

coleção | RELAÇÕES  
| INTERNACIONAIS

**TRAJETÓRIA INTERNACIONAL  
DO BRASIL**  
**ARTIGOS SELECIONADOS**

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

*Ministro de Estado*      Aloysio Nunes Ferreira  
*Secretário-Geral*      Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*      Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de  
Relações Internacionais*

*Diretor*      Embaixador Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e  
Documentação Diplomática*

*Diretor*      Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da  
Fundação Alexandre de Gusmão*

*Presidente*      Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Membros*      Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg  
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva  
Embaixador Gelson Fonseca Junior  
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza  
Embaixador Eduardo Paes Saboia  
Embaixador Paulo Roberto de Almeida  
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna  
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto  
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

EUGÊNIO V. GARCIA

**TRAJETÓRIA INTERNACIONAL  
DO BRASIL**  
**ARTIGOS SELECIONADOS**



Brasília - 2018

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília-DF  
Telefones: (61) 2030-6033/6034  
Fax: (61) 2030-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [funag@funag.gov.br](mailto:funag@funag.gov.br)

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
André Luiz Ventura Ferreira  
Fernanda Antunes Siqueira  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Luiz Antônio Gusmão  
Wanderson Cardoso da Silva (estagiário)

**Projeto Gráfico e Capa:**

Daniela Barbosa

**Programação Visual e Diagramação:**

Gráfica e Editora Ideal

As opiniões emitidas no presente trabalho representam pontos de vista pessoais do autor e não têm, de forma nenhuma, caráter oficial, não estabelecendo, portanto, qualquer relação com a política exterior do governo brasileiro.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

G216 Garcia, Eugênio V.  
Trajetória internacional no Brasil : artigos selecionados / Eugênio V. Garcia. – Brasília : FUNAG, 2018.

664 p. - (Coleção relações internacionais)  
ISBN 978-85-7631-768-5

1. História diplomática - coletânea - Brasil. 2. Diplomacia - Brasil. 3. Política externa - Brasil. I. Título. II. Série.

---

CDD 327.81

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.  
Bibliotecária responsável: Kathryn Cardim Araujo, CRB-1/2952

## APRESENTAÇÃO

Este livro reúne um conjunto de estudos sobre a diplomacia brasileira em distintos momentos históricos da política externa do país, escritos ao longo de mais de duas décadas de produção intelectual por um diplomata-historiador e professor do Instituto Rio Branco.

Alguns desses artigos, criteriosamente selecionados, são pouco conhecidos ou de difícil acesso. Dois deles são inéditos, preparados especialmente para esta edição: um sobre o Brasil Colônia e outro sobre o período joanino (1808-1821). Em todos nota-se a preocupação com a excelência acadêmica, o rigor analítico e um esforço cuidadoso de pesquisa como base para o conhecimento histórico.

O diplomata Eugênio Garcia já ocupa espaço próprio nos estudos e análises da trajetória internacional do Brasil. É autor de estudos importantes como os livros “Conselho de Segurança das Nações Unidas”, “O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU”, “Diplomacia brasileira e política externa - documentos históricos, 1493-2008”, “Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920”; “Cronologia das relações internacionais do Brasil” e “O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder”.

Tem prestado sua colaboração à Fundação Alexandre de Gusmão através de escritos como o artigo do Pensamento Diplomático Brasileiro “Cyro de Freitas-Valle: Nações Unidas, o Brasil primeiro”, como também na colaboração a determinados temas ligados ao multilateralismo e à história da diplomacia brasileira.

Ao contribuir para a difusão deste valioso material, a FUNAG está cumprindo seu objetivo de levar a um público cada vez mais amplo o que de melhor se tem produzido sobre as relações internacionais do Brasil, em áreas que são de interesse particular para professores, pesquisadores e estudantes, no país e no exterior.

O livro tem o mérito adicional de conter textos originais em português, inglês e espanhol.

Embaixador Sérgio E. Moreira Lima  
*Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão*

## SUMÁRIO

Introdução .....	9
------------------	---

### **Parte I** **Brasil Colônia e Império**

Breve panorama do contexto diplomático colonial: das origens a 1808 .....	17
D. João VI e a herança lusitana da política externa brasileira .....	55
¿Imperio informal? La política británica hacia América Latina en el siglo XIX .....	89
“I have no thought of returning to Rio...” Revendo as notas do Sr. Christie sobre o Brasil.....	135

### **Parte II** **República Velha**

El significado del panamericanismo en la política exterior de Brasil (1889-1961).....	159
Aspectos da vertente internacional do pensamento político de Rui Barbosa .....	173
Epitácio Pessoa diplomata: de Versalhes ao Catete.....	195
Anglo-American rivalry in Brazil: the case of the 1920s.....	223

Antirevolutionary diplomacy in oligarchic Brazil, 1919-1930 ....	313
A diplomacia dos armamentos em Santiago: O Brasil e a Conferência Pan-Americana de 1923 .....	353
O Brasil e o ingresso da Alemanha na Liga das Nações: a crise de março de 1926.....	393

**Parte III**  
**Pós-Segunda Guerra**

De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945.....	423
O Brasil na Conferência de São Francisco .....	453

**Parte IV**  
**Defesa e segurança na Guerra Fria**

O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989) .....	483
Questões estratégicas e de segurança internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança.....	513

**Parte V**  
**A ordem internacional no pós-Guerra Fria**

O Brasil e o Leste asiático: apontamentos para uma análise histórica.....	551
Regional powers, UN Security Council membership and the question of representativeness .....	569
World order, values and the Us-Them divide .....	595
Bibliografia indicativa ao estudante para estudos históricos sobre política externa brasileira .....	605

## INTRODUÇÃO

Os historiadores têm hoje à sua disposição um manancial cada vez maior de informações para suas pesquisas, sobretudo pelo acesso remoto a bancos de dados, documentos digitalizados, enciclopédias virtuais e múltiplas fontes disponíveis em meio eletrônico na Internet. Apesar disso, tal abundância impõe igualmente dificuldades não desprezíveis para identificar, selecionar e escolher com bom julgamento aquilo que é de fato útil, crível e relevante do ponto de vista histórico. O excesso de informação pode ser um caminho pernicioso que ameaça desviar a nossa atenção do realmente importante.

