. Prova de que essa era a intenção brasileira foi o episódio do artigo 32 que acabamos de analisar. O audacioso plano de fazer citar o Brasil nominalmente em um artigo que o reconheceria como fabricante de armas, permitiria uma ampla vantagem jurídica sob nossos vizinhos americanos. Poderíamos dispensar fiscalizações e buscar o repasse tecnológico, mas também seríamos reconhecidos como produtores no setor bélico, e as repercussões de uma nomeação como essa provavelmente seriam muitas outras que ainda não fomos capazes de compreender.

O esforço dos latinos em frustrar os planos brasileiros, porém, foi maior. Afrânio de Melo Franco, Frederico Castelo Branco Clarck e Régis de Oliveira sabiam que, diante de tal oposição, teríamos pequena chance de obter o assento permanente. Não era isso que pensava, contudo, Arthur Bernardes e Félix Pacheco. Eles conduziram não só a continuidade do plano para o assento permanente como também vetaram a entrada da Alemanha na Liga das Nações em 1926.

Até aqui, fica-nos clara a necessidade de reavaliarmos a perspectiva de política externa de Arthur Bernardes e Félix Pacheco, cientes de como a formulação dessa política esteve associada não apenas à busca por prestígio da opinião pública, mas também e, principalmente, a uma estratégia geopolítica pela busca por poder regional por meio de uma nova autoridade internacional. O que ainda não nos fica claro é a destoante crença do poder executivo e de seu ministro Pacheco de que seria possível, mesmo diante de tanta pressão dos latino-americanos na Liga às mais variadas propostas Brasileiras, prescindir do apoio dos vizinhos do Brasil.

O que motivava o otimismo e a perseverança de Bernardes na busca pelo assento permanente? Seria possível que o presidente tivesse alguma estratégia pessoal quanto a essa

busca ou suas decisões foram meramente guiadas pela sua intransigência, autoritarismo e ignorância quanto ao funcionamento da diplomacia, como sugeriu Vargas Garcia³¹⁴ e Ricupero³¹⁵?

Já vimos pelo histórico do Brasil na Liga que fizemos no capítulo 1, que os próprios diplomatas acabaram desacreditados nessa insistência de Bernardes ao cargo permanente³¹⁶. A partir das dificuldades geradas pela enorme falta de apoio à causa brasileira, a estratégia de Bernardes e Pacheco destoou-se daquela de seus diplomatas. Assim, investigaremos, no capítulo a seguir, o pensamento geopolítico de Arthur Bernardes, sua decisão em vetar a Alemanha, bem como em persistir na saída brasileira da Liga.

³¹⁴ GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000. p. 86.

³¹⁵ RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)*. Rio de Janeiro: Versal, 2017. p. 333.

³¹⁶ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 83.

3 A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE ARTHUR BERNARDES

3.1 AS PERSPECTIVAS POLÍTICAS DE BERNARDES E DE FÉLIX PACHECO

Neste capítulo, investigaremos o processo de decisão de Arthur Bernardes na Liga das Nações, revisando como ocorreu o veto à entrada da Alemanha e a saída do Brasil dessa organização, por meio de novas fontes e novas perspectivas. Bernardes, muitas vezes, ignorou as opiniões dos diplomatas, desenvolvendo sua própria política internacional. Dessa maneira, investigaremos a compreensão geopolítica de Arthur Bernardes e de seu ministro Félix Pacheco em busca de esclarecer mais sobre essa diplomacia do presidente na Sociedade das Nações.

Para avaliar essas características, privilegiaremos a análise dos discursos políticos de Bernardes e de Pacheco. Seguindo os ensinamentos de John Langdon Austin³¹⁷, compreendemos que as ideias políticas expressas em um discurso não são apenas frutos de seu contexto; não são apenas uma reação, mas também uma forma de agir. O discurso é também um ato, um ato de fala, com capacidade de agir e construir a própria realidade.

Austin estuda as três dimensões do discurso: a locucionária – o conteúdo do discurso, aquilo que se fala; a ilocucionária, que considera o que o ator está fazendo no momento do discurso; e a perlocucionária, que considera os efeitos do discurso proferido sobre os receptores do mesmo. Como nossa intenção é averiguar as ideias políticas sobre a política internacional de Bernardes e Pacheco, concentrar-nos-emos na dimensão locucionária de seus atos de fala. Antes, porém, de analisarmos o conteúdo de seus discursos, devemos nos questionar sobre como o jornalista Félix Pacheco acabou tornando-se ministro das Relações Exteriores. A resposta ajudar-nos-á a compreender ainda mais sua ligação com Arthur Bernardes.

De acordo Cícero Sandroni³¹⁸, em 1899, Pacheco terminou o curso de Direito e conseguiu um lugar de repórter no jornal *O Debate*. Dois anos depois, com a extinção daquele periódico, encontrou emprego na seção de polícia da redação do *Jornal do Comércio*. Rapidamente ele ascendeu à secretaria do periódico, quando passou a fazer amigos políticos, entre eles o Barão do Rio Branco, que escrevia para o mesmo jornal, na coluna sobre política externa. Nessa época, Pacheco entrou para a política elegendo-se deputado federal até tornar-se senador. Durante essa carreira, sempre se destacou por escrever constantemente a respeito da

³¹⁷AUSTIN, John Langdon. *How to do things with words*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1975.

³¹⁸SANDRONI, Cícero. Verbetes do CPDOC sobre Félix Pacheco. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/PACHECO,%20F%C3%A9lix.pdf>>.

situação internacional. Para Sandroni, o clima de polarização política fez com que Bernardes evitasse escolher outro mineiro para o cargo de ministro das Relações Exteriores. Até então, o principal nome cotado era Afrânio de Melo Franco, mas Afrânio era mineiro e poderia gerar desgastes no equilíbrio da composição do ministério. A proximidade entre Bernardes e Pacheco parece ter convencido o presidente de que um nome pouco visado fosse mais estratégico.

Em novembro de 1922, Pacheco assumiu suas funções a frente do Itamaraty. Não parou, porém, de se relacionar com a imprensa. O ministro, que já fazia parte da Academia Brasileira de Letras desde 1913, gostava de publicar suas perspectivas políticas sobre relações internacionais. Félix Pacheco, já como dono do *Jornal do Comércio* e ministro, publicou constantemente a respeito da Liga das Nações, sempre buscando enaltecer a firmeza de decisões de Bernardes. Chama a atenção o episódio de 1924, quando o presidente ajudou seu ministro do Exterior a impedir que um dos grandes opositores ao seu governo, Assis Chateaubriand, comprasse o *Jornal do Comércio*³¹⁹. Já vimos, no capítulo 1, que Chateaubriand escreveu muito negativamente a respeito da política de Bernardes na Liga das Nações. A conexão de Pacheco com a imprensa certamente foi útil para o presidente na tentativa de combater essa oposição. A proximidade entre Pacheco e Bernardes, entretanto, não ficou apenas na questão da imprensa. Ambos apresentaram uma perspectiva muito similar a respeito do que deveria ser feito em matéria de política externa na Liga das Nações.

Em um período de emergência de ideologias como fascismo e nazismo, é tentador imaginar que Arthur Bernardes e seu ministro Pacheco tenham agido de forma ditatorial como sugere Vargas Garcia³²⁰. Partiremos, então, à análise locucionária dos discursos de Bernardes e de Pacheco, para compreender se o conteúdo de suas falas nos autorizam enxergar tendências autoritárias, intransigentes ou antiliberais quanto às suas respectivas perspectivas sobre política internacional.

O ministro Pacheco tinha grande apreço pela figura política de Mussolini e sustentou uma perspectiva nacionalista conservadora e centralizadora como forma de modernizar o Brasil. Após o governo Bernardes, Pacheco visitou a Itália e escreveu uma carta diretamente a Mussolini dizendo:

A Sua Excelência o Sr. presidente Benito Mussolini.

Não quero partir de Roma sem repetir de modo muito especial a Vossa Excelência a minha profunda admiração pela sua admirável obra de governo. Percorri a Itália de norte a sul e notei por toda parte uma febre de ação renovadora que faz honra à capacidade de reconstruir, que foi sempre o

³¹⁹ SANDRONI, Cícero. Op. Cit.

³²⁰ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 42.

apanágio do espírito latino e enobrece sobremodo o regime que integrou sob novos moldes esta grande terra de ordem, de beleza, de cultura, de força e de sonho.

Dissente-se muito lá fora o fascismo como doutrina, mas o que ninguém pode discutir sem má fé é o conjunto brilhante de vitórias que o partido criado pelo gênio vigoroso de Vossa Excelência tem sabido obter no terreno das realizações efetivas. A Itália agiganta-se agora triplicemente coesa e unida, no septo da Casa de Saboya, na reconciliação com a Igreja e no entusiasmo geral que se observa pela orientação de Chefe de Governo.³²¹

Em momento algum, o ministro declara sua filiação política aos ideais fascistas, mas certamente admira a maneira forte e impositiva de governar do líder italiano. Buscando compreender melhor essa perspectiva, descobrimos um discurso que Pacheco fez no banquete oferecido ao ministro das Relações Exteriores da Itália, quando este veio ao Brasil inaugurar a representação italiana por meio da Embaixada. Veja o que pensava o ministro:

O valor da persuasiva lição de fé e de confiança no porvir nacional que é traço característico do fascismo, não fica circunscrito ao velho reino. [...] Quero me referir ao significado viril do alto exemplo de coesão cívica que ela (Itália) está oferecendo aos olhos atônitos do mundo. [...] a maré da anarquia que, num dado momento ameaçara subverter toda a ordem social da velha Europa [...] achou, no berço da latinidade, um dique intransponível. Os benefícios desse trabalho de resistência contra o sofrimento demagógico de certa porção da massa popular e proletária desviada pelas propagandas malsãs.

É possível perceber que o pensamento de Pacheco se guiava pelo anticomunismo e pelo autoritarismo ao referir-se ao fascismo e às propagandas “malsãs”. O ministro continua:

[...] Pode-se dizer que o Universo respirou aliviado quando viu erguer-se a formidável muralha de peitos de aço constituída pelos abnegados camisas pretas, repelindo essa onda maligna, e restaurando [...] a noção essencial da autoridade. Por efeito dessa linda revolução pacífica que foi a marcha dos fascistas sobre Roma, o conceito de governar adquiriu, em cada pátria diversa, um significado inédito. A consciência do povo esclarecida pela ação do taumaturgo providencial. [...] uma completa construção que se operou pela vontade de ferro do homem inteligentíssimo que hoje enche com sua máscara figura de guia todo o cenário político do Sul da Europa. No rosto desse solido campeão da democracia vitalizada pelo seu magnífico esforço de Atlante resoluto [...] que o ardente desejo de ascensão do povo italiano vai encontrando satisfação. [...] os fermentos subversivos depois da guerra andavam soltos no ar oprimindo a liberdade do trabalhador, semeando a confusão nos partidos políticos enfraquecidos, ofendendo o Rei, a Religião e a Pátria de frente do temporal do comunismo que subia. Assim nasceu o fascio, movimento benemérito que reintegrou a Itália. [...] a política amorfa dos transigentes com o erro é uma página virada. [...] o mundo está cansado do espírito de crítica e da desobediência; a má compreensão viciada do

³²¹ PACHECO, Félix. Carta enviada a Benito Mussolini. Sem data. Disponível em: <<https://glorias.com.br/products/carta-manuscrita-de-felix-pacheco-para-benito-mussolini?variant=135207518228>>.

sentimento da independência política pessoal de cada um. Tudo isso acabou determinando uma positiva reação nas almas retas sinceramente patriotas.³²²

Esse discurso é muito esclarecedor a respeito do que Pacheco acreditava ser o certo a se fazer na política. Observamos que o ministro conectou a modernidade à autoridade, e a revolução ao conservadorismo. Há claros elementos que o identificam com o autoritarismo. Mussolini aparece como protetor da democracia, por controlar as liberdades “excessivas”. Além disso, Pacheco era contra transigências com críticos e questionadores, pois eles ofereciam uma “política amorfa”. Revolucionar era fazer manter a autoridade dos homens “superiores”. A marcha dos camisas pretas na Itália, para o ministro, era o símbolo máximo da renovação política. Aqueles que transigem, ou seja, dialogam com o espírito de crítica e questionamento, são subversivos. A “vontade de ferro”, unindo o povo em um poder central e forte era símbolo de restauração do patriotismo. Percebemos que o nacionalismo de Pacheco passava pela centralização do poder e combate ao “*sentimento da independência política pessoal*”, pois “*o mundo está cansado do espírito de crítica e da desobediência*”. A modernização viria pela centralização do poder, e essa perspectiva foi importante para o ministro ao formular suas decisões.

Certamente, Pacheco procurou executar essa perspectiva nacionalista e centralizadora de poder nas suas formas de negociar. Podemos concluir que o ministro acreditava na renovação, no moderno e no avanço, desde que conquistados por decisões conservadoras do poder nas mãos de poucos líderes. Acreditamos que seja justamente tal perspectiva que muito o aproximou de Arthur Bernardes, ambos unindo-se em torno do autoritarismo.

Ademais, o anticomunismo era o traço comum entre o autoritarismo de Pacheco, Bernardes e Mussolini. A elite liberal oligárquica brasileira recebeu o fascismo muito bem, antes da Segunda Guerra. O anticomunismo aproximava Pacheco de um projeto político que usasse de medidas extremas, radicais, como forma de “modernizar” e solucionar problemas. Vamos, agora, aos discursos do presidente Bernardes.

Arthur Bernardes demonstrou, em seu primeiro relatório ao Congresso, em 1923, que entendia esse “conservadorismo patriótico” como um projeto de resistência às “ações deletérias à nossa cultura”, o verdadeiro projeto patriótico a se seguir. Essas “ações deletérias” seriam a fragmentação do poder que se vivia no Brasil:

Nação de mais de 30 milhões de homens interligados por uma só língua e uma só religião habitando uma das maiores e mais ricas regiões do globo, com fronteiras marcadas e sem litígio com os povos vizinhos, dispõe o Brasil de

³²² PACHECO, Félix. Mensagens Ministeriais. 1923 e 1924. Anexo A-I-A p. 173-180. Disponível em: <<http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial>>.

um conjunto de condições excepcionais para o contínuo desenvolvimento pacífico de seu trabalho para sua crescente cooperação e influência na civilização humana, mas para isso esforcemo-nos para aprimorarmos a moralidade social e política indispensável ao prestígio do Brasil entre as demais nações. Compreendemos que servimos a um movimento patriótico de resistência a processos deletérios da nossa cultura [...] a eleição que foi tomada foi a mais agitada de quantas têm sido pleiteadas na nossa vida republicana [...] o bom senso do país reage, porém, por intermédio de suas classes conservadoras contra a atitude de qualquer caudillismo. O espírito conservador da Nação apressou-se a oferecer auxílio à repressão do movimento. Pelas forças patrióticas conservadoras, o Brasil poderá influenciar as civilizações universais.³²³

O presidente deixou claro que seu dever patriótico seria exaltar o prestígio do Brasil entre as nações, mas para isso dever-se-ia resistir aos “processos deletérios de nossa cultura”. Logo depois, ele cita as eleições conturbadas que viveu, dizendo que o “bom senso” das “classes conservadoras” reagiu a esse período de apagamento da moral. Ou seja, o projeto de política externa de Bernardes pretendia influenciar “as civilizações”, mas ele conecta essa projeção internacional à repressão dos movimentos de oposição que se apresentaram nas eleições. Para projetar-se um Brasil forte, seria necessária uma “moral” cívica unida e centralizada. Em um mesmo parágrafo, ele conecta seus intentos de política externa com a reação contra o “caudilhismo”, ou seja, a luta entre líderes locais.

Pelas palavras do próprio presidente em sua mensagem presidencial em 1925, o Brasil precisava se organizar pela pauta da centralização do poder, não para combater a liberdade, mas para justamente defendê-la. Na concepção do presidente, o Brasil estava vivendo leis excessivamente liberais que ameaçavam a própria liberdade:

Os 35 anos já decorridos de vida republicana são suficientes para que conheçamos pela experiência não raro dolorosa, as falhas de nossa organização política. [...] a mais imperial de nossas necessidade é de revisão de nossas leis orgânicas, a começar pela Constituição [...] elaboradas foram quase todas essas leis em uma fase de idealismo entusiástico. [...] era natural que o desejo de realçar a superioridade do regime republicano sob o monárquico corresponder para a votação de leis excessivamente adiantadas, pouco adequadas a nosso país, à nossa raça, à nossa índole. [...] a ordem que é o supremo bem. Colocou-se os interesses dos indivíduos acima dos da coletividade, impedindo o emprego de medidas salutaras à existência comum, como acontece com o inquietador problema da carestia e da desarrazoada elevação de preços, e entregando-lhes riquezas que a Nação devia conservar para a sua defesa, como as minas de ferro, petróleo e outras; concedeu aos estrangeiros todos os direitos do cidadão brasileiro. [...] a Constituição reservou a pena de morte para os tempos de guerras os interpretes entendem que tal disposição não se aplica à guerra civil, mas estamos em uma.³²⁴

³²³ BERNARDES, Arthur. Mensagens Presidenciais. Discurso de 1923. p. 6-9. Disponível em: <<http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial>>.

³²⁴ Idem, p. 6.

Ao salientar a necessidade de se observarem os desejos da coletividade acima dos da individualidade, Bernardes aproxima seus ideais políticos àqueles de Pacheco, que acabamos de analisar, e dos teóricos autoritários do entre guerras. Ao defender os limites da liberdade, ele estava expressando sua perspectiva nacionalista de união da nação, em sacrifício dos interesses individualistas de cada unidade federada. Bernardes temia a falta de “moral cívica” que estava causando os problemas da falta de união nacional. Seu projeto de modernização apenas poderia ser realizado se os desentendimentos regionais fossem suprimidos. Essa é a expressão de sua perspectiva antiliberal para a política.

Certamente, ninguém poderá pretender, no estado atual da civilização e diante das conquistas liberais na nossa Constituição, suprimir a liberdade de imprensa. Essa liberdade é a arma de defesa de todo o progresso principalmente das democracias. Mas entre o uso e o abuso dela há grande diferença [...] grave injustiça seria consagrar a irresponsabilidade da imprensa, para lhe permitir a ofensa da honra e da dignidade dos cidadãos. Uma lei que defina o abuso da liberdade deve ser uma garantia para a própria imprensa. É uma necessidade maior de nosso país, em que o desrespeito pelas coisas mais santas corre paralelas com a audácia com que se incita à anarquia. Estamos certos de que o Congresso nacional compreenderá, para dotar o país da necessária organização defensiva contra os efeitos de um licencioso abuso da liberdade.³²⁵

Os discursos demonstram que, na perspectiva do presidente, ao reprimir o “abuso da liberdade” ele estaria defendendo a própria liberdade. As “coisas santas” dizem respeito à conservação do poder centralizado. Argumentamos, portanto, que a censura à imprensa e o estado de sítio foram parte de uma reação conjuntural na política de Bernardes, às pressões da oposição, mas seu projeto de modernização também passava pela concentração de poder; era um projeto de modernização conservadora: investimento na indústria e na segurança acompanhados pela centralização do poder político. O progresso dependeria da própria situação de estado de sítio, estudado no capítulo 1, que, para Bernardes, era, na verdade, o que deveria ser visto como normalidade política:

Não seria possível permitir que as exigências do nosso progresso econômico e a nossa cultura política continuasse à mercê de perturbadores confiados na excessiva benignidade das nossas leis e no visceral sentimentalismo de nossa raça. Só o desconhecimento dos limites constitucionais traçados entre nós do estado de sítio poderia determinar alarmas descabidos- internos ou externos. Essa medida produz aqui situação quase semelhante ao regime constitucional sob o qual vivem normalmente muitos povos mais adiantados e livres. [...] o estado de sítio é medida preventiva que se limita à detenção ou desterro de

³²⁵ BERNARDES, Arthur. Mensagens Presidenciais. p. 14-17. Disponível em: <<http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial>>.

elementos perigosos e à censura de imprensa com benéfico efeito numa situação de dissolução social.³²⁶

A defesa de Bernardes pela limitação da liberdade somada às suas atitudes violentas em relação à oposição levam alguns autores, como Fabíula Sevilha de Souza³²⁷, a compreendê-lo como tendo sido adepto das ideias autoritárias. Em nossa visão, seguindo a perspectiva de Cláudia Viscardi, acreditamos que Bernardes se inseria perfeitamente em um conjunto de políticos que durante a década de 1920:

[...] manifestava-se pela crítica à República como projeto, pelo desejo de uma maior intervenção do Estado na economia [...] por uma visão positiva sobre a monarquia; pelo nacionalismo que rejeitava o euro centrismo, o estrangeirismo e a importação de modelos externos; que valorizava símbolos e demais elementos da cultura genuinamente brasileira. Formava-se na época um contra discurso de mudança como estratégia de emergência de poder, embora esse discurso possa eventualmente relacionar-se às propostas autoritárias.³²⁸

Dessa maneira, argumentamos que os projetos de política externa de Arthur Bernardes estiveram ligados às necessidades desse contra discurso de mudança, que conectava a identificação do Brasil, na política internacional, à necessidade de se mostrar forte e, por isso, independente das influências europeias. Para Bernardes, o Brasil era dotado de distinto prestígio moral diante de nações:

O poder reside na soberania popular. Nunca senhores, o dogma da soberania popular teve tão completo triunfo como na recente guerra, pois agora saem povos donos de seus destinos antes governados por autocracias seculares [...] a última guerra mostrou que é a força moral que governa o mundo. A consciência universal do direito e o sentimento de justiça, ofendidos, armaram os braços para conter as demasias da força material organizada. Abriu uma era de ressurreição moral. O Brasil tem essa soberania, o Brasil tem esse prestígio moral. Sem o prestígio moral, nenhum povo impõe-se ao respeito dos outros povos. Devemos usar esse prestígio a nosso favor internacionalmente.³²⁹

O presidente enxergava uma brecha para “influenciar as civilizações universais”, pois o mundo estava vivendo uma “ressurreição moral”. Se a força moral passava a governar o mundo, e o Brasil tinha grande prestígio moral, então seria lógico que esse país tentasse estar entre os grandes nessa nova ordem. Devemos lembrar que o pós-guerra legitimava essa visão a respeito de uma nova ordem fundada na “moral”, que, aos olhos de hoje, pode parecer uma verdadeira

³²⁶ BERNARDES, Arthur. Mensagens Presidenciais. p. 17. Disponível em: <<http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial>>.

³²⁷ SOUZA, Fabíula de. *Astros, Órbitas e Poderes: modernidade, desenvolvimentismo e modernização na Primeira República*. Tese (História). Belo Horizonte, UFMG, 2017. p. 229.

³²⁸ VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. A década de 20 e a gênese das ideias autoritárias no Brasil: o jovem Francisco Campos. In: PAREDES, Marçal de Menezes. *Dimensões do Poder: História, Política e Relações internacionais*. p. 131.

³²⁹ BERNARDES, Arthur. Plataforma de Governo. Belo Horizonte. 8 jun. 1921. AB-PI-Cx. 04. Doc. 48.

“ilusão de poder”. Não podemos ignorar que o presidente realmente pudesse acreditar na chance de se inserir o Brasil entre os grandes países devido à importância dessa “força moral”.

Analisando a plataforma de governo de Bernardes, com atenção para suas propostas para a política externa, notamos que ele elencou a necessidade de se criar prestígio internacional para o Brasil. Bernardes apresentou que o país precisava “renovar suas forças morais”, o que deveria ser feito pela “construção do prestígio internacional do Brasil”³³⁰. Para isso, ele elencou duas etapas: a defesa da modernização da Marinha e do Exército e a necessidade de inculcar no povo brasileiro um espírito de civilidade moral coletiva³³¹. É possível dizer, portanto, que o presidente visava a usar o que ele chamou de “forças morais” para destacar seu país nas relações internacionais. O que seriam essas forças morais?

Ao ler os discursos de Bernardes, notamos várias vezes a menção da “força moral” como a nova forma de exercer poder no mundo após a catástrofe das “forças materiais”, como aparece nos discursos presidenciais enviados ao Congresso em 1924, 1925 e 1926³³². Bernardes repete essa mesma fórmula em cada um desses discursos, ou seja, é uma ideia forte no seu entendimento sobre as relações internacionais. Essa força moral parece-nos estar conectada diretamente com a proposta da Liga das Nações no sentido de fundar a diplomacia dos acordos secretos, controlar o uso da força e defender a igualdade de direito entre as nações e os povos. Acreditamos, pelo que se discutia na época, que sejam a esses princípios que Bernardes se refere ao defender uma era de “ressurreição das forças morais”.

A compreensão de que as relações internacionais não seriam mais as mesmas, sendo guiadas por novos princípios morais não foi uma exclusividade da perspectiva de Arthur Bernardes. Buscamos em outras fontes da época compreender a importância dessa questão moral para o mundo pós-guerra, observando os escritos de Alberto Torres. Ele foi juiz do Supremo Tribunal Federal e escritor, que, entre muito temas, dedicou-se a dissertar sobre as relações internacionais na década de 1920. Um dos poucos estudiosos dos escritos de Alberto Torres sobre relações internacionais foi Augusto Sabóia Lima, com trabalhos de 1935. Sabóia Lima afirmou que Alberto Torres teve pensamento marcante sobre Direito Internacional, pois a sua proposta de artigos para uma comissão que regesse as relações internacionais de forma pacífica foi considerada no projeto que surgiu dentro do próprio Estados Unidos, a *League to Enforce Peace*. Como vimos no início deste capítulo, esse foi o primeiro projeto que deu origem à iniciativa americana de criar a Liga das Nações. Na formação dessa organização, ficou

³³⁰ Idem.

³³¹ Idem, p. 5.

³³² BERNARDES, Arthur. Plataforma de Governo. Belo Horizonte. 8 jun. 1921. AB-PI-Cx. 04. Doc. 48. p. 122.

conhecido o nome de Torres como representante do Brasil, mas ele morreu antes que pudesse ir aos Estados Unidos com essa finalidade³³³.

Em sua obra de 1913, *Le Problème Mondial-études de politique internationale*, Torres já defendia seus planos para a paz, dizendo que os “períodos de pós-guerra” apenas gerariam uma situação de paz se as tensões geopolíticas que causassem uma “paz armada” terminassem junto com a guerra³³⁴. Torres disse: “o erro da política internacional é justamente querer estabelecer a paz e organizar seu sistema permanente sem antes proceder à liquidação do estado de paz armada”³³⁵. Após a primeira Guerra Mundial, ele continuou e aprofundou esse raciocínio. Em 1927, em *Vers la Paix: études sur l'établissement de la paix générale et sur l'organisation de l'ordre internationale*³³⁶, Torres defendeu a ideia de conectar a paz com o fim da paz armada, “desatando” as tensões geopolíticas antes que se fizesse acordos de paz. Para ele, a guerra era uma questão moral, e não uma atividade natural. Os países que apresentassem maior histórico de pacificidade deveriam ser os novos guias para esse projeto de desatar com a paz armada.

A defesa que mais sobressaiu em sua obra de 1927 foi a conexão que o autor fez entre um “ardente patriotismo”, necessário para se inserir o Brasil na vida internacional como forma de contribuir para o fim das guerras. Nesse livro, ele demonstrou que essa inserção internacional do Brasil seria parte da luta pela “força moral”, e isso se daria por meio da equiparação jurídica entre pequenas e grandes potências. Essa luta já havia começado com Rui Barbosa em sua participação nas Conferências de Haia, principalmente a de 1907. Ele disse:

As nações menores precisam ter o mesmo direito que as maiores, isso é passo imprescindível para a paz, pois resolve parte das tensões. As nações precisam estar livres para se desenvolver. Precisam ser tratadas como iguais.³³⁷

Ainda que Bernardes não tenha lido as obras de Torres, é importante perceber a produção deste último como representante de uma preocupação da época. Via-se essa “força moral” como a luta pela equiparação no tratamento político entre as nações. Essa equiparação seria a forma mais legítima de se buscar a paz após a Grande Guerra. Dessa maneira, não seria ousado demais pensar que o Brasil estava em boa posição para buscar ter mais voz na política internacional.

³³³ LIMA, A. Sabóia. *Alberto Torres e sua obra*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935. p. 75.

³³⁴ LIMA, A. Sabóia. Op. Cit., p. 69.

³³⁵ Tradução livre de: TORRES, Alberto. *Le Problème Mondial – études de politique internationale*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1913. p. 13.

³³⁶ TORRES, Alberto. *Vers la Paix – études sur l'établissement de la paix générale et sur l'organisation de l'ordre internationale*. (1. ed. 1909) 2 ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927.

³³⁷ LIMA, A. Sabóia. Op. Cit., p. 70.

As ideias de Torres auxiliam-nos a demonstrar que pensar a possibilidade de inserção do Brasil entre as grandes potências não era nenhuma exclusividade política do pensamento de Bernardes. Havia uma real possibilidade de luta pela equiparação política entre os países para os contemporâneos da década de 1920. Como já demonstramos, Vargas Garcia e Rubens Ricupero entenderam que Bernardes exerceu sua política de acordo com uma “ilusão de poder”. Investigar a dimensão locucionária dos discursos de Bernardes, porém, revela-nos o contrário. Era plausível que o presidente buscasse maior projeção internacional do Brasil, contestando o tratamento diferenciado entre grandes e pequenas potências. Além disso, os discursos do presidente demonstram significativa compreensão a respeito do funcionamento da diplomacia e do Direito Internacional de sua época. Essa característica de sua fala leva-nos a questionar a tese de *misperception* de Vargas Garcia, ou seja, que o presidente entendia muito pouco sobre o funcionamento da diplomacia, confundindo saudações internacionais com declarações de apoio.

Ao investigarmos os discursos do presidente no Congresso, podemos constatar aprofundado conhecimento sobre direito internacional. O presidente dissertou longamente sobre a história da arbitragem e seu vínculo jurídico e histórico com a história do Brasil, por exemplo, em seu discurso ao Congresso em 1923³³⁸; citou todas as datas em ordem cronológica de formação da fronteira brasileira a partir do século XIX³³⁹, discorreu sobre o assunto longamente, para defender que nosso país não deveria se sujeitar às “ordens de enfraquecimento”³⁴⁰.

Assim, não identificamos a tese do *misperception* de Bernardes a respeito do funcionamento da política internacional e da diplomacia. Além disso, notamos posicionamento bastante seguro do presidente a respeito da necessidade de se usar o prestígio brasileiro mediante as novidades internacionais. Em seu discurso no Congresso em 1923, Bernardes disse:

Ainda perduram por toda parte efeitos da tremenda convulsão que abalou o universo e o proveito que se deve tirar das duras provocações que a humanidade foi obrigada a passar não pode ser outro senão forçar os diversos Governos a uma vigilância mais ativa na defesa da tranquilidade entre os povos. O Brasil é fiel a esse inalterável pensamento de paz, nação nova, criada sem ódios e, por isso, sem prejuízos. Nossa política externa tem a reputação da isenção e agora nos falta apenas ampliar nosso prestígio. [...] quando o resto do mundo ainda procura e acha difícil encontrar um meio idôneo de prevenir a calamidade da guerra e a própria Liga das Nações, nesse nobre afã, consegue apenas esboçar um projeto de paz, esbarrando nas questões das grandes potências, esbarrando em assuntos como a limitação de armamentos, que para

³³⁸ BERNARDES, Arthur. Mensagens Presidenciais. Discurso de 1923. Disponível em: <<http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial>>.

³³⁹ Idem, p. 50-54.

³⁴⁰ Idem, p. 55.

nossas Republicas é pouco relevante, as três Américas encaram o problema de frente e assinam o Tratado de Gondra. O perigo de conflito armado em nosso continente já está, de antemão, removido. Esse é o programa de ação da política internacional do Brasil. [...] é exatamente a superioridade e serenidade de nossa orientação que nos permitem enquadrar as nossas naturais preocupações com nossa legítima defesa, mas somos nos quadros americanos e na Liga das Nações, país esforçadamente pacifista. O Brasil prova que sabe guardar a conciliação entre países da América e países da Europa desde que sua entrada na guerra lhe deu posto de alto realce. [...] a Carta de Versalhes é a verdadeira carta política do mundo contemporâneo. Não há como fugir ao papel que nos designaram e a vida política universal está concentrada toda em Genebra. Temos a responsabilidade de expor nosso prestígio.³⁴¹

Bernardes enxergou que a Liga estava impedida de assegurar a paz devido às questões das grandes potências; já o Brasil era capaz de apresentar conciliação entre as pequenas e grandes nações. A perspectiva do presidente a respeito da política externa fica bem clara: mostrar ao mundo essa “superioridade e serenidade de nossa orientação”, diferindo do modelo de paz europeu. A paz que o Brasil poderia trazer ao mundo era diferente, pois era fundada na “força moral”, e essa era a própria força que legitimava a Liga das Nações. Entendemos que, justamente por isso, Bernardes normalmente mencionava, quando discursava a respeito da Liga, a necessidade de fazer valer essa nova equiparação. Por exemplo, em discurso ao Congresso em 1924, quando descrevia a situação brasileira na Liga, declarou: “o novo dogma da justiça universal é que todos os Estados sejam iguais, e não poderiam ser submetidos a condições incompatíveis com a sua liberdade”³⁴².

Essa perspectiva “moral” para a política externa pode parecer, aos olhos de hoje ou dos opositores de Bernardes, pura presunção e “hipertrofia de poder”, para ganhar prestígio nacional. Vimos no capítulo 1, contudo, que a temática da Liga das Nações era usada pelos opositores contra o governo. Ao analisar a dimensão locucionária dos discursos do presidente, ganhar popularidade com o tema da política internacional não parece ter sido o objetivo principal.

Em suas mensagens ao Congresso em 1925, Bernardes mostrou-se defensor do não abandono da importância da Liga mesmo que preocupado com as repercussões internacionais das revoltas internas, como foi em São Paulo em 1924. Ele disse:

É difícil manter o bom nome do país e sustentar-lhe o prestígio quando esse trabalho não é auxiliado no interior de nosso próprio país. Não há um sentimento geral de patriotismo. As insurreições contra o poder legalmente constituído trazem consigo além de muitos males, a diminuição da figura internacional do Brasil. As injustificáveis revoltas militares deram origem a

³⁴¹BERNARDES, Arthur. Mensagens Presidenciais. p. 85-89. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1316/000086.html>>.

³⁴²BERNARDES, Arthur. Op. Cit., p. 55.

um surto de boatos em detrimento do crédito nacional. É doloroso verificar que tais inverdades são muitas vezes espalhadas pelos próprios rebeldes foragidos no estrangeiro. Estão colocando seus efêmeros rancores acima dos superiores interesses da Pátria. Ainda assim, quaisquer imperfeições não justificam o abandono desse notável aparelho, a Liga das Nações.³⁴³

Não conseguimos identificar nenhum esforço de Bernardes no sentido de conectar a Liga ao seu governo especificamente. Houve, na verdade, o relato das dificuldades com a opinião negativa que se formava a respeito de sua atuação nesse órgão internacional. Dessa maneira, nenhuma fonte nos autoriza afirmar que política externa do presidente na Liga das Nações fora guiada pela sua busca por popularidade interna.

Em 1926, após estar claro que o Brasil não conseguiria seu assento permanente no Conselho da Liga, Bernardes muda sua estratégia de discurso. Até 1926, defendia a projeção do prestígio moral do Brasil, cumprindo com a responsabilidade brasileira de implementar a paz. Já em seus últimos discursos ao Congresso, defendeu que sua política externa nunca teve a intenção de projetar poder e influência em outras nações do mundo, muito menos às nações limítrofes:

O Brasil apenas achou oportuno lembrar ao mundo a ausência de uma nação americana. [...] o Brasil nunca pretendeu projetar qualquer espécie de influência além e suas fronteiras [...] não se pode, portanto, acusar o Brasil de disputar no grêmio das nações uma influência que não tenta inculcar nem mesmo aos países limítrofes. [...] Acreditamos que a Liga das Nações possa futuramente intervir próxima ou remotamente na conduta exterior das nações com autoridade mais eficiente que a simples autoridade moral, por isso decorre que a América esteja convenientemente representada no Conselho Executivo. Somos um país que defende a igualdade de direito entre os povos, ideia que já entrou nas formulas, mas ainda não no espírito da diplomacia dos Estados da Europa. Somos o primeiro povo a atar as mãos de seus governantes em seu próprio Pacto Nacional para qualquer iniciativa militar contra outra nação. Essa nossa posição chocou-se no Conselho com oposições intransigentes que se julgaram dispensadas de justificar a entrada exclusiva da Alemanha, adiando tudo para setembro. O Governo apenas manteve seu ponto de vista em homenagem à própria Liga, que perderia seu interesse no momento em que se visse sotoposta a pactos secretos entre potências, modalidade mais recente dos antigos tratados que se mostraram ineficazes para garantir a paz.³⁴⁴

Nessa fala, Bernardes menciona as críticas que recebeu a respeito do veto e de sua insistência à conquista da cadeira de membro permanente. O presidente tenta rebater tais críticas e justificar seu posicionamento. Sua justificativa para o veto à Alemanha foi fundada em dois motivos: defender a presença de uma nação americana no Conselho, visto que esse Conselho

³⁴³ BERNARDES, Arthur. Mensagens Presidenciais. p. 102-112. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1317/contents.html>>.

³⁴⁴ BERNARDES, Arthur. Mensagens Presidenciais. p. 7-10. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1318/contents.html>>.

poderia influenciar o destino das relações internacionais para além das “forças morais”; e a defesa dos princípios primordiais da Liga das Nações, entre os quais a ausência de alianças secretas que retiravam a importância da Liga, como foram os Acordos de Locarno.

Findamos, assim, nossa breve análise a respeito dos discursos do presidente sobre a política internacional. Bernardes apresentou um projeto nacionalista de centralização de poder como forma de operar sua “revolução conservadora”. Seu projeto de modernização para a política externa era fundado principalmente no investimento na Marinha e no Exército como forma de projetar o prestígio brasileiro. Esse prestígio não seria, porém, fundado no belicismo, mas na “força moral”. O Brasil estava apto a desempenhar importante papel entre as grandes nações em uma nova ordem internacional, que seria baseada no fim da guerra como solução de conflitos e na igualdade política entre as nações. Ainda que Bernardes demonstre mudança em seu discurso original a respeito de usar a “força moral” para “influenciar as civilizações”, notamos a permanência de sua principal defesa: a Liga das Nações não faria sentido se garantisse apenas os direitos dos europeus e a diplomacia dos tratados secretos, pois esses dois elementos estiveram entre as causas da Grande Guerra. A estratégia de Arthur Bernardes para a política externa brasileira na Liga das Nações pautou-se, pois, pela identificação do Brasil com os ideais de igualdade entre as nações e “ressureição moral” do mundo, para justificar a intenção brasileira de estar entre as grandes potências.

Não defendemos que o presidente era utópico o bastante para acreditar que a Liga permitiria a igualdade entre os países. Bernardes percebeu que uma das principais lógicas da Liga das Nações era a hierarquização entre essas nações. A organização era um espaço inédito para construir uma estratégia de afirmação da importância do Brasil dentro dos quadros dessa hierarquia. Entendemos que afirmar a “força moral” do Brasil não era uma busca pela necessária igualdade entre todas as nações do mundo, mas uma maneira de diferenciar o Brasil entre todas: nacionalizar para internacionalizar, como costumava dizer o modernista Mário de Andrade.

Por fim, a análise dos discursos não nos permite afirmar que a principal motivação do presidente em seu projeto de política externa era alcançar popularidade na “opinião pública” nacional. Em seus discursos, ele demonstrou, inclusive, que recebeu muitas críticas devido à sua política externa na Liga. Acreditamos que Bernardes teve um plano de ação para projetar o Brasil internacionalmente como parte de seu projeto nacional de modernização. Dessa maneira, investigaremos novas fontes, por meio dessa nova perspectiva, no sentido de compreender se houve tal estratégia de ação ou planejamento por parte do presidente e de seu ministro Pacheco.

3.2 A DIPLOMACIA *AD TERROREM*

No capítulo 2, pudemos verificar que vários diplomatas, como Frederico Castelo Branco Clarck e Raul Fernandes propuseram que o Brasil abandonasse a estratégia de reeleição não permanente, para concentrar-se apenas na conquista do lugar permanente no Conselho. Foi a pressão de nossos países vizinhos nas mais diversas conferências que nos levaram à essa reação. Essa perspectiva já difere daquela que enxerga a busca pelo lugar permanente como uma decisão exclusiva de Arthur Bernardes. Como sugere Rubens Ricupero:

Pelos acordos de Locarno (1925), os principais beligerantes da Primeira Guerra, inclusive a Alemanha, reconheciam as fronteiras do Tratado de Versalhes renunciava à guerra e comprometiam-se a resolver suas diferenças por meio da arbitragem. Abriam, desse modo, um caminho para o ingresso de Berlim na Sociedade das Nações na qualidade de membro permanente. Nessa hora, o governo brasileiro presumiu demais de sua força e resolveu solicitar o mesmo status no Conselho.³⁴⁵

Vimos que, na verdade, o Brasil não “resolveu” solicitar o mesmo *status* apenas nesse momento, mas já vinha fazendo isso desde 1921. Não era presunção alguma acreditar em poder vetar a Alemanha, pois realmente um membro temporário de acordo com o Pacto de 1919 poderia vetar quaisquer decisões. Complementa Ricupero: “o Brasil insistiu então em manter essa candidatura inoportuna”³⁴⁶. Enquanto essa “impertinente” candidatura aparece, nos escritos de Ricupero, como obra do presidente, os diplomatas aparecem como detentores da técnica e do saber. Para ele, Afrânio de Mello Franco era herdeiro da “tradição de comedimento e sábio calculismo do Império do barão do Rio Branco que deixara aprisionar-se numa posição da qual não existia saída respeitável”³⁴⁷. Conclui o autor:

O Brasil não era como se dizia então, uma potência de interesses gerais como Reino Unido, França, Alemanha e Itália. Na prática, o horizonte da ação brasileira não ultrapassava os limites regionais do pan-americanismo, e suas posições, frequentemente de abstenção, nos conflitos levados ao Conselho refletiam tal limitação.³⁴⁸

Ao estudarmos as fontes primárias expostas em nossos dois primeiros capítulos, pudemos revisar muito do que o autor Ricupero afirmou. O que seriam esses interesses gerais? O Brasil lutou pela revisão do processo de fiscalização de armas, pela cláusula de obrigatoriedade à jurisdição da Corte Permanente de Justiça Internacional, participou das

³⁴⁵ RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017. p. 331.

³⁴⁶ Idem, p. 331.

³⁴⁷ Idem, p. 330.

³⁴⁸ Idem, p. 331.

discussões sobre energia, imigração, transportes fazendo propostas gerais, e não apenas para si, e defendeu a igualdade de direitos entre as nações. Podemos dizer que, mesmo com recursos e meios de ação mais limitados em relação aos países mais ricos, a diplomacia brasileira apresentou interesses bem gerais; muitas vezes, interesses mais gerais que os próprios países europeus, que muito concentraram-se na geopolítica regional.

Na época, a Alemanha estava com poder militar extremamente reduzido e sua economia estava arrasada. Ver a Alemanha entrar no Conselho como uma grande potência não fazia sentido, nem pelo critério militar, nem pelo critério econômico. Rubens Ricupero argumenta que era natural que o Brasil não se incorporasse ao Conselho por não ser compatível com os recursos necessários à época. O que determinaria ser uma grande potência seria a presença de recursos principalmente bélicos. Ao ler as fontes³⁴⁹, percebemos que Bernardes e Pacheco compartilhavam da ideia de que a Alemanha não se enquadrava mais como grande potência militar ou econômica no fim da Primeira Guerra Mundial, por estar arrasada. Seu ingresso entre “os grandes” era motivado apenas por questões da geopolítica europeia. Em carta para Arthur Bernardes, disse Pacheco:

Tudo é contrário ao próprio argumento original da Inglaterra para nos barrar, de que no Conselho deveria-se sustentar lugares permanentes só para as grandes potências, pois não pode a Alemanha ter, pelo Tratado de Versalhes, condições que a leve ser grande potência visto que a Alemanha tem suas armas e economia controladas.³⁵⁰

Fazia sentido, na época, argumentar que o Tratado de Versalhes impedia a Alemanha de ser uma superpotência, logo se ela podia ser membro permanente, também poderia ser o Brasil. A Argentina se recusou a entrar na Liga inicialmente por argumentar não fazer sentido propor tratamento igualitário entre as nações ao mesmo tempo, permitindo que alguns países fossem permanentes³⁵¹. A busca pela expansão do direito político nas relações internacionais era, portanto, um tema relevante de interesses gerais, para os mais fracos. O que seriam “interesses gerais”, portanto, depende da perspectiva. Interesses gerais para quem? Não nos parece que o posicionamento contra a entrada exclusiva da Alemanha fosse uma prerrogativa exclusiva da política externa brasileira. Na análise que se segue nos seguintes parágrafos, investigaremos as correspondências trocadas entre Pacheco, Bernardes e seus diplomatas, fontes ainda pouco pesquisadas e que nos sugerem uma nova interpretação da política externa do presidente.

³⁴⁹ Félix Pacheco a Arthur Bernardes. Telegrama confidencial. Sem data. Cx. 120. Doc. 405.

³⁵⁰ Idem.

³⁵¹ GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000. p. 34

Em fevereiro de 1926, Pacheco entrega a Bernardes um importante telegrama marcado como “absolutamente secreto”, no qual confia seus planos de ação para o Brasil. 1926 era um ano decisivo, pois, feitos os Acordos de Locarno, a Alemanha anunciou que entraria na Liga das Nações apenas se o fizesse sozinha. Essa exigência, que não esteve presente nas negociações em Locarno, ameaçava todo o projeto brasileiro na Liga das Nações. Diante disso, Pacheco tinha um plano:

Nesse ano a Espanha e o Brasil estão empregando esforço solidário para vencer as resistências opostas [...] O Brasil vetou a Espanha apenas porque a tese de aumento para beneficiar apenas um membro era indefensável. Agora, estamos hoje no mesmo ponto com a Alemanha: o último telegrama nos adianta que o Rei disse que se a Espanha não fosse elevada a membro permanente sairia da Liga. Vossa excelência deve conversar demoradamente com o Rei sobre esse ponto. O gesto seria excessivo e não precisamos chegar até lá. A Liga representa um projeto de tal ordem na vida diplomática universal que não devemos procurar enfraquece-la. Não será preciso ameaçar sair, pois temos em mãos um instrumento seguro da vitória e podemos combinar resolutamente em segredo vetar a entrada da Alemanha para o conselho como membro permanente desde que não se queira fazer a justiça que merecemos. [...] Os interessados dizem que isso seria praticamente a anulação dos Tratados de Locarno quando tal não é verdade, pois o sucesso desse tratado depende exata e rigorosamente do aumento dos membros permanentes que estejam isentos nas deliberações do arti.49. Caso os atuais membros entrem em conflito bélico, será necessário alguém que esteja fora dos Tratados de Locarno, mas ao mesmo tempo dentro do Conselho, para auxiliar.

Assim, Pacheco demonstra sua estratégia para a política externa brasileira, o que ele chama de “*ad terrorem*”:

Com efeito, a assistência militar a que todos os signatários se obrigam a prestar ao Estado agredido faz com que todos os cinco que se achem empenhados nas hostilidades sejam assim impedidos de votar na Liga e em Locarno. Portanto, o que eles querem é nos amedrontar na esperança de que recuemos ante a responsabilidade de fazer ruir o Tratado de Locarno. Devemos usar o argumento *ad terrorem* ou seja, fazendo sentir aos interessados que iremos até o ponto de vetar a Alemanha. Combine isso de modo sólido e secreto com o Rei da Espanha, para que sua excelência presidente da República possa expedir instruções definitivas ao Afrânio. Não esqueça também de combinar para que juntos invertamos a ordem do dia, fazer primeiro aprovar a votação do aumento dos membros para depois discutir a entrada da Alemanha.³⁵²

Temos exposta a estratégia de Pacheco e de Bernardes para defender o lugar permanente ao Brasil na Liga das Nações: eles não pretendiam vetar a Alemanha, muito menos sair da Liga. Esse pensamento muda a forma como devemos ver a estratégia do ministro e do presidente. Eles pretendiam agir forte, ignorando as críticas ao impedimento de Locarno. O ministro argumentou que Locarno se compromissava como um acordo mútuo de não agressão, fazendo eliminar das votações os países que estivessem envolvidos em um conflito, para garantir

³⁵² Telegrama de Félix Pacheco a Arthur Bernardes. Confidencial. 14 fev. 1926. Cx. 119. Doc. 323.

neutralidade nas decisões. Se os países do Tratado de Locarno entrassem em guerra entre si, não haveria, portanto, nenhum país para decidir o conflito por meio da diplomacia na Liga das Nações, pois os mesmos membros de Locarno eram membros permanentes do Conselho.

Assim, o argumento de Pacheco era que, para ao menos garantir um membro isento de conflitos europeus, seria necessário, na Liga, um país historicamente desvinculado a esses conflitos para não fazer travar a diplomacia. Visto que os países europeus estavam em constante guerra e acabavam de sair de uma Guerra Mundial, incluir mais um país de Locarno (Alemanha) como membro permanente na Liga das Nações apenas contribuiria para a alta chance de paralização total tanto de Locarno quanto da Liga. E que país melhor que o Brasil, se esse país sempre estivera imune aos grandes conflitos internacionais e ao mesmo tempo era um membro fundador da Liga? Eis aqui o entendimento de Pacheco e Bernardes. Havia um travamento no sistema de soluções de conflitos, e o Brasil representava as “forças morais” do pacifismo; era país conciliador de comprovada reputação. Para Pacheco, esse travamento posto por Locarno oferecia ao Brasil uma oportunidade única de se oferecer como mediador.

Além disso, o ministro demonstrou não ter intenção alguma de se retirar da Liga, nem de realmente vetar a Alemanha. Para ele, o veto deveria ser usado como ameaça, o que Pacheco chamou de *ad terrorem*. Se ele cogitava usar o veto brasileiro apenas como um argumento *ad terrorem*, não podemos afirmar que o governo pressupunha ter um poder que não efetivamente tinha. O Brasil realmente tinha o poder de veto e realmente seria uma ameaça à entrada da Alemanha. Não nos parece ser presunçoso, mas, sim, estratégico, diante da enorme resistência dos europeus à candidatura brasileira, utilizar o veto e a retirada da Liga como ferramentas de barganha. Afinal, essas eram as únicas armas que o Brasil dispunha como forma de dar importância a seus pedidos. Essas ameaças seriam mesmo “armas”? Devemos lembrar que se vivia na Liga um momento em que todos buscavam afirmar sua legitimidade. Estados Unidos já saíram no início, Argentina não continuou, os “derrotados” na Guerra não estavam presentes. Ameaçar sair de Liga não era uma forma de barganha tão desprezível naquele crítico momento em que se tentava firmar legitimidade internacional na Sociedade das Nações. A própria razão de ser Liga restaria ameaçada diante da saída de seus membros.

Em março de 1926, encontramos mais uma carta de Félix Pacheco, enviada como “absolutamente secreta” para o ministro das Relações Exteriores da Espanha, Hippolyto, na qual o ministro expõe os pensamentos de Arthur Bernardes a respeito do veto no início de março:

Sua majestade disse a vossa excelência que se a Espanha não ascender a membro permanente, sairá da Liga. É preciso não pôr a questão nesse extremo,

nem no outro extremo de vetar ostensiva e declaradamente a escolha da Alemanha para membro permanente. Sua excelência o senhor presidente da República pensa que deveríamos, na primeira parte da ordem do dia, votar, como todos farão, pela admissão da Alemanha à Liga, mas deixar claro que não aceitaremos que se faça só em benefício exclusivo dela. Inverteremos d'essa arte, habilmente os termos da questão, pois assim, as grandes potências do conselho terão necessariamente de analisar os termos da questão toda não como entendem e queiram, mas tal qual ela no momento se apresentará em sua singeleza: nós manteremos solenemente a promessa de concordar na escolha da Alemanha para o conselho e dispostos a fazê-lo sem demora e eles, forçados a considerar no ato se deverão tomar a resolução de vetar a velha e legítima aspiração do Brasil e da Espanha, cada um dos quase proporá sem mais detença o outro para membro permanente. Com esse recurso, o odioso de uma solução que não satisfaça não poderá nunca cair sobre o Brasil e a Espanha. Essas são as instruções de vossa excelência o presidente e são reservadíssimas e definitivas e vão ser comunicadas em rigoroso sigilo ao embaixador Mello Franco, faltando apenas que Vossa Excelência nos comunique a perfeita e sólida adesão do Rei.³⁵³

Mais uma vez, essa carta vem corroborar com o fato de que Bernardes e Pacheco não pretenderam vetar a Alemanha, nem sair da Liga. Poderíamos aventar a possibilidade de que Pacheco apenas dizia não ter intenção real de vetar a Alemanha. Vimos, porém, na carta confidencial dele ao presidente, que essa realmente era sua estratégia: não vetar, nem sair da Liga, mas, sim, ameaçar. O plano era unir as duas pautas que os europeus estavam separando, a pauta do alargamento do número de membros com a pauta de votação da Alemanha. A ameaça real de sair da Liga vinha por parte da Espanha. O Brasil deixou bem claro à própria Espanha que não seria prudente sair da Liga de maneira tão direta, mas se valer da estratégia da ameaça. O plano brasileiro era de não ser colocado como culpado por uma crise da paz europeia, mas vincular seu voto favorável à Alemanha à revisão do número de candidatos permanentes para o Conselho Executivo da Liga das Nações.

A estratégia diplomática de Pacheco era sempre mostrar firmeza nas decisões visto a já frágil situação do Brasil. Várias de suas decisões em política externa atestam esse seu entendimento no sentido de agir *ad terrorem*, usando “decisões firmes” como forma de afirmar poder. Pequenos casos nos ajudam a entender essa perspectiva. Quando, por exemplo, o representante brasileiro na Argentina afirmou que Pacheco poderia usar a declaração favorável da Argentina à busca por seu lugar permanente que havia saído na imprensa em 28 de fevereiro de 1926. Parecia ser uma oportunidade única de tentar mostrar que a Argentina estava do nosso lado. Pacheco respondeu:

Presidente, reporto a vossa excelência que Toledo recomenda fazer uso dessa agradável declaração da Argentina a nosso favor, nas suas palestras confidenciais, mas não carece fazer essa divulgação. Discordo para não

³⁵³ Félix Pacheco para o ministro das Relações Exteriores da Espanha. 1 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 323.

parecer que precisamos do beneplácido argentino. Precisamos sempre nos mostrar firmes.³⁵⁴

Observemos que ser firme, para ele, significava mostrar independência e firmar legitimidade. Em outro exemplo, em primeiro de março, Félix disse a Bernardes:

Chamberlain em cujo bom senso muito confiamos encareceu a Régis confidencialmente a conveniência de não sermos irredutíveis em nossas posições, mas isso não diminui a importância que tem para nós mantermo-nos sempre firmes. Devemos manter posição, conhecendo até onde vai a Espanha e o que com ela combinar, mantendo-nos firmes.³⁵⁵

Assim, verificamos que Pacheco acreditava manter “decisões firmes” como forma de fazer diplomacia para o Brasil. Diante das vulnerabilidades brasileiras em relação às pressões latino-americanas, o Brasil não poderia demonstrar que precisava da Argentina, pois isso diminuiria a sua importância. Diante da resistência dos europeus, havia conveniência estratégica em “sermos irredutíveis”. Ser irredutível e “agir com firmeza” não nos parece ter sido um comportamento puramente personalista e autoritário, mas a própria estratégia de política externa de Bernardes.

Enquanto Bernardes e Pacheco tentavam uma ação conjunta com a Espanha, os diplomatas na Europa continuavam buscando apoio para a causa brasileira para o assento permanente. A chance de conseguir que a expansão do número de membros fosse discutida antes da entrada da Alemanha, ainda que distante, existia. O diplomata Carlos Brandão, representante do Brasil na Suécia, disse: “consegui a mercê de intensos esforços que o ministro dos Negócios Estrangeiros me declarasse que depois da Alemanha, nenhuma nação tem tão bons títulos a lugar permanente que o Brasil”³⁵⁶. Brandão continuou: “na última terça feira disse que a Suécia entende que se deve tratar agora unicamente da entrada da Alemanha, deixando para a sessão de setembro, o estudo e discussão de outros representantes”. Estava difícil discutir o alargamento do número de membros, mas também não significa que não havia bons sinais sobre a importância do Brasil como membro permanente. Caso contrário, a Suécia não teria feito tal declaração. Logo, não era uma estratégia presunçosa continuar insistindo. As chances brasileiras, na verdade, pareciam aumentar. Félix Pacheco enviou um telegrama confidencial a Bernardes em fevereiro de 1926 dizendo:

Buero delegado do Uruguai declarou finalmente favorável ao Brasil. Não creia Casa Rosada contra nós por detrás da cortina. Gallardo, além de desautorizar publicamente Leon Suares que vem falando mal do Brasil, declarou a Toledo que Argentina não se opõe antes verá com prazer Brasil ocupar posto

³⁵⁴ Félix a Arthur Bernardes. Telegrama. 28 fev. 1926. Cx. 120. Doc. 124.

³⁵⁵ Félix Pacheco e Arthur Bernardes. Telegrama. 1 mar. 1926. Cx. 120. Doc.125.

³⁵⁶ Carlos Brandão a Félix Pacheco. Telegrama de Stockholm expedido e recebido cifrado. 27 fev. 1926. Doc. Cx. 120. p. 117.

permanente. Recebi também de Roças telegrama com bons augúrios do Chile. Próprio ministro do Exterior do Canadá, respondendo um telegrama meu, manifesta grande simpatia. Não tenho dúvida, América Central, Cuba, Venezuela Colômbia virão conosco. Pode confidencialmente comunicar isso a Blanco reagradecendo solidariamente o Uruguai.³⁵⁷

Mais adiante, inclusive, Rodrigues Alves foi à Colômbia pedir apoio ao pleito brasileiro na Liga. O embaixador espanhol Laureano Garcia Ortíz respondeu a tal visita em longa carta endereçada diretamente às mãos de Arthur Bernardes, em três de março de 1926, na qual Laureano dizia:

Considero que la nacción brasileña seria muy digna señalada para representar al continente americano de manera permanente en el Consejo Ejecutivo de la Liga de las Naciones. Los Estados Unidos e México no hacen parte de esa institución; la República Argentina no ha ractificado aun formalmente la actitud que juzgó conveniente tomar ante la Liga [...] no puede e ni debe haber otro candidato americano que la gran patria de V.E.³⁵⁸

Em 3 de março de 1926, Félix Pacheco recebeu também carta auspiciosa da Venezuela, dizendo:

Considero que la aspiración de la gran nacción brasileña es legítima y digna en consecuencia del apoyo moral de los pueblos amigos [...] pues creo que es el Pueblo que por su cultura, por su poderío y su honrosa tradición internacional bien puede ser el representante de la América Latina.³⁵⁹

Logo mais, em 6 de março de 26, o embaixador brasileiro no Paraguai enviou carta confidencial a Pacheco dizendo: “tenho conversado longamente com o ministro das Relações Exteriores sobre o assumpto da Liga das Nações. Hoje ele me declarou que o voto paraguaio será pela inclusão do Brasil entre os membros permanentes do Conselho”³⁶⁰. Os esforços para angariar apoio no ano de 1926 pareciam caminhar bem.

Outro importante apoio que o Brasil conseguiu angariar foi o de Mussolini, por meio do embaixador brasileiro na Itália, Oscar de Teffé, e de pedidos pessoais de Félix Pacheco ao italiano. Inicialmente, a Itália fez resistência ao pedido brasileiro, pedindo, primeiramente, indenização pelos italianos feridos no bombardeio de São Paulo. Posteriormente, no mesmo telegrama, Teffé atestou que a insistência venceu:

Tenho grande satisfação em informar que não obstante dificuldade daquele momento após longa conferencia com o presidente Mussolini consegui obter apoio da Itália à renovação do Brasil na Liga, obtive além disso promessa de que Itália tomará iniciativa de ação conjunta a outras delegações no sentido de

³⁵⁷ Félix Pacheco a Arthur Bernardes. Telegrama confidencial e cifrado. 27 fev. 1926.

³⁵⁸ Laureano Garcia Ortíz a Félix Pacheco. Telegrama cifrado. 1 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 130.

³⁵⁹ Jose Albel Montilla a Félix Pacheco. Telegrama cifrado. 3 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 136.