É interessante constatar, a propósito, que a velocidade, o imediatismo e a profusão de ideias e imagens avulsas, que encontramos com frequência no uso diário e frenético das mídias e redes sociais, não colaboram muito para a reflexão ponderada, a maturação devida e a introspecção intelectual que estão na base de tantas criações humanas de impacto mais duradouro, calcadas em valores e conhecimento. Cidadãos preocupados têm razões para clamar por mais clareza e menos distração.

A motivação para organizar este livro partiu de uma experiência pessoal, marcada por certa dose de frustração, após verificar, ouvindo de amigos, estudantes e colegas professores,

alguns especialistas na área, que uma boa parte do produto de anos de pesquisa continuava no olvido. Muitos textos se encontravam dispersos ou simplesmente escondidos na torrente de informações pelas quais somos todo dia inundados. Eram como documentos guardados no arquivo: estão lá, em algum lugar, mas se não forem “descobertos” de nada servirão.

Em todos eles perpassa o desejo de entender melhor, ainda que de modo indireto em um ou outro caso, a história percorrida pelo Brasil em sua relação com o meio externo. São trabalhos esparsos, claro, que não se ligam de modo espontâneo para formar um todo interpretativo unificado, mesmo porque estes artigos aqui reunidos, escritos em ocasiões diferentes, não foram concebidos com esse objetivo. Mas o desafio de buscar contextualizar e dar sentido à trajetória internacional do Brasil permanece em aberto. Contribuições existem e são muito bem-vindas. Esse esforço no fundo é permanente, não se esgota em uma única opinião e está em processo de contínua reelaboração, prática e conceitualmente falando.

A observação ao longo do tempo, tanto do lado da história quanto da diplomacia, permite arriscar algumas hipóteses. Há premissas, por exemplo, que servem de alerta para uma análise mais percuciente da política externa. A questão das expectativas seria uma delas. Sabe-se bem que, no plano global, onde são grandes as disparidades de poder, o Brasil não controla os resultados que dependem de fatores fora de seu alcance. Menos óbvia é a visão de que, no plano regional, embora teoricamente possa ter mais influência sobre os processos envolvidos, por estar em condição de maior poder relativo, o Brasil tampouco pode determinar a priori o resultado que almeja. Se as estratégias aplicadas não rendem os frutos esperados, a decepção resultante pode levar a crer que houve erro de avaliação ou uma implementação equivocada, quando na

---

verdade muitas vezes é a expectativa irrealista de determinados desfechos favoráveis que não pôde ser cumprida. E se de fato a estratégia não foi a mais razoável, os historiadores podem contribuir para elucidar as nuances que foram mal assimiladas. Conhecer o passado nos aponta caminhos. Refletir sobre isso nos ajuda a escolher a melhor alternativa da próxima vez.

Ainda estamos diante de uma nação incompleta. Não faltam dilemas e dicotomias: se o Brasil está “condenado à grandeza” ou se é um país “sem excedentes de poder”; se tem um vasto potencial não realizado ou se está fadado a falhar uma e outra vez em seus objetivos; se deve seguir um curso autossuficiente ou atrelar sua sorte a um projeto coletivo, seja em termos de alianças seja pela via da integração; se traça um rumo totalmente novo ou se reformula tradições que outrora serviram de guia para a ação. Felizmente, pode-se dizer, em diplomacia não há orientação “natural” ou predeterminada, mas opções políticas que são feitas.

Do mesmo modo, a natureza do estado tem sofrido profundas mutações na política global. Em um mundo que não é mais westfaliano em sentido estrito, as relações internacionais se desenvolvem em muitos níveis e tabuleiros. Esferas de autoridade sobrepostas competem entre si e convivem com redes complexas de forças subnacionais e transnacionais, públicas e privadas, governamentais e não governamentais. Com efeito, o sistema mundial contemporâneo se caracteriza por ser estruturalmente heterogêneo, multicêntrico e dominado por assimetrias de toda ordem. Diversos conceitos estão obsoletos e carecem de um *aggiornamento* que recoloque o problema à luz das realidades do século XXI. Estaremos à altura desse momento histórico? O leitor está convidado a participar desse debate.

Nesse contexto, a coexistência de identidades distintas não deveria ser um obstáculo para a boa política. O Brasil, em particular,

tem sido um país que comporta (ou já comportou) múltiplas identidades, construídas de forma relacional: país platino, amazônico, sul-americano, latino-americano, americano, ibero-americano, afro-americano, lusófono, país em desenvolvimento, etc. São identidades multiculturais e multigeográficas que não se excluem, mas se cruzam e se interpenetram como testemunho da riqueza e diversidade da sociedade brasileira. Seria temerário singularizar apenas uma dessas vertentes como fator de identificação nacional e fundamento exclusivo para a ação externa do país. Um dos maiores ativos culturais do Brasil reside precisamente em seu pluralismo identitário. A diplomacia daí resultante será provavelmente multifacética e pluridimensional. Tanto melhor se, na composição social do serviço exterior brasileiro, essa diversidade comece já nos primeiros canais de ingresso. Nosso legado dependerá disso.