³⁶⁰ Guimarães a Félix Pacheco. Telegrama confidencia. 6 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 143.

nossa República ocupar posto permanente daquele destinado provisoriamente aos Estados Unidos.³⁶¹

Além dos apoios oficiais e secretos, Arthur Bernardes tinha outros motivos para acreditar nas chances do Brasil. O contra-almirante Augusto Carlos de Souza e Silva, em uma carta curiosamente bem informal, narrou, ainda em 1924, em um telegrama confidencial sobre um jantar com Eric Drumond, primeiro secretário da Liga das Nações, quando a maioria dos delegados foram à casa do secretário. O almirante teve a oportunidade de conversar diretamente com Drumond sobre a candidatura a membro permanente do Brasil. Nessa conversa, Souza defendeu que “a população do Brasil dobrara em 30 anos devido ao crescimento vegetativo, pois a parcela de imigrantes desse crescimento, fato sem precedentes na história demográfica do mundo”³⁶²; “eu disse que nosso crescimento vegetativo é sem igual no mundo. Ele ficou assombrado”³⁶³. Souza fez uma estimativa, aparentemente, por sua própria conta: disse que, quando o Brasil completasse seu segundo centenário de independência, completaria mais de 100 milhões, que o potencial econômico do Brasil era ilimitado e que Bernardes estava “retomando a antiga parceria financeira com a Inglaterra por um novo acordo que se firmava”³⁶⁴. O militar buscava comprovar que o Brasil seria uma potência inevitável de um futuro não muito distante como forma de aumentar poder de barganha brasileiro em vista do lugar permanente. O fato de um contra-almirante de cargo técnico ter ido a um jantar com delegados e estar fazendo relatórios de cunho político ao presidente, bem como conversando diretamente com o secretário geral da Liga das Nações é muito curioso. Essa situação era nova até mesmo para o próprio Souza. Ele escreveu:

Remeto a vossa excelência meu relatório sobre o comitê de juristas. Outro certamente mais competente que eu poderia fazer mais e melhor. Mas tenho consciência sem falsa modéstia de que dei conta de meu recado e de que não envergonhei o Brasil. O Dantas mandou generosamente dizer a vossa excelência que considerava meus serviços, nessa ocasião, indispensáveis. Muito e apaixonei por esse trabalho deveras interessante, não pela sua própria natureza, como pela qualidade superior de homens que nele tomara parte – alguns dos melhores juristas da Europa.³⁶⁵

O insólito fato de Silva estar à frente desses eventos políticos e estratégicos já demonstra que ele possuía uma ligação muito diferente com o presidente e o ministro Pacheco. Estudaremos as características dessa relação mais adiante. Por ora, notamos que as impressões

³⁶¹ Oscar Teffé a Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 31 jul. 1925. Cx. 119. Doc. 40.

³⁶² Augusto Carlos de Souza e Silva a Arthur Bernardes. 6 fev. 1924. Cx. 119. Doc 41. p. 1.

³⁶³ Idem, p. 2.

³⁶⁴ Idem, p. 4.

³⁶⁵ Idem, p. 1.

que o contra-almirante confidenciou ao presidente foram as melhores possíveis, falando sobre o que Drumond pensava do Brasil:

Ele se mostra muito interessado pelas cousas do Brasil [...] tive a impressão nítida de que com ele podemos contar para apoiar e prestigiar a nossa candidatura ao Conselho. Creio, e releve v. excelência dar minha opinião, que é chegado o momento de se começar um trabalho de chancelaria junto a todos os membros da Sociedade e do Conselho, sobretudo junto à Inglaterra e à Suécia. Como não deve ter escapado a v. Excelência, há, nesse momento, um interesse crescente pela Sociedade das Nações no mundo inteiro. Cada país querendo timbrar em ser mais amigo da Sociedade das Nações. Que tendem as relações internacionais cada vez mais íntimas e que as nações tendem a depender mais umas das outras [...] a Liga é o único meio de se instalar definitivamente o regime da paz no mundo.³⁶⁶

Esse telegrama foi escrito em 1924. Como narramos no capítulo 2, naquele ano o Brasil iniciou uma forte reação às dificuldades postas pela resistência latino-americana em dar-nos apoio. Esse momento foi fundamental para renovar o fôlego da luta brasileira pelo assento no Conselho. Devido ao tom informal que as cartas de Souza e Silva foram escritas, calculamos que ele era alguém em que Bernardes confiava bastante. As boas notícias de Silva certamente tiveram forte impacto na perspectiva do presidente. Além dos apoios bilaterais à causa brasileira, as cartas de Souza e Silva motivaram Bernardes a continuar buscando o assento permanente.

Havia mais apoio em 1926 do que em 1924. Verificamos o apoio da Suécia, da Itália, da Colômbia, da Venezuela, entre outros. Se havia novos apoios, valia a pena continuar insistindo. Apesar da atmosfera de aparente melhoria, já em fevereiro, o Brasil recebeu a notícia de que a Alemanha pretendia entrar sozinha para a Liga. Diante da novidade, o Brasil argumentou que mudaria de opinião em relação à sua posição de 1924. Em 1924, o Itamaraty havia declarado não ser contra a entrada da Alemanha. Em 1926, contudo, o cenário mudou. A Alemanha exigia entrar de maneira exclusiva, e o Brasil perderia todos seus esforços feitos até então. Em 27 de fevereiro, Pacheco escreveu a Bernardes um telegrama narrando como a Alemanha não estava aceitando reconhecer essa mudança de opinião da diplomacia brasileira:

Em vista da atitude alemã comunicada oficialmente pelo Consul alemão, Sr. Aschman, ao Sr. Embaixador do Brasil, junto à Liga das Nações e ao mencionado o desejo brasileiro para um lugar permanente no Conselho da Liga pleiteado há mais de dois anos e conhecido do Ministério das Relações Exteriores do Reich, o governo Brasileiro se considera numa situação nova em frente a Alemanha não podendo desta maneira sustentar inteiramente a sua declaração datada de 1 de dezembro de 1924, dizendo não opor-se a que a Alemanha obtenha um lugar permanente, a fim de reservar seus direitos e interesses. [...] o governo do Reich mandou ao mesmo tempo comunicar que se sente muito surpreendido da declaração mencionada. O governo do Reich

³⁶⁶ Augusto Carlos de Souza e Silva a Arthur Bernardes. 6 fev. 1924. Cx. 119. Doc. 320. p. 1.

não vai admitir que a situação do Brasil a respeito d' lugar permanente no conselho para a Alemanha seja mudada de qualquer maneira e ater-se-á à declaração do Governo Brasileiro contida no Memorandum datado em 1 de dezembro de 1924.³⁶⁷

Podemos observar que a intransigência partiu da Alemanha, que recusou aceitar uma nova posição oficial do governo brasileiro. A Alemanha não estabeleceu mais diálogo algum a respeito da posição do Brasil a partir dessa última correspondência. Na verdade, essa indisposição alemã a dialogar sobre o reposicionamento do Brasil parece ter provocado críticas não apenas do Brasil.

A intransigência alemã leva-nos a questionar uma importante afirmativa na historiografia atual. Rubens Ricupero afirma que a política externa de Bernardes foi determinada pelos desejos do governo, e esse foi o erro do Brasil na Liga³⁶⁸. Apontamos, porém, que os “desejos de política interna” estavam determinando a política externa de todas as nações, não só o do Brasil. Essa característica não foi uma exclusividade do governo Bernardes. Se o Brasil desenvolveu uma política externa determinada pelas causalidades de sua política interna, não podemos dizer muito diferente sobre o caso alemão. O chanceler alemão que ficou à frente da política externa na República de Weimer foi o já citado Gustav Stresemann, que lutava contra uma pesada recessão econômica que se arrastava desde 1925³⁶⁹. Seu principal objetivo era manter um mínimo de integridade do território alemão. A França vinha incitando separatistas, dificultando as tentativas de integração. Em 1925, a própria Alemanha informou que sua aceitação na Liga seria fundamental para a continuidade de seu frágil governo. A reinserção da Alemanha na Liga traria mais peso geopolítico para a República de Weimar, recuperando alguma parcela do orgulho nacional.

Nada mudaria para o Brasil se deixasse de entrar na Liga, mas tudo mudaria para a Alemanha. Diante da insistência do Brasil e da França para que a aceitação da Alemanha fosse acompanhada do alargamento do número de membros permanentes, a Alemanha recusou-se a qualquer modificação de forma intransigente. Estudemos o telegrama marcado como “absolutamente confidencial” que Melo Franco enviou a Pacheco:

Alegam os Delegados alemães que o governo caiu após as negociações de Locarno e que durante seis semanas foi impossível organizar outro Gabinete, sendo afinal vencida a crise e constituído um gabinete com pequena maioria parlamentar obtida pouco a pouco. É impossível tomar nova atitude sem novo e longo preparo da opinião nacional pela imprensa e pelo Parlamento. [...] Guani declarou que não obstante ser o Uruguai contrário à existência de

³⁶⁷ Félix Pacheco e Arthur Bernardes. Telegrama. 27 fev. 1926. Cx. 120. Doc. 120.

³⁶⁸ RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017. p. 330

³⁶⁹ LOWE, Norman. *História do Mundo Contemporâneo*. 4 ed. Porto Alegre: Penso, 2011. p. 75.

lugares permanentes votariam na Alemanha sem nenhuma restrição. Briand defendeu calorosamente a tese oposta ao exclusivismo da Alemanha e também combateu Guani, dizendo que a tese do pedido de exclusividade da Alemanha era contra justamente a tese Uruguai de democratização da Liga das Nações. Ainda assim, Briand declarou que o presidente da Polônia cairá do Poder e que ele mesmo dificilmente se poderá manter no governo se Locarno não fosse aceito. Diante do impasse, reputo erro funesto a responsabilidade do veto. Assumiremos tremenda responsabilidade da anulação dos Tratados concernentes a Política de Paz Europeia quando todos os grandes membros receiam desse gravíssimo perigo.³⁷⁰

A Alemanha precisava entrar sozinha em Locarno por questões de prestígio político e medo do balanço de forças que a França poderia desempenhar com a entrada de outros membros. De acordo com Melo Franco, os mais diversos países que buscaram justificar apoio à causa da entrada exclusiva da Alemanha na Liga usaram a justificativa do prestígio político nacional. Como pode-se ler na carta de Franco, a justificativa principal era a de que os respectivos gabinetes e governos cairiam mediante falta de apoio da “opinião nacional”.

O telegrama de Melo Franco orienta-nos também a respeito da estratégia da França: impedir que alemães entrassem sozinhos, para não fortalecer as posições entre Alemanha e Inglaterra. O Brasil era parte conveniente dos planos de Briand para o equilíbrio de poder na Liga, sendo um país neutro nos conflitos europeus, relativamente estável que vinha recebendo favores estratégicos franceses desde o início de sua campanha. A estratégia francesa apostava na Polônia, na Espanha e no Brasil como novos membros permanentes no Conselho. O mero fato de a França sempre dar suporte a essas candidaturas já denota que acreditavam que essas específicas nações tinham chance de se tornarem permanentes.

Era de grande interesse dos ingleses que os Acordos de Locarno fossem entendidos como a verdadeira forma de implementação da paz. Esses Acordos poderiam, porém, ser interpretados de outras maneiras. Melo Franco acreditou nessa força redentora de Locarno, mas pela posição de Bernardes, Pacheco e dos franceses, os Acordos eram mais uma maneira para a Alemanha ganhar poder; bem como para a Inglaterra equilibrar a balança de poder na Europa. Bernardes seguiu a crítica e o entendimento dos franceses. A respeito da opinião francesa sobre Locarno, vejamos um artigo que Raymond Poincaré, ex-primeiro ministro da França, escreveu. O artigo foi publicado em *O Jornal*:

Tenho medo que às expensas da Paz negociada em Locarno, a Alemanha obtenha novas e perigosas vantagens. Com maior insistência e cada dia mais a Alemanha pretende entrar na Liga com exclusividade sem aceitar o aumento do número de membros. Sustenta que lhe ofereceram um posto permanente e que a promessa deve ser cumprida sem modificar os Estados da Sociedade.

³⁷⁰ Afrânio de Melo Franco a Arthur Bernardes. Telegrama absolutamente confidencial. 12 mar. 1926. Cx. 121. Doc. 161.

[...] Chamberlain responde lealmente que em Locarno não se comprometeu com o Reich a não se poder aumentar o número de membros. O Sr. Briand responde que somente cabe à Liga das Nações, e não à Alemanha decidir essa questão. Nada mais verdadeiro o que disse o sr. Chamberlain e repetiu Briand : ninguém disse em Locarno ao chanceler Luther e a Stressman, “entrareis na Liga das Nações e ela não será livre para votar como quiser. Que sucedeu (em Locarno): cada um dos interlocutores inspirados pelo desejo de fazer-se tudo aprovar, puseram-se de acordo com frases ambíguas e não somente ideias claras, teve-se ocasião de se comprovar que não havia nenhum acordo e sim um desacordo.

Nesse ponto, Poincaré fez importante esclarecimento a respeito das intenções da Alemanha, de acordo com seu entendimento:

As vantagens da Alemanha é que ela deseja que se proceda em dois tempos: primeiro entra no Conselho e já com o poder de veto pode fechar as portas ao Brasil, Polônia e Espanha. O Reich não é tolo a dizer antecipadamente que se oporá à admissão dos demais países antes de ser permanente. Os jornais de Berlim dizem não se oporem a Espanha, mas já publicaram nesses tempos a respeito do “perigo do bloco latino”. Não há que se deixar para amanhã aquilo que pode-se fazer agora, pois Espanha e Brasil são membros temporários do Conselho. São permanentes apenas Estados Unidos, Inglaterra, França, Itália e Japão pelo artigo quarto do Tratado de Versalhes. Os Estados Unidos não podem ser considerados nesse caso, porque não ratificaram o tratado nem tomaram parte da Liga das Nações restam portanto as outras quatro potências aliadas durante a guerra, ocupando os postos permanentes. Caso não, pôr-se-á de um só golpe a Alemanha sob a mesma base que as nações vitoriosas.³⁷¹

Poincaré, desobrigado de anúncios oficiais na condição de ex-primeiro ministro, afirmou que o acordo foi ambíguo e acabou trazendo vantagens perigosas à Alemanha; afirmou que nem França, nem Inglaterra deliberaram sobre a exclusividade alemã na entrada para o Conselho. Ora, essas informações colocam em cheque a ideia de que Arthur Bernardes agiu de maneira impulsiva e personalista ao vetar a Alemanha. Ele estaria, na verdade, corroborando com as críticas dos franceses. Estaria defendendo a estratégia francesa para a balança de poder.

No capítulo 1, dialogamos com trabalhos mais recentes sobre Locarno, como de Willian Keylor, que apontava que Locarno deixou praticamente tudo a se dizer; exatamente a mesma crítica de Poincaré no artigo acima. Dessa maneira, Pacheco e Bernardes não estavam isolados na crítica à entrada da Alemanha. O apoio francês ao Brasil, Espanha e Polônia não era nada negligenciável, pois fazia parte de um sistema paralelo de forças para balancear a entrada dos alemães na Liga. Não era, portanto, uma pretensão buscar evitar que a Alemanha executasse o plano de fechar as portas da Liga para a qualquer outro país ao assento permanente no Conselho. O veto de Bernardes, diante da situação exposta por Poincaré em seu artigo, poderia ser uma estratégia sensata no sentido corroborar com o apoio que a França vinha nos dando.

³⁷¹ O JORNAL, 10 mar. 1926.

Argumentamos que as críticas de Bernardes ao sistema de Locarno não foram uma ação sem fundamento e sem estratégia apenas em busca de prestígio e represália. O presidente e seu ministro sentiram-se razoavelmente confortáveis para criticar o sistema de Locarno, pois nosso principal aliado também fazia isso. Nosso principal aliado continuava sendo a França com seu delegado Briand. A Embaixada brasileira em Paris enviou telegrama do diplomata Vellozo a Félix Pacheco em 10 de março:

O conflito sobre o alargamento está gravemente complicado pela intransigência dos interessados. Confia-se na autoridade e habilidade de Briand, para encontrar uma solução. Agita-se já para encontrar uma solução conciliatória tal como o adiamento da questão, mediante o compromisso formal de criação de novos lugares para Setembro. A dificuldade provém tanto da Alemanha quanto da Suécia além de parecer haver grande oposição por parte dos países latino-americanos. Os jornais transcreveram ontem que o Uruguai é contrário à concessão de um lugar permanente ao Brasil.³⁷²

Faz-se importante lembrar, portanto, que o Brasil não estava sozinho. Não se sabia até que ponto as notícias de imprensa realmente expressavam a oposição dos latino-americanos contra os brasileiros ou se fazia parte de um esquema “dos grandes” para dividir o Brasil de seus poucos aliados regionais, mas o Brasil ainda contava com o apoio certo dos franceses.

O problema é que a França deixou de apoiar as iniciativas brasileiras quando menos se esperava. Em 17 de março, Briand e Chamberlain pediram que o Brasil não vetasse a Alemanha³⁷³. A posição francesa mudou, porque, em 16 de março, a Suécia anunciou que sairia da Liga para que a Polônia entrasse em seu lugar. Era uma nova estratégia para equilibrar interesses franceses, ingleses e alemães diante da entrada exclusiva da Alemanha. A França era o país que mais temia o retorno da força política dos alemães na balança de poder europeia. Para isso, apostava nas mais diversas candidaturas entre elas a do Brasil, no sentido de equilibrar o quadro de membros do Conselho. Entre as opções francesas, a mais interessante não seria a entrada do Brasil na Liga, mas da Polônia. A Polônia estava sob influência da França, logo, com ela no Conselho, a França poderia contar com uma espécie de voto duplo, dando mais peso a todos seus interesses. Diante dessa novidade, a candidatura brasileira perdia importância geopolítica. Por isso, em 17 de março, a França pediu que o Brasil não vetasse a Alemanha³⁷⁴.

Além da França, já o Brasil já havia perdido o apoio da Suécia. Em 7 de março, Félix Pacheco recebeu os resultados de seus pedidos de apoio à Suécia. Dizia no telegrama:

³⁷² Embaixada de Paris a Félix Pacheco. 10 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 152.

³⁷³ Arthur Bernardes para Melo Franco. Telegrama confidencial pessoal. 25 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 145.

³⁷⁴ Idem.

O senhor ministro Theodor Paues deseja ao Itamaraty significar a essa amiga chancelaria que o Brasil não tem por que abrir mão do direito de insistir reclamando contra o fato do Continente Americano continuar sem representação permanente no Conselho pela ausência dos Estados Unidos, mas que apesar disso, antes de qualquer encontro em Genebra, a Suécia já tomou a iniciativa e a responsabilidade de fechar questão no sentido negativo.³⁷⁵

A Suécia era uma das grandes chances para que o Brasil combatesse a resistência da Inglaterra. Diante dessa negativa, usar o veto passou realmente a ser uma opção, que Pacheco explica muito bem nesta carta enviada a Melo Franco:

Diante da conduta insólita da Suécia, fechando a questão no sentido hostil a nós antes de qualquer entendimento em Genebra as instruções que o presidente mandou seguir as instruções: se vossa excelência ver esgotados todos os meios dissuasórios vir que não somos contemplados ao mesmo tempo que a Alemanha, usará o direito de veto.³⁷⁶

Apesar da constante troca de correspondências entre Pacheco e diplomatas espanhóis, a Espanha não parecia responder nem compactuar com os planos brasileiros, estando muito distante desde que o Brasil a vetara como membro permanente em 1921, quando também os espanhóis tentaram entrar como membros permanentes sem o Brasil. De 1921 em diante, a Espanha não ofereceu muita simpatia à vinculação de sua candidatura à brasileira. Uma notícia no *Daily News* “noticiou que o Vaticano interveio entre os católicos alemães para que apoiassem a causa da Espanha sem incluir o Brasil ao lugar no Conselho” em março de 1926³⁷⁷, e Félix Pacheco enviou essa notícia em telegrama a Bernardes dizendo-se muito desconfiado do real apoio dos espanhóis à causa brasileira.

Além disso, a estratégia de apoio regional continuava frágil. O Brasil ainda lutava contra a oposição de Cuba. Naquele ano, Cuba firmou um acordo comercial com a Espanha, abriu lá uma embaixada e manifestou seu desejo de ser membro não permanente no Conselho como nos informa um telegrama cifrado³⁷⁸ do diplomata brasileiro em Havana, Martins Ramos. O delegado Cubano era Agüero, que já havia votado contra a terceira reeleição do Brasil como não permanente. As posições de Cuba nunca foram favoráveis ao Brasil, mas suas parcerias com a Espanha preocupavam. Além de Cuba, ressurgiam as incertezas quanto ao Chile. Em 5 de março, mês da importante decisão do Conselho sobre a entrada da Alemanha, o ministro Pacheco recebeu uma mensagem de Gurgel do Amaral, diplomata brasileiro, marcada como “absolutamente secreta” e “reservadíssima”, que dizia:

³⁷⁵ Theodor Paues para Félix Pacheco. Telegrama urgentíssimo e confidencial. 7 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 146.

³⁷⁶ Félix Pacheco para a embaixada brasileira de Genebra. 7 mar. 1926. Cx. 120.

³⁷⁷ Félix Pacheco à embaixada brasileira no Vaticano. 4 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 138.

³⁷⁸ Idem.

Terminada ontem à tarde a sessão do Conselho da União Pan-americana, perguntei ao ouvido de Kellog se podia dizer-me alguma cousa de agradável sobre o nosso desejo em relação à Liga. Tomou-me pelo braço, levando-me para o canto e disse, pedindo que não contasse nem mesmo ao meu Governo, que tinha comunicação confidencial de que o Chile se opunha à entrada como permanente de qualquer latino-americano, desde que não entrasse o Chile também como permanente. Vê nisso a mão de Augustin Edwards.³⁷⁹

O evento parece ter sido muito sério. Frank Billings Kellog era representante dos Estados Unidos na Liga. Apesar de não ser membro oficial da Sociedade, lá estava seu representante. Certamente, Kellog não confidenciou a Gurgel uma informação tão importante apenas de maneira gratuita ou porque os Estados Unidos eram simpáticos ao Brasil. O que pretendia Kellog revelando que o Chile estava contra nós? É verdade que o Chile, com seu delegado Edwards, já trabalhara contra o Brasil secretamente, como revelou El Salvador à diplomacia brasileira de maneira secreta. Estudamos essa questão no capítulo 2. Não havia certeza, contudo, se era verdade que Edwards estava trabalhando contra o Brasil novamente. Havia dúvidas se a oposição latina em 1926 era real, pois em telegrama expedido em 10 de março, Pacheco recebeu da embaixada brasileira em Berlim a seguinte informação:

[...] absolutamente inexato notícia de Chile e Argentina não estejam conosco. ministro Gallardo autorizou embaixador Toledo declarar que a Argentina não só não se opõe a eleição do Brasil como viria até com prazer nessa eleição. Quanto Chile, declarações do embaixador Codecido em Genebra, a favor do Brasil em obediência a instruções de seu governo são públicas e estão nos jornais. A imprensa de Berlim está agindo de má fé com proposito de criar embaraços para Brasil.³⁸⁰

Era março, e o Brasil estava prestes a decidir seu destino na Liga. O mero fato de Kellog ter sentido a necessidade de nos informar do jogo secreto por parte do Chile, se verdade ou não, já nos demonstra que os Estados Unidos e a diplomacia “dos grandes” estavam obrigados a considerar o novo peso dos menores na estratégia internacional. É razoável considerar que toda essa atmosfera convencia Bernardes de que o Brasil, mesmo sendo o país pobre, realmente tinha chances de se envolver no jogo das grandes potências. A inteligência diplomática brasileira, porém, passava pela incerteza sobre os planos secretos dos latinos mesmo diante do apoio oficial fornecido por Argentina e Chile.

Não se sabia se aquela desconcertante notícia de Kellog não passava de uma armação igualmente secreta para desviar o Brasil de seus novos aliados regionais. O Brasil tinha motivos para acreditar que estavam querendo confundi-lo. Afinal, os Estados Unidos nunca forneceram simpatia a respeito da candidatura brasileira, nem deram suporte oficial ao argumento do Brasil

³⁷⁹ Embaixador Gurgel do Amaral para Félix Pacheco. 5 mar. 1926.

³⁸⁰ Embaixada de Berlim a Félix Pacheco. Telegrama cifrado. 10 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 150.

como substituto natural dos norte-americanos na Liga. Pode ser que os Estados Unidos estavam unindo esforços para garantir a entrada exclusiva da Alemanha ao desencorajar o Brasil. Tendo certeza ou não sobre em quem acreditar, Bernardes precisava tomar sua decisão. Todo esse clima de suspeitas ajuda-nos a compreender como o processo de formulação de decisões do presidente e de seu ministro esteve cercado por grandes pressões geopolíticas. Havia a ausência de antigos aliados, novas suspeitas contra antigos opositores e a necessidade de se manter a estratégia diplomática *ad terrorem*, sob o risco de perder-se a pequena margem de manobra ainda restante.

Em março, a estratégia afunilou-se quase exclusivamente em Chamberlain. Dizia Pacheco: “embaixador Souza Dantas repete sempre que se conquistarmos Inglaterra, batalha estará ganha”. Disse Pacheco a Bernardes:

[...] não se faça inferir pouca firmeza na nossa orientação razoável e desapaixonada. O prestígio da Liga nos interessa tanto quanto nossa sorte em nossa candidatura, cujo sacrifício deixamos a ele, Chamberlain, a imparcialidade de julgar que consequências trará para a instituição a que temos dado todo nosso sincero e abnegado entusiasmo, que não se consolará de vê-la transformada em instrumento exclusivamente europeu [...] assim que isso não possa ser tido como covardia, que não devemos ter. É preferível usar da firmeza mesmo assim, para não perdermos nosso prestígio.³⁸¹

Eis a estratégia final de Pacheco. Essa espécie de ameaça foi feita, a Chamberlain, em primeiro de março de 1926. A França ainda dava constante suporte aos planejamentos brasileiros. A possibilidade de entrada da Polônia ainda não havia sido aventada. Até 17 de março, quando a entrada da Polônia se fez real e a França deixou de investir esforços na candidatura brasileira, já havíamos ameaçado Chamberlain de sair da Liga e usar o veto. O que era uma estratégia *ad terrorem*, diante da perda do apoio francês, tornou-se uma necessidade de “cumprir com nossa palavra”³⁸².

O Brasil “não se consolaria” se não tivesse sua candidatura aceita, disse Pacheco a Chamberlain. Era uma estratégia perigosa, pois, uma vez que o Brasil não entrasse como permanente para o Conselho, teria que realmente se mostrar “inconsolável”. A estratégia de Pacheco, portanto, conectou a não entrada brasileira no Conselho com uma posição de irreduzível consternação em relação à organização como consequência. O preço era alto, mas acompanhamos que essa estratégia de “firmeza” era o próprio modo de Bernardes e Pacheco fazer política.

³⁸¹ Félix Pacheco a Arthur Bernardes. Telegrama cifrado. 1 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 128.

³⁸² Arthur Bernardes para Melo Franco. Telegrama confidencial pessoal. 25 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 145.

Em 5 de março de 1926, Arthur Bernardes tomou sua decisão sobre o que fazer e enviou a Afrânio de Melo Franco:

Parece que chegou momento de solução definitiva. Creio que estamos sendo fatalmente ludibriados como você mesmo prevê, se não insistirmos agora em nossa entrada como membro permanente no conselho da Liga. Julga necessário votar contra qualquer aumento do número de membros permanentes desde que Brasil e Espanha não sejam contemplados. Situação decorrente desta atitude só pode prestigiar o Brasil, ao passo que qualquer outra lhe diminui a autoridade internacional principalmente nos meios sul-americanos em cuja política Brasil não pode perder o lugar que já conquistou [...] Brasil não foi ouvido nos Tratados de Locarno, estando livre portanto para votar como lhe parecer. Em suma, a questão para o Brasil é vencer ou não perder.³⁸³

Eugênio Vargas Garcia interpretou a frase “vencer ou não perder” de Bernardes como uma perspectiva intransigente, autoritária. Disse Garcia,

O Brasil, em represália por não ter sido satisfeita a sua pretensão, vetou a admissão da Alemanha na Liga das Nações, em março de 1926. Nas palavras do próprio presidente da República, que resumem a disposição do governo brasileiro no caso, a questão cifrava-se em “vencer ou não perder.”³⁸⁴

Garcia entende o veto como uma represália por parte de Bernardes ao ver que seus anseios não seriam atendidos. Diante das fontes apresentadas, principalmente aquele que apresenta as diretrizes de Pacheco entregue ao presidente, acreditamos que o veto foi uma continuidade da estratégia de Bernardes e seu ministro, o *ad terrorem*. Vetar não era o propósito brasileiro, mas foi uma consequência das ameaças que o Brasil escolheu fazer para pressionar os europeus, contando que teria, ao menos, apoio dos franceses. Não parece que Bernardes, na frase “vencer ou não perder”, tenha sido intransigente, mas que, do alto de seus princípios patrióticos e das ameaças já feitas, tenha declarado que agir firmemente era a única forma de garantir ao Brasil seu poder de barganha.

Além disso, devemos observar a data em que Bernardes disse “vencer ou não perder”. Foi em 5 de março de 1926. Nesse período, o Brasil ainda recebia certo apoio da França e parecia contar com o apoio da Espanha, do Japão e de Colômbia, Venezuela e Paraguai entre outros. O Brasil era um gigante desarmado em meio a vizinhos cujas estratégias sempre foram de impedir suas políticas de modernização bélica; era uma pequena economia diante das maiores potências do mundo, lutando por espaço político. Seria natural pensar que usar de barganhas e ameaças fosse necessário. À medida que o país foi percebendo que França e

³⁸³ Arthur Bernardes para Melo Franco. Telegrama confidencial pessoal. 5 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 145.

³⁸⁴ GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000. p. 5.

Espanha já não apresentavam mais certeza quanto à causa brasileira, o presidente conclui que vetar era a única opção “honrosa”.

Diferentemente de Melo Franco, Bernardes e Pacheco não enxergavam o veto como verdadeiro perigo para a paz, mas, sim, uma maneira de fazer valer a voz dos mais fracos mesmo que isso significasse sair da Liga. Pacheco e Bernardes acreditavam que vetar a Alemanha não era uma maneira de destruir a paz europeia, mas de criar uma oportunidade para se debater o aumento de membros.

Após toda essa investigação, podemos afirmar que Bernardes e seu ministro tiveram uma estratégia e um plano de ação. Bernardes desempenhou uma verdadeira diplomacia presidencial. Essa diplomacia destoou fortemente daquela dos seus diplomatas. Bernardes tinha uma perspectiva muito particular sobre a execução da política externa. Buscando delinear as características dessa diplomacia presidencial, inclusive o que significa esse termo “diplomacia presidencial” para as ações de Arthur Bernardes, estudemos o item seguinte.

3.3 EMBATE DE PERSPECTIVAS: OS DIPLOMATAS E O PRESIDENTE

Para o presidente brasileiro, vetar a Alemanha era uma questão de manter a legitimidade da sua voz na Liga, pois já se havia prometido vetar como estratégia de pressão aos europeus. Já para os diplomatas, especialmente para Melo Franco, não vetar era justamente a única forma de manter a legitimidade brasileira na Liga. A discordância entre diplomatas e o Presidente é um importante ponto de inflexão que nos revela muito sobre o próprio processo de formação da política externa brasileira. Esse processo, ao menos para o governo Bernardes, foi totalmente pautado pela prevalência da vontade presidencial. Para entendermos essa diplomacia presidencial, recorreremos ao trabalho do diplomata Sérgio Danese³⁸⁵.