A bibliografia indicativa ao estudante, que se encontra listada ao final da obra, constitui um repositório de sugestões de leituras adicionais para aqueles interessados em aprofundar os estudos em determinados assuntos. A produção acadêmica crescente, no Brasil e no exterior, na área de política externa e relações internacionais, torna quase inexecutável a tarefa de fazer justiça a todos os autores que têm contribuído para a evolução do conhecimento histórico. Há um bom número de livros, teses e artigos que poderiam ser lembrados, mas, por razões de espaço, foi preciso limitar as referências bibliográficas ao essencial. Mais do que uma relação exaustiva, a bibliografia compilada serve como ponto de partida para novas descobertas em um universo historiográfico em constante expansão.

Por fim, agradeço de modo especial à equipe da Fundação Alexandre de Gusmão e a seu presidente, embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, pelo continuado apoio e estímulo às

minhas lides acadêmicas. A verdadeira recompensa do pesquisador é ver que o resultado de seu esforço chegou até as pessoas e a FUNAG, com seu trabalho extraordinário de editoração e divulgação, nos meios impressos e digitais, tem sido um exemplo de sucesso no Brasil. Faço, ainda, o registro de minha profunda gratidão para com todos aqueles que me acompanharam nessa trajetória até aqui, em especial meus pais, Dilma e Clehir, meus dois filhos, Mila e Benjamin, e minha esposa Natália, pelo carinho, dedicação e companheirismo.



**PARTE I**  
**BRASIL COLÔNIA**  
**E IMPÉRIO**



## **BREVE PANORAMA DO CONTEXTO DIPLOMÁTICO COLONIAL: DAS ORIGENS A 1808<sup>\*</sup>**

Antes da chegada dos europeus, as civilizações que floresceram no continente americano desenvolveram formas de interação que deram origem em muitos casos a sistemas autônomos complexos. As relações estabelecidas entre sociedades ameríndias incluíam modalidades de comércio, contatos socioculturais, alianças, conflitos e guerras. Às vésperas da conquista, na América do Norte sobressaía o sistema asteca, ao passo que na parte sul do continente o centro de poder girava em torno do império inca.

Nos territórios que no futuro conformariam o Brasil, seus habitantes nativos (grupos tupi na faixa litorânea, macro-jê no Planalto Central, aruak e karib na Amazônia) possuíam um grau de civilização rudimentar, não conheciam a escrita nem a metalurgia, eram caçadores-coletores ou praticavam uma agricultura simples de mera subsistência. Tais limitações não permitiram ali o surgimento de comunidades politicamente organizadas com grau de sofisticação semelhante à de outras áreas do continente. Na ausência de entidades estatais, predominavam as relações intertribais, desprovidas naturalmente de qualquer caráter “nacional”.

---

\* Artigo inédito preparado especialmente para esta edição.

Esses inúmeros grupos étnicos e linguísticos indígenas se encontravam dispersos, mas não necessariamente isolados uns dos outros. Há registros de intercâmbio e migrações entre áreas e povos distantes. Existiam rotas para locomoção, circulação de mercadorias e peregrinações de cunho religioso. Grupos mais próximos podiam manter relações pacíficas entre si e participar de rituais comuns, auxiliando-se mutuamente em expedições guerreiras para a defesa do território ou ataques a tribos rivais. As aldeias na várzea amazônica se conectavam utilizando os rios como via de comunicação. O caminho do Peabiru, conjunto de trilhas que ligava a costa atlântica ao interior do continente, foi usado pelos índios para viagens que, em tese, poderiam chegar até os domínios incas nos Andes. As escassas evidências arqueológicas, no entanto, tornam difícil delimitar com segurança a extensão e a profundidade das redes regionais de troca e relações políticas<sup>1</sup>.

A partir de 1500, os portugueses lentamente ocupam espaços na dinâmica local e se impõem como novo e poderoso ator que iria em pouco tempo subjugar as comunidades autóctones. As rivalidades intraindígenas impediram a articulação de uma resistência coletiva ao elemento branco exógeno, à exceção de alguns movimentos esporádicos. Além de explorar a seu favor as rixas existentes entre as tribos, os colonizadores lusitanos também buscaram apoio indígena sempre que necessário, especialmente diante da ameaça representada por outros competidores europeus.

O caso conhecido mais marcante de reação à escravização forçada e às violências cometidas pelos recém-chegados foi o da “confederação dos tamoios”, revolta liderada pelos tupinambás na capitania de São Vicente. O agravante era a aberta cooperação que

---

1 FAUSTO, Carlos. *Os índios antes do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005, p. 9 e 76; LANGER, Johnni. Caminhos ancestrais. *Nossa História*. São Paulo, ano 2, n. 22, agosto 2005, p. 20-24; PROUS, André. *O Brasil antes dos brasileiros: a pré-história do nosso país*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006, p. 98 e 126.

já existia entre os tupinambás e os franceses, que se apoderaram da Baía de Guanabara em 1555, sob o comando de Villegagnon, para fundar uma colônia protestante (huguenote) denominada “França Antártica”. Os portugueses tiveram de negociar com os tamoios um armistício para apaziguar os ânimos, mediado por padres jesuítas, que levou à Paz de Iperoig, em 1563. Essa trégua serviu para ganhar tempo até a chegada de reforços. Com o apoio dos índios temiminós e de outras tribos do litoral, os lusitanos lograram finalmente derrotar os tupinambás e seus aliados e expulsar os franceses poucos anos depois<sup>2</sup>. O episódio pôs em evidência um dos efeitos de longo prazo da colonização europeia: a progressiva anulação da capacidade dos grupos indígenas de intervir eficazmente em sua própria defesa e sobreviver à nova combinação de forças nas terras brasílicas.