Para Danese, a diplomacia presidencial não decorre do mero fato de o presidente gozar de prerrogativas constitucionais na execução da política internacional. Essa é uma mera condução institucional da diplomacia. A diplomacia presidencial é a participação pessoal e efetiva dos mandatários na concepção e execução da política externa. Quando o presidente executa aquilo previsto juridicamente, executa uma diplomacia reflexa³⁸⁶. Essa diplomacia não parte de seu projeto de governo e de suas concepções políticas. A diplomacia presidencial ou diplomacia de cúpula é caracterizada pelo presidente, que usa da diplomacia para fazer a

³⁸⁵ DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Brasília: FUNAG, 2017.

³⁸⁶ Idem, p. 80.

transmissão de ideias, opiniões pessoais. Ele usa seu próprio senso de oportunidade política para formular e executar a diplomacia³⁸⁷. Argumentamos que Arthur Bernardes exerceu a diplomacia presidencial ao empreender considerável esforço administrativo e político pela inserção do Brasil entre as grandes potências. O veto à Alemanha, em nome do tratamento igualitário entre as nações e a efetiva saída do Brasil da Liga, desrespeitando a opinião de seus diplomatas, trata-se, efetivamente, da execução de uma diplomacia presidencial.

Apesar de valer-nos do importante trabalho de Danese, discordamos da análise do autor a respeito da diplomacia presidencial de Arthur Bernardes, pois Danese classifica a política externa de Bernardes de “antidiplomacia presidencial”. Ele é mais um autor que se utiliza dos termos de Macedo Soares, crítico e opositor de Bernardes, para classificar a política externa desse presidente. A famosa classificação tomada por Vargas Garcia e Rubens Ricupero de que Bernardes desenvolveu uma “hipertrofia criminosa de seu poder pessoal como presidente” para executar sua política externa é também aceita por Danese. Mais uma vez, lembramos que essa é uma perspectiva anacrônica, uma vez que tende a enxergar a política de Bernardes por meio dos juízos de valor de seus próprios opositores políticos. Além disso, Danese reafirma que Bernardes manipulou a diplomacia em busca de resultados políticos na opinião pública, resultados alheios à política externa. Vimos que a busca por resultados na opinião pública era, na verdade, comum à grande maioria dos países, como na própria Alemanha e sua intransigência em relação à entrada exclusiva para a Liga. Devemos lembrar, porém, que, após a investigação de cartas, discursos e periódicos, nada nos autoriza a dizer que a política externa de Bernardes fora desenvolvida apenas em nome da opinião pública. Identificamos objetivos, estratégia e planos que divergem dessa interpretação. Dito isso, podemos diferenciar a diplomacia presidencial de Bernardes daquela de seus diplomatas com mais precisão, partindo do conceito de diplomacia presidencial.

Em 18 de março, no Itamaraty, houve uma homenagem a Félix Pacheco e a Arthur Bernardes por terem vetado a Alemanha. Essa homenagem se deu por meio de um discurso entregue pelo ministro da Guerra. O discurso utilizou conceitos e formas de expressão muito comuns à própria fala de Pacheco. Vimos que forjar homenagens, mandar publicar notícias e fazer distribuir panfletos em escolas e eventos para expor sua visão e influenciar opiniões era uma estratégia correntemente usada pelo ministro. É possível que a homenagem tenha tido influência das ideias do próprio Pacheco. Vejamos o discurso:

Nunca sonhamos com hegemonias. A índole pacífica da nossa gente repugnou sempre o espírito de competições [...] a atitude varonil serena do nosso

³⁸⁷ Idem, p. 82.

governo em Genebra prova que não mudamos de rumo. Defendendo ali o nosso direito que aliás é o direito da América inteira de ter na Liga das Nações voz permanente no Conselho Executivo. O nosso ministério não faz se não obedecer às imposições de nosso destino histórico. Não teremos, portanto, de que nos penitenciar [...] todos os brasileiros com justificado orgulho se sentem confortados pela ação de Vossa Excelência o presidente da República, que inspirado no mais puro patriotismo está orientando nossos Delegados com conselhos e instruções que, vencida essa etapa final desse episódio diplomático, deixarão transparecer evidentes a lisura da nossa atitude e a força invencível e dominadora do nosso direito.³⁸⁸

A escolha destes adjetivos para descrever o direito brasileiro não foi gratuita; são palavras que reforçam a estratégia de política externa do Poder Executivo: o único modo de fazer a política externa brasileira vencer seria agir de forma “varonil, invencível e dominadora”. A partir dessa perspectiva, a entrada exclusiva da Alemanha, seria uma afronta a esse direito. Naqueles mesmos dias, Félix Pacheco conversou diretamente com o ministro das Relações Exteriores da Alemanha, Stressman, e reportou a conversa em um telegrama confidencial a Bernardes:

Eu disse que a questão do aumento do número de permanentes estava posta muito antes de Locarno, acrescentei que todos os amigos da paz aplaudiam tais acordos, mas não podiam estar assim implicitamente compreendidos em negociações diplomáticas nas quais nenhuma participação haviam tomado. Frisei que a Liga não era uma Liga europeia e precisava consultar ao mesmo passo aos interesses dos outros continentes. Como eximindo toda a culpa da Alemanha, o ministro pareceu insinuar que Inglaterra, França e Itália não eram estranhas e foram mesmo que colocaram a questão nos termos que se acha. Contestei categoricamente, dizendo que conheço os pensamentos da França e da Itália e que são contrários à tese alemã. O ministro procurou convencer-me que nada impediria que em Setembro uma ampliação adequada do quadro dos permanentes. Retruquei que só ingênuo seria capaz de supor que o adiamento não agravasse a situação. Perguntei a ele, e ele não soube me responder, em que é que mudava para a Alemanha se o Conselho tivesse quinze, dezoito ou vinte membros, uma vez que ela estivesse lá dentro armada do formidável poder de veto. Ele procurou esboçar uma saída e disse que a Alemanha poderia bem votar a favor do Brasil posteriormente. Agradei, não sem alguma ironia, mas deixei ver que nos julgávamos aptos a prescindir dela. O ministro disse-me que ia telegrafar ao seu governo e deve ter levado a impressão de que não cederemos.³⁸⁹

Assim, podemos constatar novamente os métodos de negociação do ministro Pacheco: não ceder e ameaçar. Pode parecer ingênuo aos olhos de hoje, o ministro pensar que o Brasil poderia ameaçar a Alemanha em alguma negociação, mas, diante da possibilidade do veto, não podemos afirmar que era uma ameaça infundada. Se não fosse uma ameaça real, Chamberlain e o próprio Briand não teriam se dado ao trabalho de convencer Bernardes a não vetar. O

³⁸⁸ Discurso de Félix Pacheco ao Itamaraty. Telegrama confidencial. 18 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 179.

³⁸⁹ Félix Pacheco a Arthur Bernardes. Telegrama confidencial. 23 fev. 1926. Cx. 120. Doc. 178.

argumento de que o Brasil poderia prescindir da ajuda dos alemães estava conectado a todas as ameaças já feitas; fazia parte da estratégia *ad terrorem* que vinha executando. O perigo de usar a ameaça como estratégia de negociação é que se ela falhasse, seu autor teria de cumprir com sua promessa.

Feito o veto, o *Jornal do Comércio* fez publicar sete páginas no dia 20 de março a respeito da repercussão positiva no mundo inteiro da “ação firme do presidente”:

[...] a atitude firme do governo do Brasil mantendo sua coerência na sua política e elevado a causa suprema da Liga, a igualdade entre os países, vai provocando na Europa e em toda a América um movimento incontestável de simpatia. Os estadistas começaram a compreender que nossa atitude foi para salvar o espírito de Genebra, salvando-o de tudo que tirava seu caráter de universalidade [...] os jornais na Europa estão saudando o ministro Félix Pacheco pela continuidade dos preceitos do Barão de Rio Branco.³⁹⁰

Após isso, colocou vários fragmentos de jornais italianos, parabenizando o Brasil, como o *La Pátria*. Levando em conta que Félix Pacheco tinha controle das publicações do *Jornal do Comércio*, podemos ver nesse periódico aquilo que o ministro gostaria que as pessoas pensassem a respeito de sua política externa. Não era um reflexo da opinião das pessoas, pois não há uma “opinião pública”, mas não deixa de ser útil, pois é um reflexo da opinião do próprio Pacheco. O jornal fez publicar um artigo, em 19 de março, mostrando dados estatísticos comprovando que:

[...] a extensão territorial do Brasil vem depois do Império Britânico, da China e anexos dos Estados Unidos, possessões da França e Rússia. Na representação dos Americanos, portanto, nenhum poderia ter mais título que o Brasil na Liga. O critério de formação do Conselho não foi democrático e atentou contra o princípio de igualdade das soberanias. [...] aceitar a entrada da Alemanha sem considerar a nossa é reconhecer a supremacia de umas nações em detrimento de outras. Só grandes temperamentos, coragem e tenacidade sabem dominar a confusão das negociações e o Srs. Arthur Bernardes, Félix Pacheco e Melo Franco souberam ser tudo isso.³⁹¹

Os conceitos constantes de tenacidade, temperamento, coragem, ação dominadora são as marcas dos discursos políticos de Pacheco e de Bernardes. O *Jornal do Comércio* estava sob direção de Pacheco. Esses artigos expressavam o que Pacheco gostaria que as pessoas pensassem. Em resposta àquela homenagem de 18 de março, dos funcionários do Itamaraty, Pacheco fez publicar discurso de sua autoria:

O gênio incomparável do Rio Branco e de Ruy Barbosa deixou firmado em 1907 o espírito da igualdade jurídica das soberanias e é o remate desse intrépido trabalho que o eminente embaixador Melo Franco acaba de realizar. Devemos todos ter consciência de que o Brasil prestou ao mundo o maior

³⁹⁰ JORNAL DO COMÉRCIO, 20 mar. 1926.

³⁹¹ JORNAL DO COMÉRCIO, 19 mar. 1926.

serviço que podia. A Sociedade das Nações representa um progresso tão grande na vida diplomática e esperança para o gênero humano fatigado de guerras que fora um crime consentir no amesquinamento do aparelho e transformá-lo de um órgão universal em um instrumento secundário de combinações europeias que não deixam de ser louváveis, mas que não devem permanecer com exclusivismos. A paz não pode ser um simples capricho dos mais fortes imposto aos mais fracos. [...] a opinião universal já se principia a reconhecer a elevação do procedimento feito pelo Brasil.³⁹²

Eis a concepção de Pacheco e Bernardes: acreditavam estar defendendo o prestígio da Liga ao sair dela. Discordavam tanto com a exclusão das nações mais fracas e usaram tanto de ameaças de veto e da saída da organização que, ao fim, vetar a Alemanha e sair da Liga passavam a ser uma forma de criticar os rumos da política internacional.

Após vetar a Alemanha, ainda houve um discurso organizado em Petrópolis por Bernardes. O presidente convidou deputados e senadores de praticamente todos os estados, representantes da imprensa, juízes advogados e amigos para todos juntos ouvirem o discurso oficial do veto brasileiro à Liga. Vejamos o que disse em seu discurso em Petrópolis, o qual foi publicado nos mais diversos periódicos:

A índole pacífica do povo brasileiro e seu extremo idealismo pela paz, levaram-no a inscrever em nossa constituição a obrigatoriedade da arbitragem. É o Brasil o país que celebrou maior número de tratados dessa natureza. Somos signatários do Tratado de Versalhes e como tal, membro fundador da Sociedade das Nações. Como o Brasil 19 nações americanas fazem parte da Sociedade e prestam um concurso de assistência que não pode sem injustiça ser julgado desvalioso. Somos 20 nações americanas na Liga sem que nenhuma figure no quadro de permanentes de seu Conselho. Ora, como um grande continente cuja importância não se pode mais obscurecer e cuja influência nos destinos do Mundo se desenvolve cada dia em proveito da civilização e em benefício da Humanidade. [...] Já em 1921 o Brasil reclamara contra a injustiça feita à América [...] dizia: Não me oponho à entrada da Espanha no Conselho, oponho-me somente a que essa entrada se realize com exclusão da América. Eis porque agora tivemos o mesmo procedimento. O Brasil não variou de política. Brasil não faz distinção entre Alemanha e outras nações europeias. Sua candidatura não preteria a de nenhum outro país e se inspirava no sentimento de fidelidade [...] com que queria servir a causa de conservar a Liga a feição de instituição universal. [...] o nosso apreço pelos Patos de Locarno são grandes, mas não era lícito subordinar a política mundial a um acordo sem dúvida relevante, mas regional. [...] A paz e a segurança, para serem duráveis precisam estar associadas à justiça. É possível que se estranha que o Brasil tenha pleiteado um lugar permanente sem ter um interesse direto. Resultará dessa estranheza um ponto de vista: o Brasil (e de nenhuma afirmação me senti mais ufano) é uma nação que não bate só pelo interesse. Ao entrar na Liga das Nações, era do seu dever acreditar que a Liga é também uma obra de desinteresse.³⁹³

³⁹² Idem.

³⁹³ JORNAL DO COMÉRCIO, 22 mar. 1926.

Retomamos aqui toda nossa crítica à interpretação de que a opinião pública foi a principal motivação da política externa de Bernardes. Fazemos isso porque essa questão é tida como a principal diferença entre a diplomacia de Bernardes e de seus diplomatas. Bernardes queria popularidade para o bem de seu governo, e seus diplomatas queriam o bem do Brasil e a paz internacional. Parece-nos uma divisão muito maniqueísta e simplificadora diante das fontes. Verificamos que vetar a Liga era um ato que gerava mais consternação e receio que prestígio ao governo.

O discurso do presidente foi todo marcado pela cautela em dizer que o Brasil era pacífico, mas era, sim, contra a entrada exclusiva da Alemanha, ou seja, a favor da universalização da Liga que estava sendo fulminada. Bernardes e Pacheco também temiam que o veto fosse visto de maneira negativa. Como, então, esse veto, tão arriscado, estava associado à busca por prestígio na política interna? O discurso de 21 de março a respeito do veto brasileiro à Liga expõe principalmente aquilo que Bernardes gostaria que todos pensassem e não o que todos realmente pensavam. Diante de tantas pressões internacionais para que o presidente não vetasse a Alemanha, correndo o risco de “destruir a paz”, fica difícil afirmar que Bernardes insistiu no veto por uma questão de prestígio.

Vejamos que o próprio Eugênio Vargas Garcia demonstra que esse discurso de Petrópolis não teve sucesso porque as pessoas pouco se interessavam por política externa do Brasil na Liga:

Pode-se dizer que a reação popular à crise de março de 1926 esteve confinada em sua maior parte às páginas dos jornais. O povo não foi espontaneamente às ruas saudar o veto à Alemanha. O Congresso Nacional se encontrava em recesso e só abriu a sua sessão legislativa anual em 3 de maio. A homenagem a Pacheco não teve significado maior além da auto-adulação. Na manifestação de Petrópolis, a maioria dos presentes era de funcionários públicos requisitados e trazidos do Rio em trens especiais. E, tomando-se por base apenas o debate interno na imprensa, é lícito afirmar que nem os veementes apelos patrióticos do governo foram suficientes para unir o país em torno da causa, pois a oposição combatia a candidatura brasileira ao assento permanente e deplorava o recurso extremo do veto. [...] Na Europa, a opinião pública em geral condenou a atitude do Brasil.³⁹⁴

Com esse trecho de Garcia, vemos a explícita contradição entre afirmar que a busca por prestígio foi a causa do veto e o fato de que o veto era extremamente desprestigiado interna e externamente.

Temos, em Melo Franco e Arthur Bernardes, duas perspectivas diferentes a respeito dos Acordos de Locarno. Melo Franco discordava do veto, dando pelo menos três fortes razões para

³⁹⁴ Eugênio Vargas Garcia. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000. p. 73.

justificar a sua posição: o Brasil já havia prometido o seu voto favorável na resposta de 1º de dezembro de 1924 à consulta alemã; o veto teria como consequência a queda dos Acordos de Locarno, que tanta esperança haviam trazido à humanidade; e o Brasil ficaria exposto a uma situação muito desagradável e à condenação pela opinião pública mundial se assumisse esse “odioso papel”³⁹⁵. Em uma de suas últimas comunicações que encontramos a respeito do veto, Melo Franco disse: “diante do impasse, reputo erro funesto a responsabilidade do veto. Assumiremos tremenda responsabilidade da anulação dos Tratados concernentes a Política de Paz Europeia quando todos os grandes membros receiam desse gravíssimo perigo”³⁹⁶. E agora? O veto brasileiro realmente representava tanto perigo à paz internacional?

Não é o que as pesquisas mais recentes nos mostram. De acordo com Norma Breda dos Santos, em seu mais recente artigo a respeito do Brasil na Liga das Nações, a imprensa internacional, diferentemente do que afirmou Eugênio Vargas, não deu muita atenção ao veto brasileiro. Para ela, a explicação é que os alvos principais das críticas eram os próprios autores dos Acordos de Locarno: Inglaterra, Alemanha e França. Parte da historiografia a respeito do Brasil na Liga, responsabilizou nosso país pelo “fiasco” que ocorreu em março de 1926, induzidas pelos próprios críticos de Bernardes da época. Acreditamos que a importância que Melo Franco dava ao veto brasileiro fortaleceu a importância que a historiografia vem dando ao mesmo. Para Norma Breda, as frustrações dos planos de março devem ser vistas de maneira mais complexa e muito mais dependente das lógicas europeias que devido à “intransigência de Bernardes”. Afirma Norma Breda:

É provável que o autoritarismo e a arbitrariedade que caracterizaram o governo de Arthur Bernardes (1922-1926) tenham contaminado, por assim dizer, os estudos sobre a diplomacia brasileira em Genebra nos anos 1920, atribuindo-lhe presumidos poderes para produzir o fiasco na Assembleia de 1926. A crise foi, no entanto, produto de um processo mais complexo e não unicamente o resultado do veto brasileiro à adesão alemã.³⁹⁷

Acreditamos que essa “contaminação” sobre o veto brasileiro tenha sido feita a respeito de toda a política externa de Bernardes, ignorando os pensamentos do presidente, devido ao seu inegável autoritarismo. Defendemos até aqui, porém, que sua política externa não foi tão arbitrária como se supõe. A respeito da impressão dos contemporâneos sobre a Liga, Breda diz:

[...] realmente poucos interpretaram a crise como resultante da intransigência dos membros temporários do Conselho (já) a maior parte dos estudos

³⁹⁵ Melo Franco a Pacheco. Telegramas. Genebra, 20 e 28 fev. 1926. AHI 274/3/1.

³⁹⁶ Afrânio de Melo Franco a Arthur Bernardes. Telegrama absolutamente confidencial. 12 mar. 1926. Cx. 121 Doc. 161.

³⁹⁷ SANTOS, Norma Breda dos. Grand Days: noventa anos depois de o Brasil ter deixado Genebra, o que diz a historiografia sobre a participação brasileira na Liga das Nações (1920-1926)? *Cadernos de Política Exterior*, ano II, n. 3, jan./jul. 2016.

contemporâneos [...] apontam que a adesão alemã não se concretizou principalmente em razão da falta de consulta pela Grã-Bretanha e França a todos os membros do Conselho.³⁹⁸

A ideia de que toda a crise de 26 foi causada pela intransigência brasileira já foi revista, portanto, em dois sentidos: de que a crise não foi causada necessariamente pelo Brasil e que houve intransigência por parte de membros permanentes. Ao pesquisar os jornais europeus, Breda afirmou que a culpa recaía principalmente sob a política externa de Chamberlain e Briand; o Brasil era muito pouco citado.

Braz Baracuhy, Norma Breda dos Santos e Chris Leuchers representam a ideia de que crise de 26 foi um verdadeiro choque entre agendas e não um “fiasco diplomático”. Concordam que a “intransigência” partiu tanto das agendas europeias quanto da brasileira. Breda afirma: “o episódio de 1926 não se relacionou com uma questão de *misperception*, tampouco foi produto de um fiasco da diplomacia”³⁹⁹. Para ela e para Baracuhy, o veto em 26 foi resultado da interação complexa entre agendas, o choque entre tabuleiros geopolítico e multilateral. Baracuhy defende, inclusive, que a diplomacia de Bernardes procurou defender os interesses do multilateralismo. Concordamos plenamente com essa recente historiografia; o veto brasileiro foi parte de uma realidade muito mais complexa que a intransigência de Bernardes. Acreditamos, porém, que ainda há muito a se investigar a respeito da própria formação da política por meio de conflitos entre políticos e diplomatas.

Após o veto brasileiro, as discussões foram adiadas para setembro. O que ocorreu com a política externa brasileira entre março e setembro? Analisando o arquivo pessoal de Arthur Bernardes, descobrimos que ele e Pacheco compreenderam a Alemanha, a Inglaterra e a França como as verdadeiramente intransigentes na questão. Em 21 de maio de 1926, um diplomata brasileiro que assinava como H. Araújo, reportou em telegrama confidencial a Pacheco sobre sua entrevista direta com o ministro das Relações Exteriores da Espanha. Era um momento decisivo. Vimos que o plano original de Bernardes e Pacheco não era usar o veto, nem sair da Liga, mas, sim, coligar-se com a Espanha para, juntos, alcançarem o lugar permanente, usando o veto como barganha. A Espanha, porém, já se apresentava muito mais radical após março, comunicando ao Brasil que sairia da Liga. Araújo reportou em maio que:

o ministro da Espanha disse desinteressar-se completamente da Liga das Nações, esperando que o Brasil mantenha idêntica atitude, que seria de grande efeito moral (o ministro) atribuiu à intransigência da Inglaterra e seu interesse em agradar o governo da Alemanha a causa determinante para que Brasil e

³⁹⁸ Idem, p. 4.

³⁹⁹ Idem, p. 21.

Espanha não obtivessem postos permanentes, a que têm incontestável direito.⁴⁰⁰

O Brasil, em maio de 1926, já estava ciente de sua posição quase solitária na defesa do lugar permanente. Assim como originalmente não se queria vetar a Liga, também em maio, não se pretendia sair dela.

Reiniciava-se, após o veto, a grande discordância entre o poder executivo e os diplomatas. Como Bernardes iria saber se Afrânio realmente estava dizendo a verdade sobre o que estava declarando na Liga, se a opinião do nosso delegado destoava da presidencial em vários assuntos desde o início? Afrânio já vinha manifestando sérias discordâncias desde a Conferência de Santiago, mas, em 1926, parecia ter chegado ao ponto de desrespeitá-las. O embaixador Toledo enviou um telegrama “confidencialíssimo” a Félix dizendo:

O ministro Gallardo mostrou-se muito confidencialmente que o Embaixador Mello Franco declarou não haver manifestado a resolução do Brasil de retirar-se da Liga das Nações, nem o propósito de vetar a entrada da Alemanha, e, sim, somente o desejo de manter a candidatura do Brasil.⁴⁰¹

O presidente tinha muitos motivos para desconfiar de Melo Franco desde o início. Mostramos, no capítulo 2, que, na Conferência de Santigado de 1923, Melo Franco já havia afrontado as ordens de Pacheco e Bernardes no sentido de não negociar nenhum acordo de desarmamento. Agora estava confirmado que as diretrizes presidenciais continuavam não sendo respeitadas.

Enquanto isso, o presidente recebia, de outras fontes, como do embaixador brasileiro em Paris, por exemplo, mensagens sobre a intransigência alemã:

Vossa Excelência presidente da República, o orgulho alemão exige nada menos que todas as nações se apaguem diante da afirmação do prestígio da nova Alemanha. [...] Se a crise atual acabar pelo desmoronamento, toda a responsabilidade cabe aos alemães, única e exclusivamente. Tal responsabilidade é terrivelmente pesada, pois representa o fim da reconciliação dos povos.⁴⁰²

Há várias maneiras de se ver, pois, quem estava sendo intransigente e sob quem recairia a responsabilidade da ineficiência da Liga. Manuel Rivas Vicuña, por exemplo, enviou ao presidente uma carta confidencial a respeito de sua perspectiva pessoal sobre a Liga e sobre Locarno. Vicuña era o primeiro representante chileno na Liga das Nações. Ele expôs que:

Só os vencedores ocupam assentos permanentes, dominando o Conselho. Não corresponde essa situação com o caráter que devia ter a Liga conforme espírito de Washington, algo desvirtuado em Versalhes e que precisa se purificar em Genebra. Os neutros deveriam ter u posto permanente. Qual deles? A Liga não

⁴⁰⁰ H. Araújo para Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 21 mai. 1926. Cx. 120. Doc. 86.

⁴⁰¹ Toledo a Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 13 mar. 1926. Cx. 121. Doc. 163.

⁴⁰² Embaixador Velozzo a Arthur Bernardes. Telegrama confidencial. 14 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 131.

devia ser um órgão de vencedores, devendo os neutros ter nela determinante influência. A América necessitava de uma ativa representação [...] ausente a Argentina a eleição não era difícil. O Brasil, nosso constante amigo, estava já no Conselho. O Conselho só para vencedores e vencidos não se compreende. Os neutros precisam estar nele com igual título. A posição do Brasil não é só o mínimo. É também o primeiro passo decisivo da América Latina em direção aos seus direitos, um exercício do seu controle e um dever de influenciar a paz no mundo. A petição que complicou a questão foi a da Polônia. Pretenderão a Liga ser somente europeia? A sua petição tem no momento um inegável carácter tendencioso.⁴⁰³

Já está claro que é muito reducionista acreditar que os homens daquele tempo não levavam a Liga a sério como uma oportunidade de fazer valer o direito dos mais historicamente fracos diante dos fortes. Os escritos desse diplomata chileno não nos deixam esquecer que Bernardes não estava sozinho em sua busca de fazer ouvir o interesse dos excluídos de uma organização que se pretendia universal. Não estamos afirmando que o presidente defendia o direito dos mais fracos apenas por desejos desinteressados. Essa não era uma defesa altruísta, mas seu próprio projeto geopolítico de inserção internacional, sua diplomacia presidencial. Na verdade, usar a ideia de “direito dos mais fracos” era, também, uma estratégia. Como dissemos, a Liga hierarquizou o direito ao poder de forma oficial. O presidente compreendeu isso e instrumentalizou o discurso e luta pelo “direito do mais franco” e luta pela “força moral” como estratégia de emergência e afirmação do Brasil.

Em 1926, Bernardes recebeu carta manuscrita de um diplomata brasileiro chamado Guillobel, dizendo: “penso que os delegados alemães não podem voltar de mãos vazias, pois isso significaria a falência da política internacional do atual chanceler que dificilmente poderiam continuar no governo”⁴⁰⁴. O presidente ganhava força em sua empreitada para barrar a Alemanha quando em 17 de março, o aparente apoio latino em relação ao veto foi fortemente frustrado. Em 19 de março, uma conferência entre vários países americanos fez publicar no United Press:

Na reunião do bloco latino-americano que participou o Uruguai, Paraguai, Chile, Colômbia, Venezuela, Cuba, Salvador, Honduras, Nicarágua, Guatemala, D. Domingos ficou resolvido fazer-se seguinte declaração: considera-se que veto do Brasil para ingresso da Alemanha na Liga é questão particular, se declara que o ingresso da Alemanha não só é sumamente desejável como também constitui uma questão europeia, na qual a América não está autorizada intervir com proposito.⁴⁰⁵

⁴⁰³ Manuel Rivas Vicuña a Arthur Bernardes. Telegrama confidencial. 16 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 174.

⁴⁰⁴ Guillobel a Arthur Bernardes. Carta confidencial para o Gabinete do Presidente da República. 16 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 175.

⁴⁰⁵ REPÚBLICA. Buenos Aires, 17 mar. 1926.

Além de o Brasil ter perdido o apoio direto francês para resistir à Alemanha, após a satisfação desta diante da entrada da Polônia, também em março sofremos o baque dessa declaração conjunto dos latino-americanos. Foi uma perda muito rápida de todos os poucos aliados que já tínhamos. Aqui, os planos de ameaçar pelo veto perderam força total, pois representávamos um perigo bem menor aos planos das potências. Assim, após o veto de março, a estratégia brasileira passa a ser muito mais regida pelo próprio Bernardes do que pelos diplomatas. A partir da grande perda de aliados, a diplomacia presidencial de Bernardes passa a ser a principal força a buscar o assento permanente no Conselho da Liga ao Brasil.

Em 22 de junho, por exemplo, o presidente enviou um telegrama confidencial a Pacheco para que ele fizesse publicar notícias constantemente no *Jornal do Commercio* a respeito da desvirtuação na Liga das Nações de seus princípios originais. Encontramos várias dessas notícias em *O Imparcial*, *O Paiz*, *O Jornal* ou *O Jornal do Comércio*, e reportamos aqui, para que o leitor observe que, após março Bernardes já estava decidido a combater o que ele entendia como “europeização da Liga”:

O Brasil disse vigorosamente em tantas vezes, acusando a Liga de ser simplesmente coalisão de grandes potências na qual as nações menores são forçadas a ser subservientes e anuncia sua intenção de permanecer fiel aos ideais americanos o que bem traduzido significa a solução de lavar as mãos quanto a isso. [...] a revolta contra os métodos da Liga prende-se a acontecimentos recentes. É a tentativa por parte das grandes potências de impor um acordo, à parte, aos membros do Conselho que nele não tomaram parte. Desde o começo, os Pactos de Locarno foram uma obra de forçar a mão, machinada pela França e Grã Bretanha levadas pela crença de que poderiam impor seus desejos aos demais membros do Conselho que não haviam participado das discussões. Estes compromissos fora da Liga são destinados a torna-la responsável por eles. Longe de fazerem de Locarno um símbolo da Paz, converteram-n’o em uma espada de dissensões. Acrescente-se a isso a existência de promessas secretas à Polônia. A força de uma presumpta igualdade entre os membros tornou-se assim absurda em demasia para poder ser aceita. Não é dado acreditar que uma simples questão de prestígio por causa da permanência ou não permanência nos assentos no Conselho, possa explicar a indignação do Brasil e da Espanha. Estas nações sentem que foram impelidas num jogo de equilíbrio de poderes com intuito de utilizar o prestígio da Liga a fim de dar força e efetividade aos planos.⁴⁰⁶

Encontramos essa mesma notícia no arquivo de Arthur Bernardes, porém, em um telegrama confidencial de Gurgel Amaral para Félix no qual Amaral disse: “será publicado o artigo em cumprimento das ordens de Vossa Excelência por telegrama n.59. O editorial do *Journal do Commercio* epigrafado em linguagem clara diz [...]”⁴⁰⁷, então escreve a mesma notícia que reportamos acima. Fica claro, assim, a ideia que o presidente tentava disseminar.

⁴⁰⁶ JORNAL DO COMMERCIO, 20 jun. 1926.

⁴⁰⁷ Gurgel do Amaral para Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 22 jun. 1926. Cx. 120. Doc. 323.

Ele mandou publicar notícias com a justificativa de que o Brasil se retirava da Liga porque, desde Locarno, a Liga deixara de ser universal. É verdade que são justificativas, mas não quer dizer que ele não acreditasse nelas. Defendemos que as ideias de Bernardes e de Pacheco sobre a Liga eram justamente essas expostas na carta. Isso não quer dizer que defendiam um direito altruísta.

Em 22 de junho, o Brasil enviou oficialmente seu pedido de retirada da Liga das Nações. Em 15 de junho de 1926, a renúncia brasileira foi feita expondo as críticas brasileiras: a Liga estava perpetuando o passado, em vez de planejar o futuro e desvirtuou o caráter americanista de Wilson, que era a paz necessariamente universal, e não apenas a europeia. Declarou Bernardes:

O Brasil quis afastar a Liga das Nações do plano inclinado em que se precipitaria do seu pedestal de órgão das nações, de instituição de caráter universal, de protetora do direito e de padroeira da boa justiça entre os povos, para se transformar em associação destinada a facilitar a execução do que as grandes Potências tomassem a peito bem executar, perdendo, assim, o seu caráter universal, desnaturando a missão que lhe competia, a justo título, e que era a de preparar um melhor futuro para os povos que a ela recorrem de todo o coração e acabarão por forçar a isso os seus governos. Ela recuará, assim, no caminho dos seus destinos e se reduzirá, talvez, a um simples instrumento próprio a perpetuar o passado.⁴⁰⁸

Vê-se que Arthur Bernardes evocou o conceito de organização universal toda vez que quis lembrar que a projeto original era a democratização do acesso às decisões de política internacional. Em sua crítica pública final à organização não seria diferente. Argumentamos que a justa crítica ao autoritarismo de Bernardes vem dificultando perceber sua diplomacia presidencial.

Melo Franco levantou séria divergência a respeito da saída brasileira da Liga. Franco discordava principalmente porque a renúncia brasileira logo no início da sessão como estava sendo feita, impediria o Conselho de prosseguir com seus trabalhos, devido a um membro em desfalque. Na verdade, o projeto de política externa de Melo Franco era bastante oposto ao do presidente. Uma situação como essa leva-nos a perguntar: por que Bernardes não demitiu Melo Franco? A presença de Afrânio de Melo Franco era indispensável à negociação política que dava mais sustentação ao governo do presidente. Franco era o mais cotado para ser ministro das Relações Exteriores e já era próximo a Bernardes. No início deste capítulo, mencionamos esse fato. Nomear mais um mineiro para compor o ministério traria desequilíbrio à conformação de

⁴⁰⁸ Exposição de motivos do governo brasileiro de 10 de junho de 1926 sobre a renúncia do Brasil ao seu lugar no Conselho da Liga das Nações; *Relatório do MRE* (1926), Op. Cit., Anexo A, n. 1, p. 3-13; também in: Rubens Ferreira de Melo, *Textos de direito internacional e de história diplomática de 1815 a 1949* (RJ, A. Coelho Branco Fº Editor, 1950), p. 290-299; e Pacheco a Melo Franco. Telegrama. Rio de Janeiro, 2 jun. 1926. AHI 274/3/4.

negociações políticas. Acreditamos, contudo, que Bernardes já sabia ou previa maior divergência de opiniões entre ele e Franco e, por isso, nomeou Pacheco para o cargo. Pacheco, porém, era visto como inexperiente em política externa. Bernardes precisava de Franco devido ao seu prestígio como jurista e diplomata. Argumentamos que manter Franco como representante do Brasil na Liga das Nações foi a estratégia de Bernardes para encontrar equilíbrio político. Ele manteve um ministro das relações exteriores pouco ligado aos quadros diplomáticos, mas muito próximo de sua perspectiva sobre política externa; contudo, também precisava manter Franco para ter um mínimo de confiabilidade entre os diplomatas e juristas. Se demitisse Franco, sua legitimidade na administração da política externa e sua diplomacia presidencial poderiam ser ainda mais questionadas por seus opositores.

Franco queria que o Brasil fosse apenas amistoso e não causasse desconforto internacional para não correr o risco de manchar a imagem do Brasil. Já a intenção de Bernardes era justamente causar desconforto. Na saída do Brasil da Liga, Pacheco insistiu que o documento escrito por ele fosse lido. Nas frases de Pacheco: “o momento político não deve ser sacrificado em nome de considerações diplomáticas”. Uma frase muito curiosa. Pacheco entendia que estava criando um importante momento político; mais relevante que entraves de negociação diplomática. Esse momento era a exposição de sua crítica a “europeização da Liga”. Melo Franco não suportou a situação e comunicou que renunciaria seu posto:

Desde a Assembleia de março, propus a nossa retirada da Liga das Nações, caso não fosse atendida a reivindicação continental que formulamos com o direito decorrente da nossa situação de Estado americano. [...] Outros defenderiam com mais competência os nossos direitos aqui, mas ninguém com mais altivez e dignidade do que eu. Meu trabalho diário e sem descanso não me permite escrever relatórios frequentes ao Governo e por isto talvez não se compreenda bem aí o estado da questão, nem a marcha conveniente que deveremos seguir até o próximo fim. Creio, porém, que todos os meus antecedentes deviam inspirar ao Governo confiança no meu bom senso para concluir a minha missão aqui sem necessidade de que me marquem daí até os momentos e os termos em que devo falar. Finalmente, não terei nem tempo material de traduzir até amanhã o memorial que tenho ordem de apresentar na abertura do Conselho. Portanto, venho dizer, com pesar, ao prezado amigo que dou por finda a missão que me honrou e peço-lhe que me indique a quem devo transmiti-la.⁴⁰⁹

Franco foi autorizado a ler uma exposição dos motivos mais branda para a retirada do Brasil no fim da Assembleia, mas, mesmo assim, ele disse que apenas entregaria a declaração nas mãos do secretário geral da Liga, sem fazer leitura alguma. O presidente mandou outro telegrama dizendo ser “absolutamente indispensável” a leitura dos motivos⁴¹⁰. Além de apenas

⁴⁰⁹ Félix Pacheco a Afrânio de Melo Franco. Telegrama. 6 jun. 1926. AHI 274/3/4.

⁴¹⁰ GARCIA, Eugênio Vargas. Op. Cit., p. 84.

entregar o documento, o delegado brasileiro pediu que algumas frases fossem suprimidas. A entrega foi finalmente autorizada pelo presidente desde que o texto não fosse alterado. Em 10 de junho, Franco leu a sua declaração de retirada e entregou aquela do presidente ao Secretário da Liga. Em 12 de junho, porém, Pacheco telegrafou diretamente a Eric Drummond reportando todos os motivos que ofenderam o Brasil e levaram à sua retirada da Liga⁴¹¹. O ministro fez questão de que a sua versão e a de Bernardes fosse realmente lida. Foi muito esforço dispendido para apenas consideramos a questão como um impulso para ganhar prestígio, até porque poucos no Brasil ficariam sabendo o que realmente foi entregue ou não nas mãos de Eric Drummond.

Afonso Arinos, filho de Melo Franco, é quem narrou todo o episódio em seu livro *Um estadista da República*⁴¹². De acordo com ele, os argumentos de Bernardes serviram, no fim, apenas para aumentar a humilhação e desgaste do Brasil. Analisando as fontes, porém, não é isso que notamos. Mesmo após o fim da representação brasileira, continuaram a chegar telegramas ao presidente, informando tudo o que ocorria na Liga de mais relevante. Identificamos mais de três telegramas até novembro de 1926 que reportaram a saída de Brasil e da Espanha como símbolo do desprestígio e da falência da Liga como órgão de representatividade internacional.

Delegados de Cuba, Venezuela, México, El Salvador entre outros, nomearam várias vezes em distintas situações o fato de que a Liga não era universal, nem legítima na representatividade internacional. Por exemplo, em 10 de novembro de 1926, delegado de São Domingos disse que a crise na Liga era de prestígio. Ele disse em carta a Pacheco que uma nova guerra poderia surgir devido a certas aspirações a lugares permanentes exclusivos aos europeus, coisa contrária à doutrina de igualdade entre os Estados. Domingos afirmou a necessidade de todos se oporem energicamente como fez Brasil e Espanha contra a criação de novos privilégios⁴¹³. O delegado de El Salvador também disse: “o prestígio da Liga foi abalado pela crise de março. Ela está diminuída numericamente, materialmente e sobretudo moralmente”⁴¹⁴. Ele contestou que a origem do mal fosse o crescimento econômico do mundo como sugeria Briand, defendendo que era um problema político; afirmou que Brasil, Espanha e Argentina se retiraram da Liga devido à falta da “universalidade” e que isso acarretava direto prejuízo para a “obra da paz”⁴¹⁵.

⁴¹¹ Idem, p. 85.

⁴¹² MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Um Estadista da República. Afrânio de Melo Franco e Seu Tempo*. v. 3. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1955. p. 17.

⁴¹³ Elyseo Montarroyos a Arthur Bernardes. Telegrama. 9 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 385.

⁴¹⁴ Idem.

⁴¹⁵ Idem.

Devemos, portanto, concluir que a retirada brasileira não foi necessariamente “humilhante” ou que Bernardes estava isolado em sua crítica por não compreender a importância de Locarno. Para Elyseu Montarroyos, que reportou vários desses telegramas a respeito da crítica à Liga, a crise que se instalara era “moral” devido ao “abuso que está sendo feito pela diplomacia moderna”⁴¹⁶.

No acervo de Arthur Bernardes, encontramos um precioso documento: o discurso de justificativa para sair da Liga escrito por Félix Pacheco, na íntegra, e editado por duas pessoas, a lápis. Sabemos que o documento estava sendo editado, pois há duas caligrafias, cortando palavras e parágrafos e sugerindo novas frases. Como conhecemos a caligrafia de Melo Franco por meio das cartas que ele escreveu, bem como a de Pacheco, julgamos que ambos tenham lido e editado esse mesmo documento. Assim, podemos verificar diretamente as contraposições entre Pacheco e Melo Franco. Selecionamos os trechos mais relevantes para nossa pesquisa do discurso na íntegra do ministro Pacheco, com intuito de extrair suas ideias originais a respeito da justificativa para a saída brasileira da Liga. Acreditamos que este seja realmente o documento que foi posteriormente reescrito sob a edição feita e enviado para as mãos do secretário Drummond. Deixemos Pacheco falar:

O governo brasileiro julga oportuno explicar mais circunstanciadamente seu ponto de vista que vem defendendo na Liga. [...] O Brasil leva ao seio das civilizações universais o espírito de paz e justiça das nações novas de que tem honra de fazer parte. Essas nações são completamente alheias às seculares desinteligências europeias. Nosso liberalismo político se funda na igualdade entre as nações que iria sem dúvida beneficiar muito a Liga das Nações. Os Balcãs estão muito longe dos Andes. A atual composição do Conselho levou ainda mais o Brasil a considerar suas funções no aludido Conselho como consequência imediata de seu papel como Estado Americano, sem com isso arrogar foros incompatíveis com a noção essencial de igualdade que defendemos. Prova do carácter original da Liga é que foi decidido que os membros do Conselho só deliberassem por unanimidade. O Pacto previu também – e é só talvez isso o que atenua o erro da criação de lugares permanentes ou vitalícios numa organização feita para servir à inovação democrática da política universal – o necessário alargamento do número de membros do Conselho. [...] a ação brasileira de se criar uma Delegação Permanente na Liga aumentou o prestígio da instituição e foi copiada por mais de 20 outras nações. Por ser um Estado alheio às competições europeias, o Brasil e os Estados Americanos estão em perfeitas condições para examinar com imparcialidade o alto espírito de justiça. [...] É justamente a participação americana no Conflito Internacional que tornou possível o estabelecimento da Instituição de Genebra. [...] só uma perfeita igualdade de direitos poderia dar voto por exemplo ao Canadá, África do Sul, Austrália, Índia, pois (..) são Estados soberanos [...]. Foi em virtude da violação ostensiva do princípio que deveria ser intangível da igualdade entre os Estados na Liga que o governo se viu obrigado a contrariar a entrada de mais nações europeias. Não pode ser admissível nos Pactos de Locarno que seus signatários os negociassem fora

⁴¹⁶ Idem.

da Liga. [...] Foi contra o erro de ir contra a universalização da Liga que o Brasil se levantou. A atitude que o Brasil manteve até o fim, negando-se adiar mais uma vez e deixar para setembro a solução completa do caso do alargamento do Conselho que já figurava expressamente na ordem do dia não foi a de um Estado que procurasse por manejos eleitorais vencer um pleito, mas pelo dever moral de princípios políticos. O governo brasileiro não foi capaz de conciliar princípios cardiais como esse da igualdade dos Estados em tão flagrante desrespeito à soberania e independência da Assembla da Liga das Nações com sua candidatura a membro permanente. Melo Franco e Guani receberam pedido latino-americano em um apelo para que advogassem por uma representação mais larga e justa no Conselho. O Brasil que já vinha defendendo o interesse coletivo da América e continuando a não se julgar propriamente em causa, nem aceitando mais sua reeleição para membro temporário com a qual só tem concordado por comprazer a Liga, já ratificou a emenda do roulement para cooperar no sentido daquela solicitação. É grato ao Brasil reafirmar que saberá como sempre sacrificar tudo a essa coesão.⁴¹⁷

Todo o texto está editado a lápis. Tudo o que Pacheco realmente escreveu nós transcrevemos, e as edições a lápis cortaram todas as passagens de crítica direta aos países europeus. Cortou-se a frase que mencionava como um grande erro ter se criado lugares permanentes, cortou-se a frase “violação ostensiva do direito de igualdade”, cortou-se expressões de crítica direta como “foros incompatíveis com a noção de igualdade”, retirou-se a parte que dizia ser a Liga uma inovação da democracia universal, a expressão “perfeita igualdade de direitos”, “desrespeito à soberania”, ou seja, há um padrão nessa edição. Fica clara a divergência de opiniões, os embates entre diferentes perspectivas de diplomacia. As críticas diretas à Liga foram trocadas por expressões suaves ou simplesmente eliminadas, transformando o que era uma forte crítica à toda a conformação da Liga, principalmente após os Acordos de Locarno, em um documento respeitoso, diplomático, porém, acrítico. Era justamente o oposto da iniciativa de Pacheco e Bernardes.

O documento é bastante claro. Pacheco concordou com a crítica Argentina de ser contra a própria existência de assentos permanentes; a única possibilidade de suavizar esse mecanismo de exclusão dentro de uma organização que se pretendia universal, seria a expansão do número de membros. Afinal, a Sociedade representou uma brecha inédita ao mais fracos. Os Acordos de Locarno foram grande frustração de toda essa brecha. O projeto de universalização do acesso às decisões da política internacional não passara de uma forma de restaurar a legitimidade da Europa.

Estamos falando de uma época em que o Estado-Nação firmava-se como a nova força geopolítica, substituindo o paradigma que exigia provar ser uma potência, para poder ser

⁴¹⁷ Discurso sobre a retirada do Brasil da Liga das Nações de Félix Pacheco, editado por ele mesmo e Afrânio de Melo Franco. 5 jun. 1926. Cx. 120. Doc. 395.

considerado um país. Pacheco buscava firmar essa mudança. Ele citou Austrália, Canadá, África do Sul, como exemplos de estados legitimamente soberanos que também deveriam ter igual direito de participação na Liga. A perspectiva do ministro e de seu presidente era esta: buscar por mais igualdade política entre as nações.

Arthur Bernardes definitivamente desenvolveu o que Danese chamou de diplomacia presidencial. Demonstramos que, após março, entre o veto e a saída da Liga, o presidente ainda se esforçou bastante enviando cartas, fazendo publicar notícias, buscando aumentar as chances brasileiras ao lugar permanente; ele se envolveu muito pessoalmente com sua política externa na Sociedade das Nações. A sua perspectiva política prevaleceu sob a de seus diplomatas, assim como de muitos outros presidentes brasileiros. O processo de formulação de sua política externa esteve pautado totalmente por seu entendimento de que era a chance de o Brasil sua força moral e defender os direitos das nações mais fracas.

Melo Franco não acreditava nisso. O diplomata não obedecia ao presidente desde o início, devido a essa grande diferença na interpretação do que seria melhor para o Brasil internacionalmente. Para Franco, o Brasil deveria se comportar de maneira comedida, respeitando seu “lugar” entre as nações de pequena relevância bélica ou econômica, porém sabendo contribuir para uma paz determinada pelo direito internacional. Já Bernardes acreditava que a Liga das Nações era a melhor chance para o Brasil se colocar em igualdade política e jurídica entre as grandes nações. Essa equiparação seria, inclusive, mais importante que a própria Liga das Nações para o Brasil, visto que essa organização, na perspectiva de Pacheco e de Bernardes já havia sido instrumentalizada pelos países europeus e não representava um modelo de paz de fato.

Cabe-nos, neste ponto da investigação, uma pergunta: como Bernardes se informava sobre os acontecimentos na Liga das Nações? Observemos que Melo Franco, ao dizer “meu trabalho diário e sem descanso não me permite escrever relatórios frequentes ao Governo e por isto talvez não se compreenda bem aí o estado da questão”, supunha que Bernardes dependia muito de suas cartas e telegramas. Franco pressupunha que sem suas informações ao presidente seriam praticamente a única fonte de informação que Bernardes poderia ter sobre os acontecimentos em Genebra. Essa afirmação, inclusive, corrobora com a ideia de que o presidente entendia pouco sobre política internacional, pois dependia das informações de Melo Franco. Demonstraremos, no capítulo a seguir, que o presidente e Félix Pacheco estavam contando com um outro informante a respeito de toda a situação ao longo dos anos de política externa de seu governo na Liga. Contavam com um informante e confidente na Liga que muito ajudou a reforçar e refletir sobre o que era mais acertado a se fazer ou deixar-se de fazer. A

presença desse informante modifica nossa compreensão sobre a diplomacia de Arthur Bernardes. Vamos, portanto, investigá-lo no capítulo seguinte.

4 A DIPLOMACIA BRASILEIRA SOB O OLHAR DE AUGUSTO CARLOS DE SOUZA E SILVA

4.1 O INFORMANTE SECRETO DO PRESIDENTE

A tese de Eugênio Vargas Garcia de que o presidente e seu ministro tinham um *misperception* sobre como funcionava o jogo diplomático funda-se, principalmente, na afirmativa de Heitor Lira, diplomata que normalmente se opunha aos pensamentos e política do presidente Bernardes. A fala de Lira sobre Bernardes era:

Não lhe faltava, é certo, nem inteligência, nem cultura, nem agudeza de espírito para se inteirar dos problemas que interessavam ao Brasil no exterior; o que lhe faltava era a compreensão internacional desses problemas, que ele encarava unicamente pelo ponto de vista interno. [...] Faltava-lhe a capacidade de pensar internacionalmente.⁴¹⁸

Não podemos, contudo, levar as falas dos autores contemporâneos de Arthur Bernardes como imparciais. Na verdade, nenhuma fonte é um repositório ingênuo dos fatos. A análise que se fez até agora a respeito da política externa de Bernardes fundou-se majoritariamente na opinião dos contemporâneos da década de 1920. Nesta seção de nossa investigação, demonstraremos que Arthur Bernardes não apenas estava bem informado a respeito da política internacional de seu tempo, como formulou teorias próprias a respeito dela.

Ao pesquisar o fundo de Arthur Bernardes, encontramos uma pequena carta de Melo Franco endereçada a Arthur Bernardes como “absolutamente secreto”, que dizia:

Rogo prezado presidente ler telegrama que envio hoje serei muito grato se prestar atenção na situação em que me encontro. Reforçando anterior informação asseguro que agora o Souza e Silva, um simples assessor desobrigado de qualquer representação recebe mensalmente trezentas quinze libras ao passo que eu disponho livremente apenas trezentas seis incluindo um terço pela representação do Brasil. Gostaria de saber as razões. Penso que o governo deve exigir que embaixadores e ministros tenham representação mais digna e igualitária [...] serei grato por alguma resposta.⁴¹⁹

Obviamente, esse pequeno bilhete confidencial chamou-nos muita atenção. O tal Souza e Silva era lotado como técnico naval na Liga, mas, naquelas alturas, 1926, já não tinha muita utilidade técnica, nem representativa. Como o próprio Melo Franco reclama, era apenas um assessor sem nenhuma outra obrigação de representatividade, mas, mesmo assim, ele estava ganhando mais que o próprio embaixador do Brasil na Liga. Certamente esse não é um fato desprezível. Bernardes estava recompensando, e muito, Souza e Silva por algum serviço que

⁴¹⁸ LIRA, Heitor. *Minha vida diplomática*. v. II. Brasília: Ed. UnB, 1981. p. 23.

⁴¹⁹ Afrânio de Melo Franco a Arthur Bernardes. Telegrama confidencial. 12 jun. 1926. Cx. 120. Doc. 824a.

ele julgava essencial para a condução da diplomacia. Havia algo de muito importante nessa relação entre presidente e o “mero assessor”.

Silva participou ativamente das negociações na Conferência de Santiago, produzindo sozinho um longo relatório ao presidente. Além disso, havia apenas alguns telegramas entre ele e Bernardes. Descobrimos, porém, que ele se comunicava mais por meio de cartas manuscritas do que por meio de telegramas, pois, segundo ele mesmo, os telegramas passavam pelo Itamaraty, e Silva não queria revelar seus pensamentos aos diplomatas. Em 6 de abril de 1926, em uma de suas longas correspondências, ele disse a Félix Pacheco:

Meu caro Félix, peço-lhe muito encarecidamente que não mande tirar cópias desta carta ao Itamaraty, como V. costuma fazer, pois o que lhe digo deve ficar entre mim, V. e o presidente. Eu caprichei na letra de modo a torná-la legível e corriji ainda toda a caligrafia para evitar a perigosa e inconveniente cópia.⁴²⁰

A relação que esse militar assumiu na Liga, portanto, foi de confidente e conselheiro, isolando as decisões presidenciais daquelas feitas e discutidas entre presidente e diplomatas. Essa recomendação de Silva a Pacheco em não deixar que as cartas fossem copiadas ou ficassem nos arquivos do Itamaraty fez com que, provavelmente, pesquisadores que apenas consultaram os arquivos do Itamaraty não encontrassem os planos de Souza e Silva. Além disso, em 6 de abril, disse temer que Inglaterra e França pudesse ter acesso aos códigos cifrados dos telegramas de várias nações, conhecendo seus planos, por isso preferia sempre usar as cartas manuscritas⁴²¹.

Em 1923, houve a troca de três longas cartas entre Silva e Pacheco e duas entre o contra-almirante e o presidente. Observe o tom de alta informalidade intimismo que havia nos escritos de Augusto Carlos de Souza e Silva:

Como os tempos estão mudados! Todas as notícias que vem chegando do Rio, de civis e de militares são unânimes em afirmarem uma completa reviravolta dos seus adversários e do antigo ambiente de hostilidades eles tinham criado tão injusta e miseravelmente. [...] Um chefe de estado tem que fazer obra útil, antes de tudo, tem que estabelecer a coluna da dignidade e a confiança do coração. Deve ser alguém que presta tolerância, ser imparcial em seus julgamentos e na apreciação dos valores. Foi assim com o grande respaldo da força universal e política de César, Richelieu e de Napoleão e com outros condutores de firmeza.⁴²²

Depois de elogiar e dar ainda muitos outros conselhos ao presidente sobre como governar, Silva continua:

Peguei um artigo muito elogioso no Jornal do Comercio e enviei para a Inglaterra para ser publicado e para ser lido por nossos colegas da América do

⁴²⁰ Augusto Carlos de Souza e Silva a Félix Pacheco. 6 abr. 1926. Cx. 119. Doc. 274a. p. 9.

⁴²¹ Idem.

⁴²² Augusto Carlos de Souza e Silva a Arthur Bernardes. 18 dez. 1923. Cx. 119. Doc. 323.

sul. Esse artigo está excelente. Também fiz que nossos embaixadores nas chancelarias o transcrevessem nos mais importantes jornais da América do Sul, pois é assim mesmo que fazem os jornais americanos que já estão diariamente cheios de transcrições do presidente Coolidge com propagandas para sua reeleição. A impressão que se tem aqui é boa. É a impressão que tenho pelas palestras de políticos e seus governos. Se está criando um grande sentimento de empatia pelo Brasil nos meios políticos da França. Essa reestruturação financeira vai melhorar a situação internacional de nossa pátria. Com o Félix no exterior o senhor pode estar dançando nos próximos 4 anos, pois ele está maravilhosamente firmado no conceito internacional. Na expandida situação internacional em que nos encontramos, podemos tomar atitudes sempre claras e decididas à moda dos Estados Unidos, pois apenas se respeita as nações que o fazem. V.Ex. tem propensão para uma política vigorosa sem fraquejar para sempre afirmar com intransigência o ponto de vista do interesse da segurança nacional. Creio que podemos falar, acusar como quisermos de igual para igual e exigir elas por elas, pois hoje a maioria dos países das Grandes Potências estão na nossa dependência para o seu comércio interno, sua concorrência e sua indústria e sua imigração, a começar pela Inglaterra. Com a Itália, principalmente, devemos falar alto e grosso! Quanto mais o fizermos, guardando a forma amistosa, menores dificuldades teremos.⁴²³

Transcrevemos aqui esses trechos da carta com intenção de exemplificar ao leitor o alto grau de intimidade que esse militar tivera com o presidente. Para ter coragem de dizer ao presidente o que ele devia fazer e continuar trocando cartas com Bernardes ao longo dos anos, Silva precisava ter uma amizade sólida. Mencionou, inclusive, Raul Soares, amigo de longa data de Bernardes, denotando a proximidade. Notamos a mesma estratégia adotada por Pacheco, o que ele chamou de *ad terrorem*, agir com firmeza, “falar de igual para igual”. A cartilha da política externa de Bernardes está exposta nos conselhos de Silva. “Podemos acusar como quisermos”, “atitudes decididas, à moda dos Estados Unidos”. Foram esses os conselhos que Bernardes e Pacheco seguiram. Não significa que Silva ditou a política externa do presidente, mas, certamente, suas palavras tiveram peso relevante. É significativa a coincidência entre os conselhos de Silva e o comportamento de Pacheco na condução da política externa.

A carta é bem longa. Após o que transcrevemos, Souza e Silva ainda disse que o Brasil deveria ter mais representação na Liga se quisesse se comparar à força estratégica das grandes potências, pois, na representação naval, Brasil e Bélgica tinham dois representantes, mas Inglaterra tinha três; França tinha cinco; Itália, três; Japão, nove; e Espanha, sete. Ele afirma: “o meu antecessor não parece ter estado bem a par da situação da política naval das grandes

⁴²³ Idem.

potências”⁴²⁴. Como se não bastasse a intimidade de dizer ao presidente o que fazer a respeito das relações internacionais, Silva ainda reclama das despesas na Liga:

Fui informado pelo Bularmaqui que me serão cortadas as diárias pelo Itamaraty para suprimir as despesas dos serviços da Comissão Permanente Consultiva. Não peço nenhum aumento, pois conheço a situação do tesouro, mas peço que não sejam cortadas. Os militares das grandes potências recebem manutenção de 400 a 450 libras, eu recebo meus 299 a 301 libras. Estou ansioso pelo nosso amigo Raul Soares. Espero que ele fique bem e retorne logo ao governo. Considero uma calamidade esse seu afastamento. Minas é o seu baluarte e não há maior dívida desse estado para com um homem que com ele e com senhor.⁴²⁵

A proximidade entre Silva e o presidente ficou bem clara desde sua instalação na Liga das Nações. Sua história começa em 1923, quando ele chega a Paris, mas não consegue assumir o cargo de técnico da Marinha. O Almirante Penido era o delegado brasileiro responsável por esse cargo, e tudo indica que Bernardes designou Silva para substituí-lo, mas o próprio Penido estava resistindo aceitar a troca. Assim, Souza e Silva foi obrigado a ficar um longo tempo em Saint Gervais des Bains. Dessa cidade, ele enviou uma longuíssima carta a Bernardes, pedindo que o presidente mandasse tirar Penido do cargo, para que ele não se humilhasse com qualquer outra ocupação que não a de delegado naval:

Vindo para Paris para assumir meu posto de delegado Naval na Liga, tinha sido combinado em Londres com o Almirante Penido. Com surpresa, porém, o Almirante Penido recusou-me transmitir a respectiva função declarando que não fora exonerado, mas que sim recebera um telegrama para continuar seu exercício. Telegrafei ao Embaixador Domício da Gama e ao ministro do Exterior, mas não obtive respostas ficando absolutamente sem satisfações. [...] resolvi aproveitar o intervalo para fazer um estudo sobre as características desse estabelecimento. Anteontem escrevi ao Embaixador Souza Dantas em Paris pedindo lhe para consultar ao governo se era eu quem devia tomar pauta nos trabalhos na reunião que a Liga das Nações vai realizar no dia 3 do próximo mês e se cabia ao Almirante Penido continuar como Delegado Naval. O Embaixador Souza Dantas respondeu-me logo dizendo surpresa, pois já tinha sido informado oficialmente pelo Almirante Penido que o governo lhe admitiu continuar sendo o delegado Naval do Brasil.⁴²⁶

Souza e Silva foi designado a ir para Paris por Bernardes, mas houve resistência na entrega do cargo. Ao fim, Penido sai e entra Souza e Silva em seu lugar, o que denota a proximidade do militar e o presidente. Enquanto esteve fora das funções de Delegado Naval, Silva revela-nos, por sua carta, que já havia conversado com Bernardes a respeito de política externa e expõe tudo o que pensa a respeito. Sabendo a importância que a opinião dessa contra-

⁴²⁴ Idem, p. 5.

⁴²⁵ Idem, p. 6.