A transposição da política europeia para a América envolverá lutas pela posse e exploração dos recursos naturais nos territórios disputados. Os centros decisórios com poder real se encontravam alhures. Os interesses em jogo não raro envolviam cálculos estratégicos globais ou respondiam a necessidades vinculadas à situação política na Europa. Antes mesmo do “descobrimento” oficial, Portugal e a Espanha de Castela e Aragão já se batiam para determinar a quem caberia o controle sobre porções do Novo Mundo. O Tratado de Tordesilhas, celebrado em 1494 diretamente entre as coroas ibéricas em substituição às bulas papais, propunha traçar uma raia “de polo a polo” a 370 léguas a oeste de Cabo Verde para repartir o então chamado Mar Oceano. O tratado, porém, foi impreciso ao não identificar de qual ilha do arquipélago deveria partir a medição e que tipo de légua seria a empregada. O conhecimento exigido para calcular longitudes com exatidão também era ainda muito deficiente. O ambicioso acordo,

---

2 FRAGOSO, Augusto Tasso. *Os franceses no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2004.

que pretendia atribuir terras que mal se conheciam, respondia sobretudo à necessidade prática de disciplinar as descobertas e evitar que a competição saísse de controle e degenerasse em guerra. Não havia sequer certeza geográfica se o objeto da norma seria realmente um continente ou apenas mais algumas ilhas, pequenas ou grandes, na imensidão do Atlântico.

O tratado tampouco dizia textualmente se a linha divisória deveria seguir até o Pacífico, cruzando os dois polos. Foi somente depois que se comprovou a circunferência da Terra, por meio da viagem de circum-navegação de Fernão de Magalhães e Sebastião d'Elcano, que surgiu o tema do “contrameridiano” na Ásia. Em que pese ao caráter quase ficcional do anelo de dividir o mundo com exclusividade, aos dois signatários interessava regular a situação no Oriente, estendendo a linha ao Pacífico: Portugal almejava controlar a fonte das especiarias nas Molucas (já controlava Malaca, o principal entreposto comercial na Insulíndia) e a Espanha se preocupava em frear a expansão descontrolada dos portugueses nos mares orientais. Em 1529, as terras do Pacífico foram repartidas entre os dois países e se estabelecia o “outro lado” de Tordesilhas. Pela escritura de venda lavrada em Saragoça, caberia aos portugueses a propriedade das Molucas, incluindo as Filipinas, Timor e Solor, “compradas” da Espanha por 350 mil ducados de ouro<sup>3</sup>. Nesse processo, é interessante observar que as aspirações iniciais de Portugal pressupunham mover o meridiano de Tordesilhas para leste, a fim de robustecer reivindicações nas Índias. Depois de Saragoça e das explorações nas costas do Brasil, em alguns mapas antigos o meridiano parece mover-se de novo, mas no sentido oeste, para incluir o Rio da Prata como parte das possessões lusas na América.

---

3 GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 49-50.

As expedições marítimas, os regulamentos e os monopólios reais seriam uma tentativa de assegurar presença e ordenar a empreitada colonizadora. Mas, no século XVI e em boa parte do século XVII, não estava claro se Portugal conseguiria de fato impor sua autoridade nos vastos territórios americanos. A colonização era rarefeita e limitada ao litoral. O poder da coroa, nominalmente centralizado em Lisboa, tinha alcance difuso na hinterlândia e nas regiões inexploradas. Além disso, as demais potências europeias não reconheciam a validade de Tordesilhas e se lançaram à disputa por posições que permitissem desenvolver atividades de comércio e benefício material. Em terras de ninguém, os litígios de reivindicação de soberania seriam a regra.

Os franceses, por exemplo, mantiveram desde o início ativo comércio com os silvícolas. Datam de 1504 as primeiras incursões francesas nas costas brasileiras. Francisco I, rei da França, ironizava a respeito da existência da “cláusula do testamento de Adão” que teria repartido o mundo entre Portugal e Espanha. A atividade principal era o escambo de mercadorias. Em troca de roupas, tecidos, facas, machados, anzóis e artigos semelhantes, os franceses recebiam dos indígenas madeira (pau-brasil, acaju, jacarandá), plantas medicinais, plumas de aves, animais exóticos (araras, papagaios, macacos) e outros produtos naturais vendidos a altos preços nos mercados europeus<sup>4</sup>. A presença ostensiva de navios franceses obrigou Portugal a despachar duas expedições guarda-costas ao litoral brasileiro antes de 1530, ambas chefiadas por Cristóvão Jacques. O comércio “clandestino” continuou por todo o século XVI. Depois da malsucedida incursão na Guanabara, acima mencionada, a França ainda tentou estabelecer em 1612

---

4 MARIZ, Vasco. Os indígenas brasileiros e os navegadores franceses do século XVI. In: MARIZ, Vasco (org.). *Brasil-França: relações históricas no período colonial*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2006, p. 40.

outra colônia na Ilha de São Luís, no Maranhão, igualmente sem êxito.

Eram comuns os ataques de navegadores e corsários ingleses (William Hawkins, Francis Drake, Thomas Cavendish, James Lancaster) e de outras nacionalidades. Houve invasões e saques em Salvador, na Bahia, na vila de São Vicente, e em Olinda e Recife. Navios ingleses rumavam para o Brasil regularmente em busca de lugares pouco habitados do litoral, onde poderiam contrabandear artigos bem cotados na Europa, tais como açúcar bruto, melão e tintura para tecidos extraída do pau-brasil. Diante desse constante assédio e da ação desimpedida de tantos corsários, piratas e aventureiros, em 1591 Portugal fechou os portos brasileiros a navios estrangeiros que não tivessem licença prévia da coroa.

Na Amazônia, a floresta tropical não se prestava facilmente à agricultura ou à pecuária e tampouco foram achados ali metais preciosos em quantidade apreciável. Não obstante, a região era descrita como um Eldorado de riquezas e possibilidades. Havia grande interesse das potências estrangeiras no comércio das “drogas do sertão” (cacau, cravo, castanha-do-pará, guaraná, urucu, sementes oleaginosas, raízes, resinas), além de madeira, pescado e outros produtos. A floresta se apresentava a essas potências como área aberta à exploração pelos primeiros que ali chegassem e conseguissem se estabelecer. Os espanhóis começaram a explorar a entrada do rio Amazonas, que chamaram de “Mar Dulce”, antes mesmo dos portugueses, com expedições conduzidas por Vicente Yañez Pinzón, Diego de Lepe e Alonso de Hojeda. Apesar da viagem a jusante de Francisco de Orellana em 1541, os castelhanos não deram continuidade a esse esforço. Suas prioridades estavam nos altiplanos do Peru e na contenção do contrabando de metais. Como os Andes também constituíam um obstáculo aos viajantes provenientes da costa do Pacífico, as atenções espanholas irão

voltar-se para outras vias de saída à sua produção mineira, como o Rio da Prata.

O interesse português pela região amazônica foi tardio e só veio a cristalizar-se depois da expulsão definitiva dos franceses do Maranhão. Enviou-se uma expedição ao delta do rio, chefiada por Francisco Caldeira Castelo Branco, que fundou o forte do Presépio, atual Belém do Pará, em 1616. A penetração fluvial a longas distâncias facilitava a expansão. Inúmeras missões religiosas, com estímulo governamental, espalharam-se pelas aldeias às margens dos grandes rios. A criação do estado do Maranhão, como unidade separada do resto do Brasil, de 1621 a 1774, respondendo diretamente a Lisboa, era parte da estratégia amazônica de Portugal para intensificar sua vigilância (o regime de ventos e correntes do litoral norte dificultava sobremaneira a navegação a vela entre Belém e a costa sul-atlântica). Com objetivos pouco dissimulados, a expedição de Pedro Teixeira subiu o rio Amazonas em 1638 e avançou até as cabeceiras próximas aos Andes. Teixeira fez um ato solene de posse na confluência dos rios Napo e Aguarico, onde fundou a povoação de Franciscana, a fim de que servisse como marco divisório entre os domínios das coroas ibéricas. Posteriormente, a chamada “bandeira dos limites” do bandeirante Raposo Tavares, que partiu de São Paulo, subiu o Mato Grosso e chegou até ao Pará, seria igualmente lembrada para reivindicar novas frentes de ocupação<sup>5</sup>.

Ingleses, holandeses e franceses, além do interesse comercial na floresta, também buscavam fixar-se nas Guianas, de onde detinham acesso fácil ao Caribe. Os franceses eram particularmente ativos na região do Cabo Norte (Amapá). Em 1684, incursões de franceses de Caiena até as imediações do forte Gurupá, no

---

5 REIS, Arthur Cezar Ferreira. A ocupação portuguesa do vale amazônico. In: HOLANDA, Sérgio B. (org.). *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, v. 1, p. 257-272.

rio Amazonas, a pretexto de apresamento de índios, levaram os portugueses a reforçar sua segurança na área e construir ali quatro novas fortalezas. Anos depois, quando mal terminava a guerra entre a França e a Liga de Augsburg (Portugal integrava a aliança contra Luís XIV), o forte de Macapá sofreu novo ataque francês. A paz na Europa permitiu que Portugal e França concluíssem um armistício, em 1700, deixando indefinida a posse das terras entre Macapá e o rio Oiapoque (ou Vicente Pinzón)<sup>6</sup>.

Portugal só consolidará seu domínio na Amazônia no século XVIII. No período pombalino, foram erigidas diversas fortificações em áreas remotas, com o intuito de assentar áreas de domínio em contraposição aos castelhanos instalados a oeste daquelas paragens, caso dos fortes de São Joaquim (Roraima), Marabitanas, São Gabriel da Cachoeira e Tabatinga (Alto Amazonas), Príncipe da Beira (rio Guaporé) e Coimbra (rio Paraguai). Além de se prestar à defesa do território e ao controle de deslocamentos espanhóis pelos rios, esses postos avançados ajudavam a delimitar a fronteira entre as duas coroas nos espaços que vinham sendo ocupados ou que se esperava o fossem no futuro.

Outra área de fricção foi o Rio da Prata. Vale recordar que, no século XVI, desde a viagem por terra de Álvaro Nuñez Cabeza de Vaca, castelhanos se fizeram presentes ao sul de São Vicente, buscando estabelecer contatos entre Assunção e o litoral atlântico, utilizando o povoado de Guairá como ponto de apoio na metade do caminho. Fazendo o percurso inverso, portugueses se chocavam com comunidades guaranis e jesuítas, nem sempre saindo vencedores, como aconteceu no confronto de Mbororé, em 1641, que freou temporariamente a marcha bandeirante rumo ao

---

6 VIANA, Hélio. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1958, p. 56-57.

oeste<sup>7</sup>. No extremo sul, os portugueses cobiçavam em particular o controle da Banda Oriental. O mito da Ilha-Brasil embalava a noção de haver aí certa predestinação geopolítica. Sendo a ilha por definição um território de fronteiras perfeitas, confinado pela água, a hipótese de que o Amazonas e o Rio da Prata se uniam em algum ponto do interior servia para dar corpo e simbolicamente demarcar as possessões lusas na América<sup>8</sup>.