⁴²⁶ Augusto Carlos de Souza e Silva a Arthur Bernardes. 22 ago. 1923. Cx. 119. Doc. 312. p. 1.

almirante tinha para o presidente e para Pacheco, reportaremos grande parte dessa carta, para que o leitor compreenda a distinta perspectiva política que Silva estabeleceu com Bernardes:

[...] tenho-me consagrado aos estudos da política europeia e suas repercussões internacionais no que interessa ao nosso Brasil, bem como da situação interna e externa da Inglaterra e da França. [...] A questão do Ruhr é o ponto crítico da situação porque representa a convergência de conflito de interesses provenientes do Tratado de Versalhes [...] O Tratado de Versalhes foi obscuro e incompleto no que diz respeito a reparações. Foi tudo feito no papel.⁴²⁷

Dito isso, Silva apresenta seu entendimento sobre a situação internacional:

- 1) Sem o povo americano, faltava a palavra de seu presidente Wilson, não ratificando o tratado de garantia pelo qual a Inglaterra e os Estados Unidos viriam em auxílio da França se ela fosse atacada.
- 2) Que o plano alemão é de não pagamento das reparações e de não cumprimento dos Tratados de Versalhes. Que daí deriva a política financeira de depreciação do marco para causar forçada depreciação do franco e levar a França à bancarrota.
- 3) Que a França respira suspeitas e não abre mão do Ruhr. A suspeita é a opinião unânime dos franceses até a de Poincaré. Noto aqui, grande decisão e resolução em não ceder. Tenho conversado com outros oficiais importantes da área militar. Eles mêm dizem: a) Espera-se uma nova guerra com a Alemanha no futuro próximo. b) Pensa-se ser melhor para a França enfraquecer a Alemanha já fazendo essa guerra que deixar pra mais tarde. c) Constatei que existe um projeto de invadir a Alemanha, ocupar Berlim, separar a Baviera e uni-la à Áustria e separar a Rumania. Esse projeto já é considerado e estudado, mas nada resolvido, e não há dinheiro. d) A França está segura de que nenhuma nação, nem mesmo a Inglaterra tem meios materiais para retirá-la do Ruhr e está disposta até mesmo a fazer presença lá se for preciso.⁴²⁸

Então, ele explica que na Inglaterra os *Rothchild* não deixariam os franceses ficarem no Ruhr, por estar minando a economia da Alemanha. Explica que a Inglaterra não estava interessada na Liga das Nações a não ser para fazer valer seus interesses comerciais, visto que já estava se armando para uma guerra contra o Japão em futuro próximo. A situação não era de paz. A Liga era apenas um instrumento dos mais fortes, para fazer os países fracos continuarem fracos, pois:

Ninguém está falando de estabilidade e desarmamento que se faz nos protestos da Liga das Nações. As nações grandes estão tratando de se armar. Cada país está se preparando para uma futura guerra que muitos julgam próxima de 5 a 10 anos. A Convenção de Washington não desarmou a nenhum de seus signatários. Ao contrário, deu à França e à Itália mais tonelagem que tinham substituí navios velhos. Cada um está em rumo de uma frota muito mais poderosa. Veja os efetivos antes e depois da guerra...⁴²⁹

⁴²⁷ Idem, p. 5-6.

⁴²⁸ Idem, p. 7.

⁴²⁹ Idem, p. 8.

A partir dessa parte, ele mostra a relação de efetivos, provando com estatísticas e números, em uma longa lista, que todos os países caíram em efetivos, mas os Estados Unidos e o Japão estavam muito mais poderosos que antes. Sinaliza o perigo que Estados Unidos e Japão representavam em qualquer guerra futura, pois no pós-guerra eles já eram os mais bem preparados e continuariam na dianteira quanto mais o tempo passasse. Ele continua:

Assim, em lugar de se desarmar, o próprio propositor do Consenso de Washington mais que dobrou o seu efetivo! Os Estados Unidos vai continuar se superando. A Inglaterra está se armando com novas justificativas. Tudo isso porque querem guerra, e não a paz. É intenção das grandes nações impedir que as demais se armem para que assim ficarão eles novamente. A Liga das Nações pretende desarmar apenas os desarmados, impedindo que surjam novos poderes marinhos que juntos poderia reverter o equilíbrio que sempre arranjaram para fazer valer os seus interesses. O Brasil é particularmente visado por eles, porque sua posição geográfica dá-lhe o comando do Atlântico, poderia tornar possível com uma grande esquadra resistir às pressões e imposições que fazer a nossa soberania e ao nosso comércio. O mesmo não acontece com a Argentina que está muito ao sul e não tem interesse marítimo como o Brasil.⁴³⁰

Silva demonstra que as grandes nações tinham receio do Brasil, porque este poderia se aliar aos Estados Unidos em uma próxima guerra mundial. A Liga seria um instrumento de divisão dos países latinos:

A Liga das Nações quer um Brasil desarmado e fraco, essa estratégia não foge ao concerto internacional de sempre, que agora está a sustentar os interesses dos Estados Unidos. Também não querem um Brasil forte, porque isso atrapalha sua política de interesses econômicos em toda a América do Sul. A política mundial gira toda ela em torno do carvão, do ferro e do petróleo, secundariamente vem a questão do suprimento de matéria prima e daí a política colonial.

O Brasil precisava se preparar para essa guerra mundial que estava por vir, e não acreditar nos anseios de paz das grandes nações. Para isso, Souza recomenda:

1) que se crie a indústria metalurgia. 2) que se procure o petróleo. 3) que se tenha marinha suficiente para sua defesa naval, pois há grande chance de agressão por parte das grandes nações marítimas. A existência de uma nova marinha é indispensável condição para Brasil. Ela é o instrumento indispensável a sua segurança e para o progresso pacífico. Tanto para manter a nossa soberania externamente quanto para garantir a segurança constitucional e unidade nacional no interior. V. Ex. deve estar ciente d'esta verdade tão bem compreendida pelos estadistas do Hemisfério, os países grandes não estão fazendo paz.⁴³¹

Revela, na carta, o pensamento do próprio Bernardes a respeito da política externa:

A situação atual da Europa é tal que si não lhe derem remédio a tempo, os povos procurarão na guerra [...]Vossa Excelência me disse e agora eu meço

⁴³⁰ Idem, p. 9.

⁴³¹ Idem, p. 5-6.

toda a profundidade de seu pensamento quando falou “estou mais interessado em política externa que interessado na interna”. Vossa Excelência tem razão e é por isso que escrevo com tantos detalhes. A situação universal do Brasil é boa. Temos passado a ideia que dentre poucos anos o Brasil será uma das maiores potências. Tornamo-nos fortes para podermos ser livres. Luís XIV tomava suas ações como um político viril para assumir respeito. Eis o *politicus virius*. O governo de Vossa Excelência está dando essa mesma impressão aqui na Inglaterra. Eis a minha experiência sustentada por fatos verídicos e concretos. Agora aguardo que v. exc. resolva a minha substituição com o Penido, pois sei que v. excelência sabe o que está fazendo.⁴³²

Podemos perceber que Souza e Silva e Bernardes não entendiam o pós-guerra como um momento de paz. Uma nova guerra era iminente, e o Brasil tinha uma chance única de se reequipar. Os Estados Unidos lideravam o debate sobre desarmamento, mas era o país mais armado. Os cálculos de Silva eram alarmantes, pois o desarmamento parecia ser uma forma de enfraquecer alguns em detrimento de outros. Os grandes defendiam o desarmamento justamente para enfraquecerem os outros. Aquela paz, na perspectiva de Silva, era apenas um momento de recobrar o fôlego para a nova guerra. Se o Brasil se aliasse aos Estados Unidos nos esforços de armamento, poderia “ser livre”, tomar posse de sua verdadeira soberania no mar e se tornar uma grande potência. Bernardes e Silva realmente acreditavam que o Brasil poderia se tornar uma potência, mas precisaria ser “viril” como foi Luís XIV, ou seja, jogar duro, e não tentar flexibilizar. Uma nova guerra estava para chegar. Era com isso em mente que Silva e Bernardes estavam planejando investidas. Estava claro que a França faria algo contra a Alemanha, a Inglaterra não permitiria, e os Estados Unidos poderiam intervir devido à necessidade de receber seus pagamentos. Se Brasil ficasse apenas observando, poderia ser um novo alvo, porque nosso país era detentor da matéria-prima, ou seja, o elemento mais importante na visão geopolítica de Silva. Ou o Brasil agia com força ou poderia ser invadido em uma guerra, que parecia não demorar mais que dez anos para acontecer.

Vale dizer que, naquele mesmo ano, Hitler tentou um golpe de estado na República de Weimar, conhecido como Putsch de Munique. As previsões de Silva não estavam erradas. As hostilidades continuavam altas. Não era a paz que estava sendo construída, mas um período de rearmamento para uma nova guerra. Um período no qual os aliados poderiam não ser mais os mesmos, pois o contra-almirante previa que a Inglaterra se voltaria contra o Japão, que representava o segundo país mais bem armado depois dos Estados Unidos. A previsão de Silva não estava errada a respeito da hegemonia japonesa. Todas as cartas indicam-nos que Silva se tornou a inteligência geopolítica de Bernardes, e o mais interessante é que os diplomatas não

⁴³² Idem.

sabiam disso. Melo Franco questionou o salário de Silva, sem entender porque esse contra-almirante ganhava mais que o Embaixador. Franco chegou a enviar cartas a Bernardes pedindo desculpas por demorar a informar o presidente a respeito do quadro geral das coisas em Genebra e, por isso, julgava que seu entendimento estava afetado pela falta de informação. Ledo engano. Bernardes e Pacheco estavam sendo informados de outra maneira. Estavam compartilhando uma perspectiva geopolítica muito distinta daquela dos diplomatas.

A diplomacia do presidente era a de fazer o Brasil afrontar os desígnios dos fortes, pois estava óbvio que a Liga era mais uma forma de reforçar as diferenças de poder. As potências não estavam fazendo um jogo de paz. A paz era apenas mais uma maneira de continuar fazendo guerra. O Brasil não poderia deixar se desamar. Assim, conectamos essa carta de Silva à sua ação pelo artigo 32 nas Conferência de Desarmamento que analisamos em nosso capítulo 2. Silva estava agindo em nome dessa estratégia:

A Liga das Nações pretende desarmar apenas os desarmados, impedindo que surjam novos poderes marinhos que juntos poderiam reverter o equilíbrio que sempre arranjaram para fazer valer os seus interesses. O Brasil é particularmente visado por eles.⁴³³

Esse é o entendimento que norteou a política de Bernardes e Pacheco na Liga. É surpreendente como Bernardes e Pacheco tiveram entendimento totalmente paralelo a respeito de política externa. Após essas cartas de Silva, precisamos realmente reavaliar a política externa de Bernardes, até então, vista como autoritária e intransigente, feita por um presidente com os olhos voltados para a política interna.

Esta era a perspectiva de Souza e Silva: a Liga das Nações não era a instituição da paz que dizia ser. Vimos que Melo Franco tinha outra perspectiva. Ainda via que a Liga das Nações era a derradeira chance do homem se redimir da guerra, por meio da diplomacia transparente, do Direito Internacional, do desarmamento, da confiança mútua. As cartas de Silva nos revelam que a diplomacia presidencial, porém, não enxergou 1920 como um período de reconstrução da paz. Eram tempos de preparação para a guerra. Por isso, Silva disse: “tornamo-nos fortes para podermos ser livres”. Não queremos apontar nenhuma das posições como correta ou como um atestado da verdade. A perspectiva de Silva, porém, era a verdade de Bernardes.

Vemos na estratégia de Silva a própria estratégia de modernização do presidente: a fundação da siderúrgica, a obtenção de petróleo e a formação da uma Marinha poderosa. Os projetos de modernização do presidente ganham um novo tom quando lemos as cartas entre o contra-almirante e Bernardes, uma confissão do presidente a Silva. Disse Bernardes: “estou

⁴³³ Idem, p. 4.

mais interessado em política externa que interessado na interna”. Assim, definitivamente, não podemos concluir que a política externa de Arthur Bernardes foi movida pela “opinião pública”, mas, sim, pelos seus próprios interesses em geopolítica.

O contra-almirante foi um constante motivador do presidente em relação à possibilidade de conquista do lugar permanente no Conselho da Liga. Ele percebia que, apesar de o Brasil ser uma nação pequena na Liga, havia a possibilidade de ser tratado como um igual. Ele se dispôs a aproveitar essa brecha e agiu intensamente na Liga de forma muito mais política que técnica. Pare ele, o Brasil era tratado como potência intermediária. Vejamos um trecho de carta enviada a Pacheco em 6 de junho de 1925:

[...] nessa lufa-lufa de fim de conferência tenho que limitar-me a uma carta quase telegráfica para se inteirar do assunto. Temos incontestável prestígio, e não exagero dizendo que o Brasil ocupa um lugar entre as Grandes Potências e as demais em uma posição intermediária. As pessoas aqui dizem-me: o Brasil que dentro de alguns anos serão também um país fabricante e será uma grande potência...” Engraçado! Só aí talvez é que não se faz tal juízo exato do Brasil! Que povo desanimado e besta! A verdade é que logo depois dos cinco grandes vem logo e sempre o Brasil em tudo e para tudo antes mesmo da Espanha. Aqui nada se faz ou se combina sem eu ser consultado. Até o Sir Eric Drumond (presidente da Liga) tem me consultado às vezes a respeito de assumptos que interessam a Inglaterra! O delegado da Sérvia me disse: “você me surpreende não pela técnica que é forte, mas pela experiência parlamentar e pelo conhecimento da política que nunca encontrei tão completa num militar”. O representante da Associated Press me disse: “me surpreende que seja o Brasil que muitas vezes apresenta a solução e dá a formula para conciliar as nações da Europa. Essa é a primeira vez que se vê as grandes potências tratarem as menores em pé de igualdade. Isso é devido ao Brasil. Foi graças a você que a conferência foi toda transformada”.⁴³⁴

Silva elencou sete provas sobre a importância brasileira para as soluções pacíficas: o delegado Tcheco disse, em plena assembleia, que o Brasil sempre suporta as soluções para os problemas mais graves e que a França pediu ajuda da Inglaterra em uma disputa por navios alemães que estava tendo com a Inglaterra. Souza e Silva pegou o caso para resolvê-lo, e na carta, fez questão de grifar a parte que diz: “eu consigo normalmente oferecer alguma fórmula que concilia ingleses e franceses. Isso nos colocar entre eles”⁴³⁵. Realmente, verificamos nas narrativas da assembleia que o Brasil foi quem ofereceu tal solução à disputa dos navios ingleses e franceses como narra Sousa e Silva⁴³⁶. Essa descrição não foi apenas auto laudatória; realmente o Brasil estava oferecendo importantes soluções para diversos problemas. Silva continua elencando as provas para a importância brasileira:

⁴³⁴ Augusto Carlos de Souza e Silva a Félix Pacheco. 6 jun. 1925. Cx. 120. Doc. 320.

⁴³⁵ Idem, p. 5.

⁴³⁶ Afrânio de Melo Franco a Arthur Bernardes. Relatório das Assembleias Gerais. 22 dez. 1923. Cx. 119. Doc. 32.

A Pérsia não tem técnico naval, e eu os tenho ajudado constantemente, não para assanhá-los contra a Inglaterra, mas para fazê-los conciliar. O Drumond e o Ouslov estão gratíssimos porque fui eu quem até agora contive o Persa e evitei uma briga dele por causa da questão das zonas marítimas de proibição do Golfo Pérsico. O Boncour (França) e o Clausel (Inglaterra) vieram me agradecer insistentemente pelos serviços navais e políticos. O Leitão ganhou tanto prestígio que sua casa é centro de encontro de generais e almirantes onde todos se encontram como terreno neutro.⁴³⁷

A liberdade que o contra-almirante tinha para aconselhar o presidente surpreende:

Tenho aqui diante de mim o encadernado de O Paiz com a mais vibrante notícia de seu modo de governo. Temendo e segurando eu desejo para não enviar uma carta de felicitações ao presidente, dirijo-me a você como o meu amigo. Quero dizer: Bravo! É Assim que se deve governar. É assim que se deve falar aos governados, em linguagem clara. Estamos vivendo tempos de homens medrosos com a guerra e que não têm coragem de os males enfrentar. O povo gosta da atitude do homem forte e simples. A rebeldia não está só nos campos de batalha, mas nos espíritos e é sobre eles que v.ex. deve agir. Devo como amigo lembrar que uma das críticas importantes que fazem é o seu afastamento do público. Todos que querem seu bem inclusive o Washington Luiz acham que v.ex. deveria entrar mais em contato com as massas e classes populares para que fique bem.⁴³⁸

Ele continua aconselhando que o presidente visite a Marinha e o Exército, condecure mais pessoas e elogie outras. Sugere que a presença do presidente na Armada faria toda a diferença. Bernardes deveria ter contato constante com os militares, de acordo com Silva. Logo mais, cita a questão da Conferência de Armamentos e sua luta pela inclusão do Brasil como membro exportador de armas. Disse que persuadiu o Japão e conseguiu apoio da Itália, explicando que seu trabalho fora muito mais político que técnico. Silva declarou que, mediante tal experiência, pôde verificar uma grande mudança das relações entre os países. Apesar de acreditar que “A Liga das Nações na verdade está morta”⁴³⁹, devido à importância material das grandes nações, nas negociações políticas “o Brasil tem aqui pé de igualdade com as grandes potências, porque temos apresentado muito mais posicionamento e ação que qualquer outra nação, e eles são obrigados a nos escutar”⁴⁴⁰. Ele continua:

Estou sempre tentando incluir o Brasil nos assuntos, pois assim incluo o Brasil entre as potências, pois tudo é necessário que passe pela Comissão para que seja aprovado. [...] Apenas estou tentando aqui realizar os pensamentos do seu governo.⁴⁴¹

⁴³⁷ Idem, p. 3.

⁴³⁸ Augusto Carlos de Souza e Silva. Carta. 22 mai. 1925. Cx. 119. Doc. 33.

⁴³⁹ Idem, p. 7.

⁴⁴⁰ Idem, p. 8.

⁴⁴¹ Idem, p. 6.

No fim da carta, Silva se diz muito feliz em poder sempre prestar tal serviço ao presidente e ao Brasil, mas que gostaria muito de ser promovido ao comando da Marinha e regressar ao Brasil em fevereiro de 1926. Tudo indica que Bernardes achou mais conveniente deixá-lo a serviço do Brasil na Liga, pois o contra-almirante apenas encerrará suas atividades em junho de 1926. Essa importante carta comprova nossa hipótese de que Silva aconselhava Bernardes politicamente e se sentia não apenas livre para dizer o que pensava, mas na responsabilidade de fazê-lo. Essa constatação é muito importante para que o leitor repare que as opiniões de Souza e Silva a respeito das relações internacionais certamente foram muito valorizadas pelo presidente e o ministro Pacheco.

Em outra longa carta, Silva expõe mais de seu entendimento sobre a Liga:

Devo explicar melhor meus conceitos sobre a Liga: ela está morta, até que a façamos ressuscitar, mas ela vale mais no respeito às questões de garantia contra os conflitos armados, a esse respeito ela pode fazer além dos que já fazem os tratados diplomáticos pela força das crises. Enquanto ela não abandonar a orientação de pretender impor sanções a quem não se conformar com suas decisões, suas decisões só serão tomados contra os mais fracos, e jamais contra os que tem força, porque à Liga falta e faltará sempre a força material e o modo de aplicá-la para tornar efetiva as suas sanções. Elas só podem valer pela força moral. Entretanto, em outros campos de atividade a Liga está longe de ser uma inutilidade, pois, embora não seja provável que possa chegar a conclusões concretas nos casos gerais, ela pode, sim, nos casos particulares, em que não esteja em jogo o interesse de uma grande potência. A verdade é que ela põe em confronto os grandes e os pequenos, e esses podem ali gritar e espernear e fazer escândalo e de tudo isso há de resultar em um ambiente novo na diplomacia e nas relações internacionais que facilitará os entendimentos e, aos poucos, criará uma opinião pública mundial, que é a única sansão possível entre os desmandos da violências mesmo não estando ali os Estados Unidos. [...] Devemos falar sem receio, alto e grosso, de igual para igual. [...] dentro de 10 anos seremos o Brasil terá 40 milhões de habitantes com metalurgias e estaleiros. Seremos uma das grandes potências se no exterior sempre tiver um Félix que não se assombra com as vozerias.⁴⁴²

Eis a perspectiva internacional de Souza e Silva. Defendemos que essa também era a perspectiva política de Arthur Bernardes e Pacheco, visto a alta confluência de pensamentos e estratégia entre os três. O Brasil estava na Liga para fazer valer uma nova relação entre os países, mas não era necessariamente a paz. O objetivo era diminuir as distâncias entre grandes e pequenas nações na política internacional. Valeria a pena, por isso, “gritar e espernear”. Era para isso que o Brasil estava na Liga, para incomodar o *status quo* da política internacional hegemonicamente europeia. Ser permanente não era o grande o objetivo. O principal objetivo era resistir às antigas formas de fazer diplomacia.

⁴⁴² Augusto Carlos de Souza e Silva a Félix Pacheco. Carta particular. Paris, 19 dez. 1923. Cx. 119. Doc. 252. p. 7.

Até aqui podemos concluir que esse contra-almirante era íntimo de Bernardes e de Pacheco. Sentia-se livre para reclamar de seus honorários, pedir promoções, sugerir posturas políticas ao presidente e, principalmente, escrever-lhe muito longamente expondo sua concepção sobre diversos assuntos das relações internacionais. Silva acreditava que a restituição da Alemanha à Liga era um grande perigo. Uma nova guerra estava obviamente por vir. A França e a Inglaterra pensavam manipular o Brasil, e as grandes potências usavam a Liga das Nações para enfraquecer seus membros enquanto se armavam fortemente. Silva compreendeu que a Alemanha não tinha intenção alguma de entrar para a Liga em nome da paz, mas, sim, usá-la para diminuir a importância francesa ou desmoralizar a Liga das Nações. Percebeu que a Inglaterra estava ao lado da Alemanha na busca por conter a presença francesa. Silva demonstrou perceber também que a França estava usando o Brasil com intenção de criar, junto com o apoio à Polônia, uma frente contra a Alemanha assim que essa pudesse entrar na Liga.

O contra-almirante Souza e Silva reportava toda essa percepção sobre a geopolítica a Bernardes e a Pacheco. Por isso, argumentamos que o presidente não estava desinformado sobre a Liga e seus acontecimentos. Na verdade, ele dispunha de uma interpretação completa sobre a política internacional que ultrapassava o que os jornais ou os diplomatas seriam capazes de dizer. Essa interpretação de Silva, contudo, não apontava para a construção da paz, como era aquela de Afrânio de Melo Franco, mas, sim, para uma nova guerra que não estaria muito longe de acontecer.

Devemos concluir que o contra-almirante era bastante influente nas interpretações de Bernardes. Silva tinha importantes contatos internacionais e uma aguçada percepção sobre geopolítica e economia para a época. Ele agia paralelamente aos diplomatas, executando os planos de Bernardes. Na verdade, tudo nos indica que as decisões de Bernardes seguiram a cartilha de ação de Augusto Carlos de Souza e Silva. Seu plano de ação era mostrar que o Brasil estaria disposto a enfrentar a vontade dos europeus. Seu objetivo era deixar claro a todos que o Brasil não seria manipulado pela França e pela Inglaterra. Silva sabia das limitações do Brasil, mas também acreditava que aquele era um momento único para se lutar contra as diferenças entre pequenas e grandes potências. Ele acreditava que se agisse por meio de ações ousadas, ameaçando e até mesmo cumprindo as ameaças, o Brasil ganharia respeito. Ele compreendeu que, apesar de a Liga ser dominada pelas grandes potências, elas deveriam respeitar ao menos minimamente as regras, caso contrário a instituição perderia sua razão de existir. Essas novas regras colocavam as nações em “pé de igualdade”, ao menos em teoria política, e Silva quis aproveitar ao máximo disso tudo.

É interessante perceber que Souza e Silva já agia de maneira paralela aos diplomatas desde a Conferência de Santiago, de 1923, que analisamos com detalhes no capítulo 2. O contra-almirante apresentou, em suas cartas, um verdadeiro plano de ação para a política externa brasileira quanto aos países latino americanos. Uma análise das ações de Souza e Silva quanto à geopolítica latino-americana segue adiante. Além de compreendermos como o contra-almirante agiu, perceberemos muito de sua própria perspectiva sobre a política internacional e seus métodos de ação. Tudo isto será muito relevante para determinarmos as causas do veto do Brasil à Alemanha e sua saída da Liga ainda antes de setembro de 1926.

4.2 UMA DIPLOMACIA SEM DIPLOMATAS: OS PLANOS DE SOUZA E SILVA

Em 1923, Silva enviou seu entendimento a Pacheco, a respeito da posição política argentina. Para ele, a Argentina buscava não participar diretamente na Liga. Sua estratégia era a de criticar a existência de assentos permanentes, para mostrar discordância com o modo como a política internacional estava sendo conduzida. Assim, ela poderia criticar, inclusive, a tentativa brasileira de fazer parte desse sistema, mantendo-se como verdadeira defensora da igualdade entre as nações⁴⁴³. O plano de Silva era o de que Pacheco conseguisse forçar alguma participação argentina na Liga, assim seu argumento em prol do isolamento estaria minado. Forçando a participação argentina na Liga, o Brasil alcançaria a neutralização também do Chile, que queria um lugar permanente. O Chile estava, de acordo com o entendimento de Silva, muito vinculado à economia da Argentina. Consequentemente, tenderia sempre a ser, com ela, um aliado na Liga. Forçando a participação da Argentina na Sociedade, Bernardes anularia o isolamento dos argentinos e neutralizaria os desejos chilenos de criticar o Brasil, por estar participando sozinho das discussões. A orientação de Silva a Pacheco era, portanto, que forçasse a participação argentina na Liga para que ela se sentisse obrigada a emitir opiniões a respeito da candidatura brasileira:

[...] se conseguisse que a Argentina comparecesse à Conferência de 21 de Janeiro, tenho certeza que sua lábia encontrará argumentos decisivos para que eles o fizessem, v.exc. dominará a política argentina durante todo o tempo que for ministro do Exterior, pois o comparecimento da Argentina significaria, do modo mais completo e estrondoso, o repúdio total dos princípios que eles pretenderam sustentar[...] que maior sucesso terá se conseguir fazer seu adversário adoptar o seu próprio ponto de vista, tão combatido por eles? É possível que eles exijam no Conselho o condicionamento de sua participação

⁴⁴³ Augusto Carlos de Souza e Silva para Félix Pacheco. Telegrama Confidencial. 19 dez. 1923. Cx. 119. Doc. 323. p. 2.

como a sua eleição para o Conselho em 1924, tomando nosso lugar. É um golpe possível e eu indico vigilância, mas usaremos para aparar o Chile, que também quer o lugar permanente. Assim neutralizamos a Argentina, para não desgostar ninguém. Eu penso que presentes ou não esses nossos dois amigos, devemos colaborar com os vizinhos latinos, para não deixar que os demais façam o que bem entendem com eles, dóceis às injunções da Inglaterra, e nós ficarmos de braços cruzados sem defendermos a nossa liberdade de crescermos livremente em força e prestígio internacional, o que os graúdos não querem porque têm medo de nós. Eles nos consideram como um fator que se não for neutralizado, ocupará dentro de dez anos um papel importante na política mundial.⁴⁴⁴

Todo pano de fundo da perspectiva de política externa de Silva era este: o Brasil lutaria para manter seu lugar entre as grandes potências, pois o mundo estava se preparando para uma nova guerra. Nesse sentido, a melhor estratégia brasileira seria impor a igualdade política entre as nações. Essa igualdade era útil ao Brasil como forma de contestar a hegemonia europeia, mas não significava defender igual acesso a todos. Dever-se-ia conter o avanço dos vizinhos latino-americanos. A estratégia era fazer o Brasil entrar na Liga justamente para ganhar mais espaço de manobra geopolítica em relação aos seus vizinhos.

Este seria o primeiro passo que Souza Silva defendeu para Pacheco como política regional: forçar a participação argentina na Liga, para minar seus argumentos. O segundo passo seria prescindir de qualquer apoio dos latino-americanos.

Não vejo conveniência em nos acolhermos à Argentina e ao Chile, fazendo depender nossa colaboração com as deles, pois é essencial que conservemos a posição que temos na Liga com forte e acentuada personalidade internacional. Faremos nessa conferência um trabalho de persuasão como vossa excelência me orientou. [...] Vamos converter os técnicos argentinos e chilenos à nossa doutrina e os separarmos dos elementos civis das respectivas delegações. [...] Depois disso, preciso residir em Paris. [...] É aqui o verdadeiro centro da Liga. Se eu ficar em Genebra eu estaria isolado da ação.⁴⁴⁵

Esse fragmento da carta de 1923 revela importantes detalhes. Silva esteve por trás de um plano político de Bernardes que não envolveria os diplomatas. Parece que a ideia era convencer os técnicos do Chile e da Argentina para que não se declarassem nada oficialmente sobre a necessidade do desarmamento, nem fazer compromissos formais. Essa era a “doutrina” a que Silva se refere, pois foi esse o comando de Bernardes a Afrânio de Melo Franco. Silva demonstra estar recebendo instruções de Bernardes para persuadir esses técnicos e isolá-los dos representantes civis.

Além disso, por essa carta, descobrimos que realmente Bernardes enviou Souza e Silva para Paris, causando o desgaste inicial com o Almirante Penido que já narramos acima. Isso

⁴⁴⁴ Idem, p. 3.

⁴⁴⁵ Idem, p. 7.

tudo demonstra como Augusto Carlos de Souza e Silva planejava a política externa brasileira junto com Bernardes e Pacheco. Assim, o entendimento de Silva sobre política internacional não apenas confluía com o do presidente, mas influenciava diretamente suas decisões, pois o contra-almirante estava em contado direto com os acontecimentos; o que ele expusesse sempre seria muito relevante.

Um pouco mais adiante no tempo, encontramos importante relatório de Afrânio de Melo Franco se queixando de ações imprudentes e paralelas de Souza e Silva durante a Conferência de Santiago. Era Silva tentando colocar em prática seu plano apresentado a Bernardes no sentido de isolar os técnicos latino-americanos dos civis no momento da negociação.

Augusto Carlos de Souza e Silva esteve auxiliando a política externa de Bernardes desde o início. Ele participou como técnico na Conferência de Santiago de 1923 quando ainda não havia assumido seu posto na Liga. Mesmo sendo apenas um técnico, ele emitiu um longuíssimo relatório a respeito de tudo que aconteceu. Esse relatório foi marcado como secreto e entregue apenas a Pacheco, Bernardes e Melo Franco. Como documentos finais da Conferência, houve o relatório geral da conferência e o relatório de Silva. Um tempo depois do lançamento dos relatórios, Bernardes recebeu uma carta de Afrânio Melo Franco, reclamando com o presidente a respeito de Souza e Silva. Franco informou ao presidente que Silva estava, sozinho, fazendo uma negociação com o representante naval da Argentina a respeito do desarmamento. Disse Afrânio a Bernardes:

Sou forçado a dizer: depois de ter lido o relatório que o contra-almirante Souza e Silva apresentou ao Senhor ministro do Exterior que a esse oficial tive de dar definitivas instruções, quando vim a saber que ele estava concertando com o contra-almirante argentino Fliees um plano de limitação de armamentos navais, de que tenho cópia. Nesse relatório declara o contra-almirante Souza e Silva que “obedecendo as instruções do chefe Melo Franco” ouvira privadamente ao chefe da missão naval Argentina”, mas isso não é verdade! Como também não é verdade que só depois de ter sido repelida verbalmente por ele, Souza e Silva, a proposta de Fliees foi que este, almoçando com aquele em dia posterior, lhe fizera a entrega da dita proposta. Para provar o equívoco desse trecho do relatório basta examinar o documento em meu poder fornecido pelo próprio Souza e Silva. [...] no próprio relatório foi incluído um telegrama por ele transmitido de Santiago ao Sr. ministro da Marinha, cujos termos estão em flagrante contradição com o que aqui ele escreveu em seu relatório. No telegrama, sobre a entrevista com seu colega argentino, diz Souza e Silva que Fliees desejou concordar com o Brasil e não discutir a tese 12, mas no relatório enviado ao ministro do Exterior, narrou a mesma entrevista: “o almirante Fliees pediu-me que combinasse minha ação com a dele para obtermos uma solução da tese doze na conferência. Disse que se eu quisesse tratar com ele diretamente a solução seria prontamente atingida; mostrou desejos de afastar a intervenção dos delegados civis que receava fosse prejudicial a um entendimento técnico-político!!! Quando eu descobri dessa confabulação fiz o delegado Souza e Silva ver que isso era absolutamente inconveniente, que ele deveria se limitar ao seu papel de técnico! [...]