Mitos à parte, no plano mais concreto o estuário platino era estratégico para o contrabando da prata das ricas minas de Potosí e para o comércio de gado bovino, couros, charque, cavalos, mulas e escravos. O porto de Buenos Aires crescia em função da lucrativa atividade dos centros mineiros no Alto Peru. Durante a União Ibérica (1580-1640), comerciantes portugueses (chamados de peruleiros) atuavam com desenvoltura naquela praça mercantil, muitos deles judeus (cristãos-novos) que fugiam das perseguições do Santo Ofício e vinham instalar-se na América. Gêneros alimentícios (açúcar, arroz, sal) e manufaturas (panos, utensílios de metal) eram importados de cidades brasileiras para abastecer a economia platina. Peruleiros do Rio de Janeiro se especializaram em fornecer escravos para obter prata peruana. Há registros de que, nos primeiros anos do século XVII, pelo menos 450 escravos por ano entravam em Buenos Aires, procedentes do Brasil, para serem posteriormente trasladados e vendidos em Potosí. Dados oficiais da alfândega buenairense indicam que mais de 18 mil africanos foram importados entre 1597 e 1645 (o número real na verdade terá sido muito maior em virtude do contrabando)<sup>9</sup>.

---

7 MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O expansionismo brasileiro: o papel do Brasil na Bacia da Prata (da colonização ao Império)*. Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985, p. 40.

8 MAGNOLI, Demétrio. *O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Ed. UNESP/Ed. Moderna, 1997, p. 45-61; GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas, op. cit.*, p. 115-121.

9 CANABRAVA, Alice Piffer. *O comércio português no Rio da Prata (1580-1640)*. São Paulo: Ed. Itatiaia/Ed. da USP, 1984, p. 90 e 140; REICHEL, Heloisa J. & GUTFREIND, Ieda. *As raízes históricas do Mercosul*:

Acalentou-se em Lisboa a ideia de primeiro estabelecer um presídio na margem leste do estuário. Pretendia-se dar caráter mais permanente à presença portuguesa. A Diocese do Rio de Janeiro, por exemplo, criada pelo papa Inocêncio XI, possuía jurisdição formal até o Rio da Prata. Esse empuxo rumo ao sul também era alentado pelos interesses comerciais dos mercadores e peruleiros fluminenses. Não por acaso, o governador do Rio, Manuel Lobo, organizou a expedição de 1680 que fundou a Nova Colônia do Santíssimo Sacramento, em frente a Buenos Aires, na expectativa de estabelecer uma cunha de penetração na região. No entanto, poucos meses depois, a praça-forte foi atacada por castelhanos e índios. Portugal protestou energicamente contra o assalto e realizou gestões diplomáticas para exigir reparação. A Espanha, não desejando escalar o conflito, assentiu a um acordo provisório para o retorno da cidadela, cujo ulterior destino seria levado à arbitragem pontifícia, nunca realizada<sup>10</sup>. Sacramento será atacada muitas outras vezes, como será visto, prolongando-se o conflito pelo menos até o século XIX.

A esta altura, o Brasil se encontrava plenamente integrado ao império marítimo português, que se conectava por extensas rotas comerciais do Atlântico ao Oriente, dos entrepostos nas costas africanas à Índia (Goa Dourada) e Macau. Nos Quinhentos, apesar dos riscos da longa viagem de e para Lisboa, a Carreira da Índia era a que mais despertava interesse pelo retorno financeiro que oferecia a seus patrocinadores. Paralelamente, o comércio ultramarino entre as colônias portuguesas prosperava, muitas vezes contra as determinações da coroa. O intercâmbio triangular

---

a região platina colonial. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1998; ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul, séculos XVI e XVII*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 110.

10 HOLANDA, Sergio Buarque. A colônia do Sacramento e a expansão no extremo sul. In: \_\_\_\_\_. & FAUSTO, Bóris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1989, v. 1, p. 322-363.

Brasil-África-Ásia permitiu, por exemplo, a importação pelo Brasil de tecidos indianos, especiarias, seda e porcelana chinesas, para serem negociados por escravos. Além das mercadorias, havia movimentado intercâmbio de pessoas, costumes, ideias e tecnologias entre os distintos pontos do império. Nos Seiscentos, tornou-se habitual o recurso a escalas da Carreira da Índia na costa brasileira, sobretudo na Bahia, para completar o carregamento das naus (com açúcar, madeira, tabaco) e fazer negócios que viabilizassem a continuidade das viagens pela rota do Cabo. O Rio de Janeiro também cresceu em importância como eixo comercial e ponto de parada de frotas, não só portuguesas, mas também provenientes ou com destino à América hispânica. A partir de 1649, um sistema regular de comboios passou a ligar o Brasil à metrópole. Como medida de segurança, para prevenir-se de ataques de corsários e piratas, os navios mercantes da Carreira do Brasil deveriam viajar em frotas que podiam reunir até mais de 200 navios<sup>11</sup>.

Por intermédio de leis e decretos restritivos, Portugal tentava controlar o movimento nos portos brasileiros tanto por questões de defesa quanto para proteger o exclusivo colonial (proibição do comércio com estrangeiros e monopólios reais do pau-brasil, pesca de baleias, tabaco e sal). Em 1571, o rei Sebastião I decretou que somente navios portugueses poderiam transportar mercadorias para o Brasil e demais colônias ultramarinas. Portugal se pautava pela doutrina dos direitos exclusivos (*mare clausum*), contestada pelas demais potências europeias, que defendiam o princípio oposto da liberdade dos mares (*mare liberum*). Em 1605, ficou proibido

---

11 FRAGOSO, João, *et al.* (org.). *O antigo regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001; RAMOS, Fábio Pestana. *No tempo das especiarias: o império da pimenta e do açúcar*. São Paulo: Contexto, 2004; LAPA, José Roberto do Amaral. *A Bahia e a carreira da Índia*. São Paulo: Hucitec/Unicamp, 2000, p. 254 e 277; RUSSELL-WOOD, Anthony J. R. A dinâmica da presença brasileira no Índico e no Oriente (séculos XVI-XIX). *Topoi*. Revista de História. UFRJ. Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 2001, p. 9-40.

por carta régia qualquer comércio da colônia com franceses, ingleses ou holandeses, sob pena de morte para quem navegasse em mares brasileiros. A medida subsistiu por várias décadas até que Portugal, ao reforçar sua posição no terreno e internacionalmente, voltasse a permitir a entrada de navios estrangeiros em 1671. Mas esses momentos de liberalização tinham no mais das vezes razões práticas ou conjunturais, como a falta de naus para fazer o transporte de mercadorias. A política da metrópole de restringir o comércio direto entre as colônias persistiu ao longo do século XVIII. Durante o período do centralismo pombalino, por exemplo, decreto português de 1761 proibiu as embarcações provenientes da Índia de aportarem no Brasil, a não ser por necessidade urgente.

A relação com a África era um capítulo à parte. Embora a escravidão negra já existisse como instituição em Portugal, seu desenvolvimento como atividade comercial ganhou proporções extraordinárias devido à escassez de mão de obra na colônia brasileira e aos vultosos lucros oferecidos pelo tráfico. Os principais grupos étnicos de negros africanos trazidos à força incluíam sudaneses (originários da Nigéria, Daomé e Costa do Ouro), bantos (de Angola, Congo e Moçambique) e malês (sudaneses islamizados). Segundo estatísticas recentes, cerca de cinco milhões de escravos negros desembarcaram em portos brasileiros até a década de 1860<sup>12</sup>. O pagamento era feito geralmente com cachaça, tabaco, ouro, farinha de mandioca, açúcar, couros e tecidos. Tal era a magnitude do tráfico negreiro que, em dado momento, o Atlântico Sul se tornou um espaço econômico luso-brasileiro (Pax Lusitana), sustentado majoritariamente pelo infame comércio, com interesses estabelecidos dos dois lados do oceano e intercâmbios de toda natureza entre as populações das áreas mais ativas no rentoso negócio. A complementaridade econômica entre a zona

---

12 ELTIS, David & RICHARDSON, David (orgs.). *Atlas of the transatlantic slave trade*. New Haven: Yale University Press, 2010, p. 29.

produtora e a fornecedora de mão de obra aprofundou a relação de interdependência no eixo Brasil-Angola. Nesse trajeto, o padrão vigente não era o comércio trilateral (passando por Lisboa), mas sim acima de tudo bilateral (entre portos brasileiros e africanos). Não caberia aqui uma sinopse de matéria tão largamente esmiuçada em historiografia de alta qualidade<sup>13</sup>. O importante a reter é a extensão do vínculo entre “o Brasil” e “o exterior” naquele quadrante histórico, quando nenhum dos dois conceitos ainda existia.

A guerra global entre Portugal e as Províncias Unidas dos Países Baixos foi talvez o melhor exemplo dos dilemas criados pela inserção dos territórios brasileiros no sistema econômico mundial. O Brasil foi o maior produtor mundial de açúcar até o século XVII, com base no sistema de plantation caracterizado pelo latifúndio escravagista e pela monocultura para exportação. Em termos comparativos, no auge da economia açucareira eram transportadas pela Carreira do Brasil 450 mil toneladas de produtos, ao passo que na rota comercial entre a Inglaterra e suas colônias na América do Norte o volume médio era de 192 mil toneladas<sup>14</sup>. Havia, contudo, falta de capital e poucas refinarias para beneficiar o produto na colônia. Os holandeses entraram no mercado ocupando os nichos à sua disposição: financiamento da produção dos engenhos no Nordeste brasileiro, refino, transporte e comercialização do açúcar na Europa. A atividade se tornou mais estruturada após a criação da Companhia das Índias Ocidentais (WIC, da sigla em holandês),

---

13 ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes, op. cit.*, passim; FLORENTINO, Manolo. *Em costas negras: uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro, séculos XVIII e XIX*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002; PANTOJA, Selma & SARAIVA, José Flávio Sombra (orgs.). *Angola e Brasil nas rotas do Atlântico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999; COSTA E SILVA, ALBERTO da. *Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003; VERGER, Pierre. *Fluxo e refluxo do tráfico de escravos entre o Golfo do Benin e a Bahia de Todos os Santos: dos séculos XVII a XIX*. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional/Corrupio, 2002.

14 RAMOS, Fábio Pestana. *No tempo das especiarias, op. cit.*, p. 266.

organização semiprivada que adquiriu direitos de monopólio desse comércio.

Após a morte do rei Henrique, em 1580, o fim da dinastia de Avis colocou Portugal sob a soberania espanhola, ainda que por juramento às Cortes de Tomar o rei Filipe II houvesse prometido tratar Portugal como reino unido e não como território conquistado. Durante a União Ibérica, o Brasil sofrerá ataques dos inimigos da Espanha. Os Países Baixos, em luta pela independência contra Madri, serão excluídos do comércio açucareiro luso-brasileiro em virtude do embargo decretado por Felipe II. Sobretudo após 1621, com o fim da trégua de doze anos entre a Espanha e os Países Baixos, a rivalidade entre os dois países foi transferida ao império colonial português espalhado pelo mundo. Os holandeses atacaram feitorias e colônias lusas de ultramar na África, no Índico e no Oriente, incluindo Ceilão, Malaca, Java e Molucas. No Brasil, depois de ocupar brevemente Salvador, os batavos, com uma esquadra comandada pelo corsário Pieter Heyn, capturaram no Caribe um rico comboio espanhol a caminho da Europa (a “frota da prata”), cujo butim ajudará a financiar uma nova invasão. Em 1630, com mais de 50 navios e sete mil homens, os holandeses da WIC se instalam em Pernambuco, a maior área produtora de açúcar da colônia.