Melo Franco ficou atônito ao perceber a audácia de Silva:

O certo é que ao receber das mãos do Souza e Silva a proposta do contra-almirante Fliess eu a repeli in limine pelo facto de manter o status quo quanto aos navios capitais e de limitar os navios auxiliares, o que seria o sacrificio de nossa segurança e defesa. Releve-me v.ex. para que eu chame sua esclarecida atenção para a facilidade com que um oficial com qualidade técnicas se atribui a competência de dirigir uma questão melindrosa de política internacional declarando que fez propostas que só pela nossa Chancelaria poderiam ser feitas, como o alvitre de um convenio sobre armamentos com Argentina, Chile, Uruguai e Peru a que se referiu em citado relatório. Felizmente isso tudo não passou de fantasia. O contra-almirante, quando interpelado por mim justificou a conveniência daquele ajuste que buscou fazer por cinco anos para o status quo quanto aos navios capitais, alegando ser um plano de limitação platônica, por que as nossas condições financeiras já não permitiam de qualquer modo construir nesse prazo qualquer navio capital. Respondi que em caso algum permitira tal ajuste de status quo, porque tal ajuste seria reconhecer.⁴⁴⁶

Além de Souza e Silva ter buscado entendimento comum com os técnicos argentinos, isolando os delegados civis, Afrânio de Melo Franco se queixou de ter descoberto ainda outra ação secreta de Silva. O delegado Montes de Oca, da Argentina, contou a Afrânio uma conversava com Silva a respeito de como os navios Rivadavia e Moreno estavam defasados. O contra-almirante sugeriu que a Argentina mandasse-os modernizar nos Estados Unidos assim como fez o Brasil com o Minas Gerais e o São Paulo⁴⁴⁷. Afrânio reportou-se a Silva muito surpreso pelo fato de o contra-almirante estar revelando informações secretas aos argentinos. Silva explicou que foi intencional. Já sabia que os argentinos estavam cientes das reformas dos navios brasileiros. Não era nenhum segredo. Disse que já sabia também que a Argentina já estava com planos de também modernizar seus navios nos Estados Unidos e que revelava a informação de maneira proposital apenas para ganhar confiança do delegado da Argentina.

Assim, podemos ver Silva concluindo aqueles seus planos apresentados a Pacheco na carta que analisamos acima, de 1923. Estamos diante de uma tentativa de o contra-almirante executar os planos que tinha no sentido de isolar a resolução das mãos de civis e de diplomatas. Provavelmente, Silva acreditava que se negociasse secretamente apenas com os técnicos e depois oferecesse entendimento pronto ao presidente, após tudo já ter sido negociado, Melo Franco não poderia mais recusar os resultados. Parece que os planos de Silva sempre foram no sentido de construir negociações paralelas àquelas dos diplomatas. Silva, Bernardes e Pacheco conduziram na Conferência de Santiago uma espécie de diplomacia sem diplomatas. O plano de isolar civis de técnicos e formar um entendimento sem envolver os diplomatas, porém, não

⁴⁴⁶ Afrânio de Melo Franco a Arthur Bernardes. Reservado. 28 jun. 1923.

⁴⁴⁷ Idem, p. 5.

deu certo. Melo Franco acabou descobrindo. A estratégia de Souza e Silva e Bernardes foi de conduzir um *status quo* na construção de navios por cinco anos com Argentina Uruguai e Chile. Ou seja, tentar fazer com que nenhum país e alterasse seu quadro bélico. A verdade é que o Brasil não teria condições reais para a construção de navios capitais; logo, firmar tal acordo era apenas uma maneira eficiente de firmar algo sobre contenção de armamentos, sem conter nada de fato. O plano de Silva era fingir o desarmamento. Para isso, precisaria ganhar a confiança dos argentinos, e Silva jogou com as informações que tinha. Buscou ganhar confiança dos argentinos, “fornecendo” informações secretas que já sabia não o serem. Afrânio de Melo Franco tinha uma forma totalmente diferente de fazer diplomacia. Ele não se demonstrou disposto a firmar tratados fundados em acordos de promessas falsas⁴⁴⁸, nem parece ter compreendido que Silva tinha uma estratégia ao entregar tais informações secretas. Afinal, Afrânio de Melo Franco simplesmente não sabia que Silva sempre trocou cartas confidenciais com Pacheco e com o Presidente. Para Franco, Silva estava cometendo severa insubordinação. A prova, contudo, de que Pacheco esteve afinado com esses planos de Souza e Silva, é que, em 16 de abril, Afrânio recebeu um telegrama de Pacheco dizendo:

Eu compreenderia uma contra proposta clara e categórica da Argentina e do Chile convidando o Brasil para ajustar pacto de equivalência naval que poderíamos aceitar, digamos por cinco anos, pois para essa equivalência não estava talvez longe de caminhar o Brasil. V. exc. Sabe como o presidente sinceramente cheio de fé na cordialidade americana e por outro lado atento à restauração financeira do Brasil via com simpatia a redução de despesas militares.⁴⁴⁹

Pacheco demonstrou já estar inteirado sobre os possíveis planos de Silva no sentido de firmar um concerto político de contenção de navios. A carta de Pacheco é de abril e o desentendimento entre Franco e Silva ocorreu em junho. Pacheco apresentou o mesmo plano que Silva tentou implementar nas proximidades de junho, ou seja, a coincidência indica que Pacheco buscou emitir esse comunicado a Franco para prepará-lo sobre a possibilidade de firmar tal concerto “caso viesse acontecer”. Muito provavelmente, Pacheco já sabia que Souza estava buscando firmar tal acordo e quis preparar Franco para que ele aceitasse tudo quando viesse à tona. Mal sabia Melo Franco que Silva era íntimo de Bernardes. Silva buscou tratar sozinho com o contra-almirante Fliees tal negociação. A questão de entrave foi a opiniões divergente de Melo Franco. Ele não aceitou de forma alguma tal concerto paralelo, sentindo sua autoridade afrontada. Parece que tudo deu errado, pois Franco descobriu que era Silva que buscava arranjar em uma negociação de técnicos militares que isolava os civis.

⁴⁴⁸ Afrânio de Melo Franco a Arthur Bernardes. Reservado. 28 jun. 1923. Cx. 120. Doc. 312. p. 8.

⁴⁴⁹ Félix Pacheco a Afrânio de Melo Franco. 6 abr. 1923. Cx. 120. Doc. 310.

A principal discordância entre Bernardes e Melo Franco nesse ponto foi a questão dos armamentos. Pelas ações de Souza Silva no caso do artigo 32 que narramos no capítulo 2, podemos verificar que as intenções de Bernardes era, na Liga das Nações encontrar meios de justificar a política de armamentos brasileira. Melo Franco era contrário a essa posição tanto na Conferência de Santiago quanto na Liga. Franco disse na carta a Bernardes:

Permita vossa excelência ponderar que o problema dos armamentos dos povos e dos Estados é hoje um problema que merece a atenção universal e que não podemos evitar que ele seja discutido na Liga das Nações. É a atenção despertada em toda sociedade internacional pela substituição da guerra pelos aparelhos de justiça internacional como meio único de solução de conflitos. A memória do recente estrago de 1914-1918 no qual morreram vinte milhões de pessoas. Por isso o assunto deve ser abordado e melhor será se tratarmos primeiro com nossos vizinhos uma solução que mais perto nos toca que nos expormos a uma solução imprevista que poderíamos no futuro recusar apenas pela força do princípio da soberania. Além disso, na Sociedade está o princípio de submissão de todas as soberanias em igualdade à vontade mais alta de todas as soberanias reunidas.⁴⁵⁰

Foi um verdadeiro apelo de Melo Franco a Bernardes, percebendo um plano do presidente e de seu ministro no sentido de evitar qualquer vinculação com compromissos formais de desarmamento. No fim, o Pacto Gondra, que se firmou na Conferência de Santiago, apenas eliminou a guerra como forma de solução de conflitos, dando prioridade à resolução pacífica de conflitos. Era bem diferente do que previa Franco e do que pretendia o Chile com a discussão da tese 12 sobre realmente firmar compromissos de desarmamento. Podemos dizer que prevaleceu a diplomacia presidencial de Arthur Bernardes em conformação com os planos de Souza e Silva. No claro desentendimento entre a diplomacia presidencial e a diplomacia dos diplomatas, o entendimento de Bernardes foi vitorioso.

Silva, Bernardes e Pacheco tiveram uma percepção sobre a realidade da política internacional muito diversa daquela de Franco. Os três acreditavam que as grandes potências estavam utilizando a Liga para enfraquecer países enquanto elas próprias estavam se armando. Isso representava grande perigo ao Brasil, para uma futura guerra, que, para Silva, estava prestes a acontecer em alguns anos. Franco, como jurista e diplomata, acreditava no Direito Internacional e na possibilidade de realmente fazer os princípios da Liga valerem para todas as nações. Assim, acreditava na defesa da igualdade entre as nações em nome da abolição da guerra e do desarmamento. Silva, Pacheco e Bernardes também acreditavam na defesa da igualdade entre as nações. Vimos, na análise dos discursos do presidente, que essa defesa foi núcleo central de todas as suas ideias sobre política internacional. A diferença é que a

⁴⁵⁰ Afrânio de Melo Franco a Arthur Bernardes. Reservado. 28 jun. 1923. Cx. 120. Doc. 312. p. 9-10.

diplomacia presidencial estava convicta sobre a impossibilidade de se fazer paz, e que aquele período pós-guerra era, na verdade, tempos de preparação, rearmamento e realinhamento das tensões geopolíticas.

Dessa maneira, a defesa da igualdade entre as nações era uma forma de legitimar a importância do Brasil no novo jogo de tensões internacionais e permitir que o rearmamento brasileiro fosse justificado devido justamente à essa igualdade. É possível inferir que Bernardes instrumentalizou sua política externa devido às questões de popularidade interna. Ao tomar conhecimento das estratégias e da perspectiva política de Souza e Silva, entretanto, precisamos calibrar essa interpretação. Bernardes disse a Silva estar mais interessado no jogo da política internacional do que na política interna. Desde a Conferência de Santiago, Bernardes executou um plano de ação paralelo a Melo Franco. Manter um diplomata e jurista convicto de que a paz seria possível era muito útil à estratégia de defesa da igualdade entre as nações em nome da paz. Bernardes e o contra-almirante Souza e Silva, no entanto, percebiam essa igualdade como uma ferramenta para preparar o Brasil para a guerra. Sabendo dessa relevante diferença de perspectivas sobre a política internacional, podemos compreender a tomada de decisão de Bernardes, de Pacheco e do contra-almirante a respeito do veto brasileiro à Alemanha e a saída do Brasil da Sociedade das Nações.

4.3 REPENSANDO O VETO À ALEMANHA E A SAÍDA DO BRASIL DA LIGA DAS NAÇÕES

Após o veto do Brasil à Alemanha, Silva enviou uma carta na qual tentou mostrar a Pacheco porque o veto foi necessário e importante para as relações internacionais mesmo que na prática não tivesse muito impacto. Em uma carta de 14 páginas, ele narrou longamente um episódio no qual ele passeava pelas ruas de Paris quando assistiu a uma peça de teatro na rua cujo tema principal era a Sociedade das Nações. Pacheco relata que tinha o costume de assistir a essas peças em praça pública pelo fato de os mais diversos homens aproveitarem para, ali, discutirem política internacional. O contra-almirante narra toda a peça de teatro.

Durante a narrativa, Silva diz que iria confidenciar a Pacheco sua opinião sobre o veto que o Brasil fez à Alemanha. A moral da peça de teatro entra em sua opinião como justificativa ao veto. Em resumo, a peça narra uma confusão entre França, Alemanha e Inglaterra que discutiam sobre guerra e paz. No final da discussão, uma pomba branca saía da cartola francesa, que ficava muito feliz. Os Estados Unidos declaram: “veja, a pomba da paz!”, mas a Alemanha

aos berros diz: “não é uma pomba, é um ganso, vamos pegá-lo!” A moral da história seria que a proposta de paz sairia da França, os Estados Unidos souberam reconhecê-la e enunciá-la, mas a Alemanha matou a paz, ao confundi-la como um objeto de caça. Silva conclui que essa era uma boa explicação para a política da paz na Europa⁴⁵¹. Para Silva, por isso, o Brasil fez exatamente o que devia fazer, ao vetar a Alemanha.

Após a longa narrativa da peça, ele continua expondo os motivos para o Brasil ter falhado em março na busca pelo assento permanente. Por meio da transcrição que se segue, o leitor poderá ter uma boa ideia a respeito de como Bernardes e Silva agiram constantemente sobre Afrânio de Melo Franco para garantir que o veto à Alemanha fosse feito. A estratégia de Silva e Pacheco, desde o início era a diplomacia do *ad terrorem*, ameaçar e se mostrar capaz de cumprir as promessas de ameaças, para desestabilizar os planos europeus e latino-americanos, conseguindo o lugar permanente. Para o contra-almirante Silva, toda essa estratégia teve um grande ponto fraco: as demonstrações de dúvida de Afrânio de Melo Franco. Estudemos o caso:

É hoje opinião geral de que o Brasil agiu certo. A Espanha aceitou o cambalacho e afundou no conceito geral. Nós subimos a alturas jamais subidas por nações latino-americanas. Não podemos culpar nossa delegação de não termos entrar para permanente agora, pois o problema não foi o Brasil, mas, sim, a questão da Polônia. Infelizmente, meu caro Félix, é que as provas de fraqueza de nossa delegação muito encorajaram a resistência dos latino-americanos e de Lord Cecil (que é quem estava atrás de Lord Chamberlain). O Afrânio, em lugar de vir passar um mês em Paris para fazer seus movimentos ficou imóvel e desatento na Itália e em Genebra. Ora, a partida jogava-se e Paris e em Londres. Uma conversa de Afrânio com o Stressman teria sido de grande ajuda. Isso que vou lhe dizer é grave. Gaurde só para você e para o presidente. O que lhe dizer foi presenciado várias vezes pelo Leitão, Accioly, Paulo, Sylvio, Dantas e Régis. Fui a Genebra a noite e encontrei o Afrânio atemorizado com a nossa atitude e aterrorizado com a responsabilidade que lhe estava nos ombros. Eu, muito preocupado com sua situação de “jurista” tentei agir. Eu já sabia das ordens do presidente. Afrânio disse-me que o veto brasileiro à entrada da Alemanha iria causar grande complicação na Europa. Estava muito impressionado com as sugestões de Chamberlain e as manhas de Briand. Por fim disse: eu em caso algum vetarei a Alemanha. Eu repliquei, Afrânio, você não pode fazer isso caso contrário será recebido no Rio com ovos podres. Seria homem morto e liquidado. Tenha coragem. Fale grosso e não revele fraqueza. Ameace que eles cedem. Ele perguntou, você acha que vencemos? Respondi, acho que vencemos se formos firmes. Se você mostrar fraqueza estamos fritos. Ele reafirmou que receava uma nova guerra na Europa. Respondi, devemos usar a tática da fadiga. Nosso veto causará no máximo um adiamento das discussões para setembro. Não morre ninguém.⁴⁵²

Silva descreveu longamente que, apesar de Afrânio de Melo Franco ter-se mostrado animado, ele continuava dizendo publicamente que não vetaria a Alemanha. O diplomata não

⁴⁵¹ Carlos Augusto de Souza e Silva a Félix Pacheco. 6 abr. 1926. Cx. 119. Doc. 274. p. 1-2.

⁴⁵² Idem, p. 2-8.

conseguia obedecer às ordens do presidente. Ainda que Silva estivesse lá para tentar garantir a vontade de Bernardes e sua visão de mundo, o diplomata era quem podia dar a última palavra.

Toda Genebra já sabia da opinião do Afrânio. Isso abriu enorme brecha. A Suécia ficou insistente, a Alemanha ficou mais intransigente. Foi apenas sabendo disso que os latinos fizeram a tal reunião. O Afrânio cometeu o erro de lá ir, sancionando-a com sua presença. Tudo parecia indicar que de um momento ou outro chegaria um telegrama de nosso presidente mudando nossa atitude de veto. 20 minutos esperou o Costa antes de abrir a sessão à espera das instruções do nosso presidente!!! Éramos um navio em água aberta! Houve um último erro fulminante. Sabíamos que o conselho não chegou a deliberar oficialmente sobre a Alemanha, apenas oficiosamente. Não quiseram falar porque não tinham nada oficial para falar. Chamberlain, matreiro convenceu o Afrânio de que ele deveria falar primeiro. O Afrânio, que é um bom jurista não viu o laço, pois o avesso de um bom jurista é um péssimo diplomata. Aterrorizado com as consequências que seria capaz de causar caiu no laço. Chamberlain disse que Brasil tinha uma declaração a fazer primeiro. Lá foi o Afrânio. Tremia como varas verdes. Estava lívido como um cadáver. Se Afrânio tivesse pedido que Chamberlain e Briand falassem primeiro, teria os obrigado a relatar o insucesso que tiveram por fora do veto, nem teria a necessidade de explicar nossa posição. Porque não foi o veto do Brasil a causa do fracasso- a causa do fracasso foi a impossibilidade de um entendimento entre França e Alemanha concernente à Polônia, porque tudo o que se tentou falhou.⁴⁵³

Neste ponto da carta, Silva demonstra qual teria sido o grande erro diplomático que afetou todo o projeto brasileiro em busca do assento permanente:

O Afrânio deu-lhes uma saída fazendo precipitadamente a sua declaração. A declaração era para ter sido feita no Conselho, e não na Assembleia. Depois desse caso eu conversei com o Dantas. “Dantas eu compreendo a atitude de vocês embaixadores. Estão preocupados em impedir tudo que possa prejudicar as boas relações da Inglaterra e da França com o Brasil, mas eu vejo apenas a opinião pública, o presidente e o Brasil. [...] não se iluda, o Bernardes não muda de atitude, vocês se arriscam em tentar demove-lo e até arriscam suas embaixadas. Então o Dantas me confessou: “esse Régis é o diabo. Ele, para aguentar-se com Chamberlain pôs-se a serviço dele contra o presidente do Brasil. Calaborou numa nota com Chamberlain. Foi o Régis que encorajou Chamberlain a dizer para Afrânio que o veto teria sérias consequências para o Brasil!⁴⁵⁴

Souza e Silva se declarou a resistência contra a “fraqueza de pulso” de Melo Franco:

Assim passaram os dias. Repeti meus encorajamentos todos os dias ao Afrânio! Mas era um derrotismo atroz, uma fraqueza deplorável, um medo do inglês que era pânico! O Montarroyos chegou a me abraçar com olhos rasos d’água dizendo, almirante não deixe, não deixe o Afrânio, salve o Brasil! Na nossa delegação de setembro é melhor não por embaixadores! Ponham políticos, homens firmes, que não tenham medo de arriscar seus postos. Precisamos lutar sem medo de desgostar o estrangeiro. Os ingleses e franceses já lhe tomaram o pulso. Nos corredores de Paris ou de Genebra já me identificam como a resistência. Por fim, sobre os latino-americanos: a

⁴⁵³ Idem.

⁴⁵⁴ Carlos Augusto de Souza e Silva a Félix Pacheco. 6 abr. 1926. Cx. 119. Doc. 274. p. 2-8.

oposição foi organizada por Lord Cecil por intermédio do Agüero. Instruiu o porta voz da oposição para ser o Zumeta, mas se acovardou, o Agüero não se atreveu tomar partido contra nós ostensivamente e até bateu palmas para o Afrânio. O nosso inimigo é Lord Cecil. Dele é que vem toda a resistência contra nós⁴⁵⁵.

O contra-almirante Silva ainda continuou essa longa carta. Em resumo, sobre a situação para setembro, ele estabeleceu um quadro geral da posição do Brasil, no qual demonstrou que antes da reunião final sobre o veto, a situação ainda era favorável. A Suécia era contra, mas a Inglaterra ainda estava indecisa. O Brasil e a Espanha apenas não entraram por causa da Polônia, que também entraria e deixaria a Alemanha em situação difícil em relação à França. Apenas devido à crença da Alemanha e Inglaterra de que o veto do Brasil era uma ameaça sem fundamento que o Brasil perdera suas chances de realmente pressionar os europeus. O erro principal foi a imagem que o Brasil passou a respeito do veto, segundo Silva. Inclusive por isso, argumentou ele que, ao Brasil realmente vetar, muitos disseram que foi graças ao apoio dos Estados Unidos e da Itália, como se o veto fosse uma decisão de última hora. Silva contestou muito essa afirmativa como, na verdade, mais um artifício da oposição ao Brasil para desqualificar “nossa verdadeira firmeza de posições”. Para setembro, Silva disse:

A batalha apenas começou. A nomeação da Comissão para aumento dos membros é resultado da atitude firme do Brasil. Mostramos que sabemos lutar e sabemos fazer uso das armas que temos. Nessa comissão, se o Afrânio for enérgico, entrará. Se for mole, entra o Guani. Foi Guani quem propôs o nome da Argentina. Ela será contra nós. Assim como Lord Cecil. Nossa posição é mais fraca que em março. Há porém uma manobra que pode nos dar ganho: ameaçarmos renunciar ao conselho ainda antes de setembro. Isso obrigará a Assembleia a preencher a vaga ainda antes. Grande rolo. Uma confusão indescritível. A Alemanha vai querer um neutro, a Holanda. A França, a Polônia. A Inglaterra vai querer um de seus domínios. Os latino-americanos vão se desentender. Depois do que houve, só com um bom golpe de audácia e firmeza é que poderemos reconquistar o prestígio. Tudo porque perdemos a convicção de nossos adversários de nossa firmeza. Se nada der certo, ela terá sabotado a Sociedade. Nota-se que tanto até a imprensa que tanto atacou o Brasil por seu veto, percebe que a atitude do Brasil salvou a Liga das Nações de um desastre, pois defendeu o espírito do Pacto. O veto permitiu que a Liga das Nações guardasse seu caráter realmente internacional. [...] Alemanha não quer sinceramente entrar na S.D.N quer aproveitar essa oportunidade. Seja qual for o resultado, o Brasil deve se manter firme até o fim, pois ganhará com isso formidável prestígio internacional, por demonstrar independência política e sua força moral. A nossa vitória não está em nossa entrada como permanente. Está no modo como vamos defender nossos direitos e reagir contra os conluios da política europeia. Meu caro Félix, ainda estou preparando uma outra xaropada como essa.⁴⁵⁶

Ainda no fim da carta, Silva fez questionamentos:

⁴⁵⁵ Idem.

⁴⁵⁶ Carlos Augusto de Souza e Silva a Félix Pacheco. 6 abr. 1926. Cx. 119. Doc. 274. p. 9.

[...] qual será o verdadeiro desejo da Alemanha? Seu objetivo é escangalhar o Tratado de Versalhes, refazer as fronteiras orientais, impor desarmamento à França, Polônia e Inglaterra pela S.D.N abaixando o poder militar e naval dessas nações ao seu próprio. Ela quer entrar para a S.D.N, mas quanto mais crises provocar, como em Genebra, mais divididos ficam os aliados.⁴⁵⁷

Aí está o plano de Bernardes e de Pacheco para o veto e para saída da Sociedade das Nações. Argumentamos que o presidente compreendeu, sobre a questão do veto, que a Alemanha não visava à paz realmente; ela entraria para ganhar força diante das pressões francesas, e não em nome da paz internacional. Sua entrada no Conselho não era no sentido de fortalecer a Liga, mas de sabotá-la ou usá-la para contrabalancear a França, criando novos conflitos. A perspectiva de Souza e Silva certamente orientou as decisões de Bernardes sobre o veto. Uma vez que o sucesso não tinha sido garantido, Souza e Silva dispunha de outra estratégia para setembro: ameaçar, novamente, mas, dessa vez, cumprir de prontidão.

Caso o Brasil apenas ameaçasse sair da Liga, teria o mesmo insucesso que teve com o veto: enfraquecer a confiança das grandes potências europeias na capacidade brasileira de tomar decisões em política internacional. Dessa forma, já que com o veto o grande erro foi não ter logo mostrado que realmente o Brasil vetaria, a ameaça de saída da Liga precisava ser mais ousada. Disse Silva: “Depois do que houve, só com um bom golpe de audácia e firmeza é que poderemos reconquistar o prestígio”, por isso, ele aconselhou que o Brasil realmente saísse da Liga antes de setembro. Em seu entendimento, isso causaria “um grande rolo”. Sua intenção era justamente esta: mostrar que o Brasil era decidido e impassível enquanto os europeus estavam divididos. Silva acreditava que a guerra estava por vir, por isso, mesmo que o Brasil não ficasse na Liga, estaria conquistando a posição de país decidido e firme diante das grandes nações do mundo.

Acreditamos que, quando Silva pensava em “prestígio internacional”, ele não imaginava especificamente na continuidade do Brasil na Liga, mas no futuro. Em futuro próximo, uma outra grande guerra poderia chegar e o Brasil teria o prestígio de país forte e decidido. Essa seria a grande herança da diplomacia presidencial na interpretação de Souza e Silva. Isso se comprova quando o contra-almirante afirma que “A nossa vitória não está em nossa entrada como permanente. Está no modo como vamos defender nossos direitos”. Era isso que importava, pois após a saída do Brasil da Liga, ficaria ao mundo a impressão que o Brasil sabia decidir e não voltar atrás.

Nas palavras de Silva, a “Liga está morta”, ela servia ao Brasil, porém, na luta e demonstração de igualdade entre as nações. O Brasil deveria falar “de igual para igual” não

⁴⁵⁷ Idem, p. 14-16.

importa as consequências, pois o grande objetivo não era realmente estar na Liga, mas provar ao mundo uma nova importância internacional ao país; provar que esse os brasileiros prescindiam dos europeus. A Liga era a chance de “gritar e espernear”, para que o Brasil pudesse mostrar ao mundo sua força. Assim, o prestígio internacional pode ser interpretado de muitas formas. O prestígio que Silva e Bernardes buscaram com a saída da Liga foi passar a imagem de país decidido que não se podia ludibriar.

Prova de que as opiniões de Silva a respeito da saída do Brasil da Liga das Nações foram realmente muito consideradas por Bernardes e Pacheco é o seguinte bilhete que encontramos na penúltima carta de Souza e Silva a Bernardes em seu arquivo pessoal. O bilhete veio anexado à carta. Ele foi escrito e anexado pelo próprio Félix Pacheco à carta de Augusto Carlos de Souza e Silva e enviado ao presidente:

Remeto a vossa excelência uma longa e interessante carta do Souza e Silva que acabo de receber. É indispensável que vossa excelência a leia. A impressão que ficou foi essa: O Brasil podia ter ganho a batalha. Ganharemos agora em Setembro? Vae ser muito mais difícil se nos conservarmos apenas na defensiva. É o que eu penso, e tenho o dever de dizer ao meu chefe cujas ordens saberei cumprir à risca. A comissão reúne-se segunda feira. Muito respeitoso e homenagens a v.exc. do velho amigo Félix Pacheco.⁴⁵⁸

A carta que segue junto ao bilhete de maio reforçou a ideia de Souza e Silva a respeito do plano de sair da Liga antes de setembro para causar a confusão entre os Europeus sobre qual nação inserir no lugar do Brasil. Apesar de ainda demonstrar ter esperanças de que o Brasil ainda poderia conquistar o lugar permanente, Silva mostrou-se desacreditado na possibilidade:

Não creio que se repita o incidente de Março, e se em Setembro ocorrer algum fracasso será devido ao tratado germano-russo, e não às mesmas causas que em Março. Eu tinha comunicado ao Félix Pacheco pondo-me à disposição de favores para ficar até Setembro se v.ex. julgasse útil a minha colaboração ao Afrânio para fazer valer os desígnios do Brasil e cooperar para uma solução que satisfizesse a nossa política mundial e realizem a nossa justíssima aspiração. Penso, porém, que isso não será necessário. Troquei ideia com Afrânio anteontem se devemos ficar na Liga como membro permanente do Conselho e falei a ele que se não obtivéssemos devemos deixar a Liga. Devemos sair se for caso, para mostrar que sabemos resistir e defender o caráter internacional. Eu não pensava assim antes até então. Sempre acreditei que não deveríamos deixar a liga, apenas ameaçar com firmeza. Agora acho que fizemos como deveríamos, vetando a Alemanha, e que isso só fez grande bem. Hoje até a própria Alemanha tem nos tratado diferente, pois demos prova de nossa independência e imparcialidade. Não nos deixamos encaldados pela política da Inglaterra e da França. Demos prova que agimos como entendemos e não como elas querem. Agora que fiquem sabendo que se o Brasil fosse membro permanente, nunca seria um mero instrumento da França, como

⁴⁵⁸ Félix Pacheco a Arthur Bernardes. Bilhete. 7 mai. 1926. Cx. 119. Doc. 274.

pensavam nos controlar. O Afrânio pediu-me que eu estivesse presente em Genebra para a Comissão que julgará nosso caso. Vou para Genebra.⁴⁵⁹

Assim termina a contribuição de Augusto Carlos de Souza e Silva à formulação da política externa de Arthur Bernardes. Em última carta ao presidente, ele já se encontrava no Rio de Janeiro e enviou-a, agradecendo a promoção que recebeu assim que regressou: “permita que eu agradeça a v.ex. de todo meu coração ao meu grande presidente a minha promoção para o Comando como Chefe da Esquadra Nacional em mais uma tão edificante prova de amizade”⁴⁶⁰. A estratégia de Souza e Silva foi implementada. Em 7 de junho de 1926, Bernardes orientou que Melo Franco e Pacheco conduzissem a retirada da Brasil da Liga das Nações, não aceitando nenhuma outra espécie de negociação.

Mediante tamanho envolvimento de Arthur Bernardes com as questões da geopolítica de seu tempo, contestamos a seguinte afirmativa de Rubens Ricupero sobre a campanha brasileira na Liga pelo assento permanente no Conselho: “no fundo foi destinada ao público brasileiro, a campanha visava a contrapor o prestígio da conquista internacional à impopularidade interna do governo Bernardes”⁴⁶¹. Não podemos descartar a popularidade interna como elemento de explicação. Mediante todo o planejamento e articulações entre Bernardes, Souza e Silva e Pacheco, constatamos que a formulação da política externa desse presidente esteve muito mais relacionada aos seus interesses pelas tensões internacionais do que pelo prestígio e popularidade.

⁴⁵⁹ Augusto Carlos de Souza e Silva a Félix Pacheco. Carta particular. 26 1926. Cx. 119. Doc. 323.

⁴⁶⁰ Augusto Carlos de Souza e Silva a Arthur Bernardes. Carta particular. 9 de outubro de 1926. Cx. 121. Doc. 327.

⁴⁶¹ RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017. p. 331.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura sobre as relações internacionais no Brasil veio construindo uma imagem negativa a respeito da formulação da política externa de Arthur Bernardes, por pautar-se em produções feitas pelos opositores ao seu governo. Destacamos, como exemplo, as produções de Antônio Carlos Macedo Soares, a de Assis Chateaubriand no capítulo 1, bem como as posições de Rubens Ricupero, Eugênio Vargas Garcia e de Sérgio Danese que explanamos ao longo do texto. Essa mesma produção subestimou a capacidade do presidente e de seu ministro no entendimento da diplomacia e das relações internacionais. Esses autores sugeriram que a personalidade ditatorial e manipuladora de Bernardes, expressa pela frase “vencer ou não perder”, foi fundamental na construção de uma arrogante política externa. O presidente teria vetado a Alemanha e saído da Liga por presumir um poder e autoridade que o Brasil não tinha de fato. Danese, como vimos naquele capítulo, classificou a política de Bernardes, inclusive, como “antidiplomática”. A respeito de toda essa produção, nossa pesquisa procurou propor uma interpretação alternativa.

Analisando a plataforma de governo e os discursos de Arthur Bernardes, verificamos que ele visava a se distinguir pela marca da modernidade. Esse era seu projeto nacionalista. Essa mudança seria uma espécie de revolução conservadora. O presidente buscava implementar a modernização da Marinha, do Exército, a reestruturação produtiva, entre outras pautas, dentre as quais a projeção do prestígio internacional do Brasil. Para ele, essa projeção era justa e necessária, pois o mundo vivia o surgimento da “força moral”, havendo a possibilidade de elevar pequenas nações a terem acesso aos mesmos direitos políticos que as grandes. Seria uma oportunidade única para que o Brasil apresentasse uma diplomacia nova, fundada na igualdade entre povos e países. A defesa da igualdade entre os países e do pacifismo nas relações internacionais foram então os principais argumentos que a diplomacia de Bernardes, Félix e Souza e Silva valeu-se. Eram argumentos amplamente válidos no mundo pós guerra, mas não eram esses o objetivo último dessa mesma diplomacia.

Devemos lembrar que o próprio argumento de longo histórico pacifista, tão utilizado desde o Barão do Rio Branco, bem como identificar a diplomacia de Bernardes como representante dos mais fracos são estratégias igualmente políticas. O Brasil não teve necessariamente um isento histórico pacifista. Assim também, defender a igualdade entre as nações, por meio de um nacionalismo exacerbado que visava exaltar a importância do Brasil

mediante outros países não era uma defesa imparcial da igualdade nas relações internacionais. O que Souza e Silva queria deixar claro ao mundo era a força do nacionalismo brasileiro.

Uma das principais estratégias de modernização do presidente era a bélica. No capítulo 2, demonstramos que a presença do Brasil na Liga seria fundamental para contornar as históricas tensões geopolíticas latino-americanas na Liga. Essa posição garantiria ao Brasil a justificativa e a autoridade necessárias para se rearmar e modernizar, principalmente a Marinha. Na Liga, porém, as tensões geopolíticas latino-americanas se perpetuaram. Por sugestão dos próprios diplomatas, a busca pelo assento permanente no seu Conselho Executivo tornava-se a única forma de contornar as pressões latinas nas mais diversas pautas. Bernardes, durante toda nossa análise, não parecia preocupado com a opinião pública sobre a Liga. Nossa análise, em periódicos da época, demonstrou que havia pouco apego popular ao tema da política internacional e, quando havia, era utilizada pela oposição para criticar as posições “intransigentes” do presidente. Devemos perceber, na verdade, que Pacheco e Bernardes não queriam vetar a Alemanha, muito menos sair a Liga. Queriam instrumentalizá-la no sentido de executar seus projetos nacionalistas.

Ao analisar as fontes do Arquivo Público Mineiro, descobrimos que Pacheco estabeleceu uma estratégia por ele mesmo denominada *ad terrorem*: ameaçar ao máximo e sempre mostrar que o Brasil seria capaz de cumprir suas promessas para conseguir pressionar os europeus. Essa ameaça seria possível, uma vez que o prestígio da Liga das Nações já estava abalado. A saída do Brasil ou um desacordo com a entrada da Alemanha realmente impactaria negativamente sua importância diante do mundo. Essa ameaça funcionaria também devido aos aliados que tínhamos. A França tinha interesse na candidatura brasileira e vinha apoiando-nos. Bernardes e Pacheco demonstraram que, com essa prerrogativa *ad terrorem*, a principal intenção era a defesa da igualdade entre as nações e do caráter universal da Liga das Nações. Assim, passaram a combater o que entendiam como europeização da Liga que vinha ocorrendo pelos acordos de Locarno. Tal foi a demonstração ainda mais clara da perspectiva nacionalista da política externa de Arthur Bernardes.

A estratégia falhou quando a Suécia, Inglaterra e França decidiram não defender a candidatura do Brasil por questões geopolíticas. A Polônia entraria, porém, para reequilibrar essas tensões europeias com a entrada da Alemanha. Além disso, os alemães quiseram entrar de maneira exclusiva na Liga. Isso deveu-se principalmente a questões da Polônia. O Brasil perdeu sua legitimidade de ameaças, mas já era tarde demais. A perda do apoio francês apenas veio quando o Brasil já havia construído sua estratégia de ameaças. O prestígio do país estaria

em jogo se não vetasse a Alemanha. O sistema de ameaças não contava mais com aliados que as justificassem, mas não cumprir tais ameaças seria ainda pior para a diplomacia nacionalista brasileira.

Tudo muda ainda mais de figura quando investigamos uma nova documentação. As correspondências entre Augusto Carlos de Souza e Silva com Pacheco e Bernardes. A documentação revelou importante proximidade e troca de estratégias entre os três. Silva tinha opiniões bastante respeitadas e uma perspectiva geopolítica muito diferente daquela dos diplomatas. A fundamentação de Silva era a de que as grandes nações não estavam se preparando para a paz, mas, sim, para a guerra. O veto brasileiro à Alemanha seria no sentido de impedir a própria queda de prestígio da Liga. Silva acreditava que o ingresso dos germânicos visava apenas a balancear forças com a França e instrumentalizar a Liga à sua vontade. Logo, a perspectiva política brasileira deveria ser no sentido de provar ao mundo que o Brasil era capaz de se fazer ouvir, não mudaria de opiniões e, em uma futura guerra, deveria ser respeitado. Assim, para Silva, a Liga nunca seria realmente eficiente para manter a paz e não fazia grande diferença se o Brasil, afinal, não conseguisse o lugar permanente. Seu verdadeiro plano era seu projeto nacionalista: usar o argumento de combate à desigualdade de tratamento entre nações fracas e fortes, para deixar um legado diplomático de respeito ao Brasil. Para o contra-almirante, a “Liga estava morta”, mas deveríamos utilizá-la a favor do Brasil, pois uma nova guerra estaria para acontecer.

Bernardes esteve muito ocupado com as crises na política interna em seu conturbado governo. Assim, poderíamos dizer que as diretrizes de Augusto Carlos de Souza e Silva, que gozava de plena confiança do presidente, foram realmente as que prevaleceram na conformação das decisões presidenciais para a Liga das Nações. Mediante as fontes e nossa análise, Souza e Silva torna-se o ator principal na conformação das decisões de Bernardes e Félix Pacheco.

Devemos, portanto, questionar a perspectiva personalista e ditatorial de Bernardes na formulação de sua política. Questionamos o próprio processo de formulação da política externa. A diplomacia presidencial prevaleceu em todos os casos que analisamos. O presidente não acreditava na perspectiva “jurista e diplomática” de Melo Franco, tendo ele mesmo sua própria forma de fazer política externa. Bernardes se interessou muito pela política internacional de seu tempo. Sua estratégia foi no sentido de ousar, criticar e fazer o Brasil ser ouvido a qualquer custo, mesmo que passando por cima da opinião de seus diplomatas. O caso da leitura das razões de retirada do Brasil da Liga é emblemático dessa perspectiva. Bernardes fez questão de fazer ler esses motivos mesmo sem a ajuda de Melo Franco, que pediu demissão.

O modo como o Brasil executava a política externa era mais importante que ficar ou não na Liga, como explicou Souza e Silva. Isso não tinha a ver com a “opinião pública”. A mensagem que Bernardes queria passar era o fundamento da sua própria política externa. A mensagem era de que as grandes potências não podiam manipular o Brasil como bem quisessem, nem deveriam transformar as relações internacionais, mais uma vez, em um jogo da geopolítica europeia. A mensagem era que o Brasil não seria, nas palavras de Souza e Silva, “um peão dos mais fortes”.

Por fim, devemos reafirmar que nosso trabalho visa a se inserir na recente historiografia sobre os mais diversos impactos da Grande Guerra. Como nos sugere Jay Winter⁴⁶², a Grande Guerra foi uma guerra total que alterou as noções de segurança e violência. A morte de milhões de civis poderia ser justificada em nome da identificação de um inimigo externo à nação. A modernidade e o nacionalismo passaram a estar associados à necessidade de assegurar a afirmação internacional da unidade nacional. Devemos lembrar que, apesar do discurso de igualdade entre fracos e fortes, não foi isso que a Liga das Nações fez. Ela hierarquizou os países entre quem poderia decidir sobre guerra e paz e quem poderia apenas participar de uma conversa geral sobre os mais diversos assuntos.

No ambiente do Entre Guerras, como nos sugere George Mosse⁴⁶³ e Antonie Prost⁴⁶⁴, cada nação precisou emular resultados a respeito do que faria após o fato de que qualquer guerra iminente poderia ser uma guerra mundial. Demonstramos que essa realidade do Entre Guerras impactou profundamente as estratégias nacionais de Bernardes, Pacheco e Souza e Silva. Eles acreditavam que a “Liga das Nações já estava morta”, mas que poderiam instrumentalizar o discurso da “força moral” e dos “direitos dos mais fracos” como estratégia de afirmação do nacionalismo do Brasil. Bernardes e o contra-almirante Silva estavam preocupados em deixar um legado nas novas relações internacionais do pós-guerra: o Brasil precisa ser ouvido e sabia se fazer ouvir. Assim, defendemos que os impactos da mais inédita organização que visava à paz, mas defendia a paz dos vencedores influenciou as estratégias de política externa de Bernardes e Silva, no sentido de que apenas uma diplomacia da barganha, do *ad terrorem*, poderia servir de estratégias nacionalistas.

⁴⁶² WINTER, Jay (Ed.). *The Legacy of the Great War: Ninety Years On*. Columbia; Londres: University of Missouri Press, 2009.

⁴⁶³ MOSSE, George L. Two World Wars and the Myth of the War Experience. *Journal of Contemporary History*, v. 21, n. 4, p. 492, 1986. Mulligan, William.

⁴⁶⁴ WINTER, Jay; PROST, Antoine. *Penser la Grande Guerre: Un essai d'historiographie*. Paris: Éditions du Seuil, 2004

A tarefa do historiador não é investigar o passado pelo passado, mas responder, por meio dessa investigação, relevantes questões do presente e da conformação da realidade humana. Sendo assim, cabe-nos salientar como os estudos da formulação da política externa demonstram que, ao menos em alguns momentos, os governos buscam se revestir dos princípios gerais da política de estado: pacifismo, não intervenção e igualdade entre as nações, por meio de decisões aparentemente técnicas dos diplomatas profissionais. Fazem isso, porém, na intenção de justificar uma “nova política” que, na verdade, é tão partidária quanto as anteriores. Não queremos dizer que tais princípios não são observados, mas que há políticos que os instrumentalizam. São diversos os casos que se assemelham à busca de Arthur Bernardes: legitimar seus interesses nacionalistas, por meio da justificativa de políticas apartidárias em defesa da igualdade e pacifismo.

Bernardes manteve o corpo técnico de diplomatas, representado principalmente por Afrânio de Melo Franco, defendendo o “longo histórico pacifista” e a igualdade entre as nações. Buscava, contudo, o aumento do investimento bélico e do poder político do Brasil mediante seus países vizinhos ao conseguir fazer desse país um membro permanente do Conselho da Liga das Nações. Dessa maneira, enquanto defendia fazer uma política desinteressada, diferente dos países europeus, ele estava justamente buscando reforçar a importância brasileira na geopolítica latino-americana e internacional, sendo guiado pelas perspectivas de Augusto Carlos de Souza e Silva. Certamente, assim como Bernardes, muitos governos valeram-se dessa estratégia de política externa. Cabe-nos, portanto, atentarmos aos discursos “técnicos” do apartidarismo como, muitas vezes, uma maneira de legitimar projetos políticos. Nesse processo, a diplomacia, a técnica e princípios tão importantes como o da igualdade entre as nações, podem estar sendo instrumentalizados, para que se faça justamente o contrário daquilo que preveem.

REFERÊNCIAS

FONTES

Textos de Época

AMORA, Paulo. *Bernardes: o estadista de Minas na República*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1964.

ANDRADE, Oswald de. *Obras Completas*. v. 6. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira/MEC. 1972.

BERNARDES Arthur. Plataforma de governo apresentada por Arthur Bernardes no banquete oferecido aos candidatos da convenção de 8 jun. 1921. Rio de Janeiro. AB-PI-Cx.04. Doc.49.

Carta das Nações Unidas e Estatutos da Corte Internacional de Justiça. New York: University Press. 1989.

CHATEAUBRIAD, Assis. *Terra desumana: a vocação revolucionária do presidente Arthur Bernardes*. Rio de Janeiro: O Jornal, 1926. p. 11-25.

ETCHEPAREBORDA, Roberto. *Historia de las relaciones internacionales Argentinas*. Buenos Aires: Editorial PLEAMAR, 1978. p. 81-83.

HENIG, Ruth. *O Tratado de Versalhes (1919-1933)*. São Paulo: Ática, 1991.

Interpretative resolutions of the Second League Assembly. In: HARTMANN, Frederick H. (Ed.). *Basic documents of international relations*. Westport: Greenwood Press, 1985. p. 83-86.

LIRA, Heitor. *Minha vida diplomática*. v. 2. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

MAGALHÃES, Bruno Flávio de Almeida. *Arthur Bernardes: estadista da República*. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora, 1973.

MELO-FRANCO, Afonso Arinos de. *Um Estadista da República. Afrânio de Melo Franco e Seu Tempo*. v. 3. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1955.

MONTARROIOS, Elizeu Fonseca de. *Le Brésil et la crise de la Société des Nations en 1926*. Genève: Imp. A. Kundig, 1926.

Pacto da Sociedade das Nações. Liga das Nações, Genebra, 1926.

SOARES, José Carlos de Macedo. *Le Brésil et la Société des Nations*. Paris: A. Pedone, 1927.

_____. *Le Brésil et la Société des Nations*, Paris: A. Pedone, 1927.

ZEBALLOS, Estanislao. *Diplomacia desarmada*. Buenos Aires: Editorial Universitária, 1974.

Mensagens Presidenciais

BERNARDES, Arthur. Mensagens Presidenciais. Discurso de 1923. Disponível em: <<http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial>>.

_____. Mensagens Presidenciais. p. 6. Disponível em: <<http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial>>.

PACHECO, Félix. Mensagens Ministeriais. 1923 e 1924. Anexo A-I-A. p. 173-180. Disponível em: <<http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial>>.

PESSOA, Epiácio. Mensagens Presidenciais. p. 12. 1919. Disponível em: <<http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial>>.

Relatório Ministerial das Relações Exteriores. 1920. p. 7. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/rela%C3%A7oes_exteriores>.

Telegramas

Gastão da Cunha a Epiácio Pessoa. Telegrama. Genebra, 3 out. 1921. Coleção Melo Franco, Biblioteca Nacional/RJ, pasta 162.

Afrânio de Melo Franco a Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 18 set. 1923. AHI 274/2/3.

Félix Pacheco a Afrânio de Melo Franco. Telegrama. 2 jun. 1925. AHI 274/2/11.

Arthur Bernardes a Afrânio de Melo Franco. Telegrama. 5 mar. 1926. AHI 274/3/3.

Melo Franco a Pacheco., Genebra, 15 fev. 1926, *apud* Afonso Arinos de Melo Franco. *Um estadista da República*. v. 3. Rio de Janeiro: J. Olimpio Ed., 1955. p. 1.239.

Melo Franco a Bernardes. Telegrama absolutamente confidencial. Genebra, 12 mar. 1926. AHI 274/3/1.

Félix Pacheco à embaixada de Washington e de Buenos Aires. 4 mar. 1926. Cx. 120. Doc. 139.

Melo Franco a Edwards. Telegrama confidencial. Rio de Janeiro, 26 mar. 1923. AHI 273/3/16.

Amaral para Félix Pacheco. Telegrama confidencial. Santiago, 26 abr. 1923. AHI 231/4/13.

Pacheco a Melo Franco. Telegrama urgente. Rio de Janeiro, 21 abr. 1923. AHI 273/3/16.

Souza e Silva a Félix Pacheco. Telegrama. 7 ago. 1925. APM. AB-PR- Cx. 119. Doc. 323.

Augusto Carlos Souza e Silva a Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 29 mai. 1925. APM. Cx. 119. p. 4.

Afrânio de Melo Franco a Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 29 mar. 1925. APM. Cx. 119. Doc. 323. p. 2.

Augusto Carlos Souza e Silva a Félix Pacheco. Telegrama confidencial. 29 mai. 1925. APM. Cx. 119. p. 5.

Theodor Paues para Félix Pacheco. Telegrama urgentíssimo e confidencial. 7 mar. 1926. APM. Cx. 120. Doc. 146.

Félix Pacheco para a embaixada brasileira de Genebra. 7 mar. 1926. APM. Cx. 120.

Relatórios

5ª Conferência Pan-Americana (1923). Telegrama de Amaral para Félix Pacheco, em 18 mai. 1923. Códice: 962.V/L230/3785.

Afrânio de Melo Franco a Arthur Bernardes. Relatório das Assembleias Gerais. 22 dez. 1923. Cx 119. Doc. 32.

Cópia do relatório apresentado pelos delegados universitários brasileiros no Comitê executivo do Congresso Latino Americano da Juventude, ao ministro das Relações Exteriores. (Anexo: recortes de jornais). APM. AB-PR- Cx. 130. Doc. 376.

Declaração de Princípios feita pelo chefe da delegação brasileira na sessão de 21 de abril de 1923 da Comissão de Armamentos. Relatório do MRE, 1924. AHI. Anexo A. p. 144-156.

Ligeiras reflexões do Estado Maior do Exército sobre a situação militar do Brasil, especial em comparação com a da Argentina. Rio de Janeiro (RJ). AB-PR- Cx. 105. Doc. 299. p.7.

LUZ, Cimar de Siqueira Pinto. Discurso proferido na Escola Naval de Guerra, 1921. APM. AB-PI-Cx.04. Doc.53.

Relatório Confidencial de A.F.C a Arthur Bernardes. A Efetiva Concórdia Sul-Americana. 23 dez. 1923. APM. p. 1-4.

Relatório Confidencial sobre a Comissão de Trânsito e Energia enviado pelo major Barbosa Carneiro a Félix Pacheco. 8 dez. 1923. APM. AB-PI-Cx.04. Doc. 63.

Relatório do MRE (1925-1926) (RJ, Imprensa Nacional, 1927). Anexo A, n. 2, "Correspondência trocada sobre a admissão da Alemanha à Liga das Nações, publicada no *Diário Oficial* de 27 mar. 1926", p. 114-128.

Cartas

A vida do Barão do Rio Branco. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1959, p. 398.

Afrânio de Melo Franco a Arthur Bernardes. Reservado. 28 de junho de 1923. Cx. 120. Doc. 312. p. 9-10.

Afrânio de Melo Franco a Robert Cecil, Bourgeois e Branting. Carta Confidencial. 20 set. 1923. AHI 274/2/1A.

Augusto Carlos de Souza e Silva a Arthur Bernardes. 18 dez. 1923. Cx. 119. Doc. 323.

Augusto Carlos de Souza e Silva a Arthur Bernardes. 22 ago. 1923. Cx. 119. Doc. 312.

Augusto Carlos de Souza e Silva a Arthur Bernardes. Carta particular. 9 out. 1926. Cx. 121. Doc. 327.

Augusto Carlos de Souza e Silva a Félix Pacheco. 6 abr. 1926. Cx. 119. Doc. 274a. p. 9.

Augusto Carlos de Souza e Silva a Félix Pacheco. Carta particular. 26 abr. 1926. Cx. 119. Doc. 323.

Augusto Carlos de Souza e Silva. Carta. 22 mai. 1925. Cx. 119. Doc. 33.

Carlos Augusto de Souza e Silva a Félix Pacheco. 6 abr. 1926. p. 2-8. Cx 119. Doc. 274.

Carta confidencial do major Estevão de Carvalho a Arthur Bernardes, fev. 1924. APM. AB-PR- Cx.119. Doc. 323. p. 6.

Félix Pacheco a Afrânio de Melo Franco. 6 abr. 1923. Cx. 120. Doc. 310.

Félix Pacheco a Arthur Bernardes. Bilhete. 7 mai. 1926. Cx. 119. Doc. 274.

PACHECO, Félix. Carta enviada a Benito Mussolini. Sem data. Disponível em: <<https://glorias.com.br/products/carta-manuscrita-de-felix-pacheco-para-benito-mussolini?variant=135207518228>>.

Rio Branco para Domicio da Gama, s/l, 15.12.1908 *apud* VIANA-FILHO, Luiz.

Jornais

JORNAL DO COMERCIO, 20 mar. 1926.

JORNAL DO COMERCIO, 12 jun. de 1924.

O ESTADO, 27 abr. 1922.

O IMPARCIAL, 7 jun. 1924.

O JORNAL, 10 mar. 1926.

O PAIZ, 10 jun. 1924

PÁTRIA, 3 fev. 1925.

Instituições Consultadas

Arquivo Público Mineiro (Belo Horizonte).

Arquivo Histórico do Itamaraty (Rio de Janeiro).

Biblioteca Central da Universidade Federal de Juiz de Fora

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUSTIN, John Langdon. *How to do things with words*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1975.

BAGGIO, Kátia. *Os Intelectuais Brasileiros e o Pan-Americanismo: A Revista Americana (1909-1919)*. Salvador: Anais Eletrônicos do IV Encontro da ANPHLAC, 2000.

BARACUHY, Braz. A Crise da Liga das Nações de 1926: Realismo Neoclássico, Multilateralismo e a Natureza da Política Externa Brasileira. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 355-397, jul./dez. 2006.

BELLO, José Maria. Política diplomática e econômica de Rodrigues Alves. *Cultura Política*. 1908. *História, Revista da Universidade Estadual Paulista*, São Paulo, n. 1, p. 23.

BOURDIEU, Pierre. *A Opinião Pública Não Existe*. Comunicação feita em Noroit (Arras) em janeiro de 1972 e publicada em *Les Temps Modernes*, n. 318, jan. 1973.

BRAGA, Paula Lou'ane Matos. *O Governo Bernardes e a Liga das Nações*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, 2008.

BUENO, Clodoaldo. *O cotidiano no processo de elaboração da política externa e o início da República*. São Paulo, Universidade Estadual Paulista, n. 5-6, 1986.

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

_____. Natureza da Política Externa Brasileira. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 28, 2005.

BURNS, Bradford. As relações internacionais do Brasil durante a Primeira República. In: FAUSTO, Bóris (Org.). *História geral da civilização brasileira*. v. 9. São Paulo: Difel, 1975.

BURNS, Edward McNall. *História da Civilização Ocidental*. Porto Alegre: Editora Globo, 1968.

CARVALHO, José Murilo de. As Forças Armadas na Primeira República: o poder desestabilizador. In: FAUSTO, Bóris (Org.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo 3: O Brasil Republicano, 1982.

- CARRIÉ, Albrecht. *Storia diplomatica d'Europa (1815-1968)*. Roma: Editori Laterza, 1978.
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Un, 2002.
- COELHO, Natália Bandeira Ramos. *Em busca de prestígio internacional? A política externa brasileira para obtenção de assentos permanentes na Liga das Nações e na ONU (1921-1926; 1994-2010)*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- COOPER, Jhon Milton. *Breaking the Heart of the World: Woodrow Wilson and the Fight for the League*. Madison: Cambridge Press, 2001.
- DORATIOTO, Francisco. *O Brasil no Rio da Prata (1922-1994)*. Brasília: FUNAG, 2014.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. Paris: Dalloz, 1971.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Ed. Globo/Ed. Universidade de São Paulo, 1975.
- FERREIRA, Marieta de Moraes; GOMES, Ângela de Castro. Primeira República: Um balanço historiográfico. In: *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 244-280, 1989.
- FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. *A Crise dos anos 20 e a Revolução de Trinta*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006.
- FLEISCHER, David. O Recrutamento Político em Minas (1890-1918). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Belo Horizonte, n. 30, 1971.
- GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.
- GONÇALVES, Leandro Pereira. A intelectualidade integralista: nacionalismo e identidade na literatura de Plínio Salgado. *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v. 15, n. 1, p. 111-128, 2009.
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. *Organizações Internacionais*. São Paulo: Elsevier, 2004.
- HILTON, Stanley. Afrânio de Melo Franco e a diplomacia brasileira, 1917-1943. *Revista brasileira de política internacional*, a. XXIX, n. 1, 1986.
- HOBBSBAWN, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1780*. Programa, Mito e Realidade. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- _____. *A era dos extremos: o breve século XX. 1941-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- JOLL, James. *Europe since 1870: an international history*. 4 ed. London: Penguin Books, 1990.
- KEYLOR, Willian. *The Twentieth-Century World and Beyond*. A International History since 1900. Oxford University Press, 2011.

KNUDSON, John Immanuel. *A history of the League of Nations*. Atlanta: T.E. Smith & Co., 1938.

LA BASTILLA, 1975.

LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo. A Primeira Constituição Republicana de 1891 e a Reforma Constitucional de 1926. *Revista Estudos Históricos Urbanos, Cadernos C.E.R.U.*, n. 2, 1987.

LORENZO, Helena Carvalho de. *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: UNESP, 1997.

LOWE, Norman. *História do Mundo Contemporâneo*. 4 ed. Porto Alegre: Penso, 2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MORGENTHAU, Hans Joachim. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: Ed. UnB: IPRI, 2003.

MORGENTHAU, Hans. J. *A Política entre as Nações*. São Paulo: UNB e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro, Elsevier Editora, 2005.

NYE, Joseph S. *Compreender os Conflitos Internacionais*. Uma Introdução à Teoria e à História. Lisboa: Gradiva, 2002.

ONUF Nicholas. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ONUF Nicholas; KOWERT, Paul. *International Relations in a Constructed World*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1998.

ONUF, Nicholas G. *Constructivism: A User's Manual*. In: KUBALKOVA, Armonk. New York, M. E. Sharpe, 1998.

RAPPARD, William E. The evolution of the League of Nations. *American Political Science Review*, v. 21, n. 1-4, fev./nov. 1927.

RÉMOND, René. *O século XX: de 1914 aos nossos dias*. São Paulo: Ed. Cultrix, 1974.

RENATO, Almeida. A Liga das Nações: constituição, estrutura e funcionamento. Rio de Janeiro: A Noite, 1938.

Revista Mensal de Estudos Brasileiros. Rio de Janeiro, n. 3, mai. 1941.

RIBEIRO, Marly Martínez. *Revisão Constitucional de 1926*. Rio de Janeiro: Biblioteca Digital FGV, 1967.

RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo. *Uma história diplomática do Brasil (1531-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

ROMANI, Carlo. Clevelândia do Norte-aqui começa o Brasil! *Revista Verve*, n. 3, p. 314-320, 2003.

SAMIS, Alexandre. *Clevelândia: anarquismo, sindicalismo e repressão política no Brasil*. São Paulo: Imaginário, 2000.

SANDRONI, Cícero. Verbetes do CPDOC sobre Félix Pacheco. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/PACHECO,%20F%C3%A9lix.pdf>>.

SANTOS, Norma Breda dos. Grand Days: noventa anos depois de o Brasil ter deixado Genebra, o que diz a historiografia sobre a participação brasileira na Liga das Nações (1920-1926)? *Cadernos de Política Exterior*, ano II, n. 3, jan./jun. 2016.

_____. *Le Brésil et la Société des Nations (1920-1926)*. Thèse de Doctorat, Université de Genève, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1996.

SARAIVA, Flávio Sombra. O Barão do Rio Branco no Itamaraty (1902-1912). *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 55, n. 2, jul./dez. 2012.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *História das Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCELLE, Georges. La réforme du Conseil de la Société des Nations. *Revue Générale de Droit International Public*, troisième série, tome I, n. 34, 1927.

SCENNA, Miguel Ángel. *Argentina - Brasil: cuatro siglos de rivalidad*. Buenos Aires: Ediciones, 1975.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *História do Brasil Nação: A abertura para o mundo (1889-1930)*. v. 5. São. Paulo: Objetiva, 2013.

_____. *História do Brasil Nação 1808-2010: olhando para dentro (1930-1964)*. v. 4. São. Paulo: Objetiva, 2013.

SOARES, José Carlos de Macedo. *Le Brésil et la Société des Nations*. Paris: A. Pedone, 1927.

TAYLOR, A. J. P. *The origins of the Second World War*. Greenwich, Fawcett Publications, 1969.

_____. *The origins of the Second World War*. Greenwich, Fawcett Publications, 1969.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. A década de 20 e a gênese das ideias autoritárias no Brasil: o jovem Francisco Campos. In: PAREDES, Marçal de Menezes. *Dimensões do Poder: História, Política e Relações internacionais*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

_____. *O Teatro das Oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

WALTERS, Frank P. *A history of the League of Nations*. London, Oxford University Press, 1952, 2v.p.65.