Ainda sob domínio filipino, Portugal sozinho parecia incapaz de se contrapor a uma potência marítima de primeira grandeza. A Restauração portuguesa renovou as esperanças do reino. Em 1640, apoiado pelos franceses, o duque de Bragança foi aclamado rei, como d. João IV. Após 60 anos, a União Ibérica chegava ao seu término, embora tivesse por efeito abrir novas frentes de luta para o reconhecimento da individualidade portuguesa no cenário internacional. Em busca de apoio externo, Portugal buscou estabelecer uma liga formal com a França, que ao final não

se materializou como esperado. Negociou uma trégua de dez anos com os Países Baixos para que ambos concentrassem suas forças contra o inimigo comum espanhol. Antes mesmo de sua ratificação, porém, o acordo não seria cumprido pelos holandeses. Recorreu enfim a uma aliança com a Inglaterra do rei Carlos I que, como será tratado em seguida, pôs em marcha uma complexa relação de interesses entrelaçados<sup>15</sup>.

No longo conflito luso-holandês, com suas múltiplas imbricações econômicas e militares, o Atlântico Sul era visto como um teatro de operações unificado para fins de planejamento e estratégia. Uma vez ocupado o Nordeste brasileiro, colocado sob a administração do conde de Nassau, o próximo passo da WIC foi assegurar o domínio dos portos africanos provedores de mão de obra escrava: fortes de São Jorge da Mina e Arguim, na Costa da Guiné, e, sobretudo, São Paulo de Luanda, conquistada em 1641 por uma força holandesa despachada do Recife. Essa interferência forânea nas redes do comércio atlântico ameaçava o âmago do sistema econômico escravista luso-brasileiro. Como definiu o padre Antonio Vieira, o Brasil “vive e se sustenta” de Angola, “podendo-se com muita razão dizer que o Brasil tem o corpo na América e a alma na África”. Em 1648, para restaurar o fluxo do tráfico negreiro, comerciantes e latifundiários brasílicos armaram e equiparam uma expedição militar para a reconquista de Luanda e Benguela, liderada por Salvador Correia de Sá e Benevides, governador do Rio de Janeiro, ele próprio negociante que havia feito fortuna com o trato. Uma de suas motivações era reativar as remessas de escravos com destino ao Rio de Prata, área de atuação por excelência dos peruleiros fluminenses. Com 15 navios, essa foi a primeira força-

---

15 PEREIRA, José Gerardo Barbosa. *A restauração de Portugal e do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2004, p. 81-84 e 91.

-tarefa naval que zarpara do Novo Mundo para uma ação de grande envergadura extracontinental<sup>16</sup>.

A década de 1640 havia sido penosa para Portugal: 118 navios da rota do Brasil foram afundados e mais de 500 embarcações acabaram perdidas. Dominando o Atlântico Sul, os rendimentos alcançados pelos batavos com o comércio do açúcar atingiram a cifra de 180 milhões de libras. A falta de policiamento no mar também deixava o caminho livre para piratas a serviço dos Países Baixos, que desarranjavam a navegação de cabotagem e o trânsito normal de navios negreiros vindos da África. Em meio ao desalento, dois grupos na Corte portuguesa mantinham posições díspares: os “valentões” defendiam a manutenção a qualquer custo do Brasil, enquanto os “judas” admitiam resignar-se e cedê-lo aos holandeses mediante um ajuste financeiro a ser estipulado. Para entabular negociações sobre as disputas no ultramar, d. João IV enviou a Haia o diplomata Francisco de Sousa Coutinho, auxiliado pelo padre Vieira. Portugal irá oferecer solução amigável com base no pagamento de indenização pela restituição do Brasil Holandês. Em seu “Papel forte”, Vieira defendeu com vigor a cessão do Nordeste aos Países Baixos. Os ingleses, por seu turno, acompanhavam de perto o desenrolar das tratativas. Seu apoio, ainda que claudicante e imprevisível, era fundamental para os portugueses. No dizer de Sousa Coutinho, “a amizade da Inglaterra convém mais a Portugal que todas as dos outros reinos, pelo grande poder que tem no mar, que é só o que os holandeses temem”<sup>17</sup>.

---

16 Salvador de Sá chegara a fazer planos para tomar de assalto Buenos Aires, mas, dadas as dificuldades, a reconquista de Angola teve prioridade. ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes, op. cit.*, p. 218-236; MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O expansionismo brasileiro: op. cit.*, p. 43.

17 MELLO, Evaldo Cabral de. *O negócio do Brasil: Portugal, os Países Baixos e o Nordeste, 1641-1669*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998, p. 179; RAMOS, Fábio Pestana. *No tempo das especiarias, op. cit.*, p. 256 e 264; VIEIRA, Antônio. “Papel que fez o Padre Antônio Vieira a favor da entrega de Pernambuco aos holandeses”. In: \_\_\_\_\_. *Escritos históricos e políticos*. São Paulo, Martins Fontes, 2002, p. 309-368.

Entrementes, a insurreição local em Pernambuco surpreendeu os holandeses, que sofreram duas derrotas em Guararapes. Em 1648, Angola foi reconquistada por Salvador de Sá, como já dito. Esses triunfos, que alguns até então duvidavam possível, fortaleceram a posição de Portugal. Recife estava sitiada e recebia de quando em quando reforços holandeses (navios, batalhões e alimentos) que vinham da Europa. Neste momento crítico, a eclosão da primeira Guerra Anglo-Holandesa (1652-1654) foi um dos fatores decisivos que inibiu a organização de uma contra-ofensiva batava para impedir a retomada completa do Nordeste pelos luso-brasileiros. Ainda assim, em outros cenários, continuou existindo um estado de guerra entre Portugal e os Países Baixos, registrando-se combates na Índia e Ceilão. Com propósitos claros de intimidação, a armada holandesa obstruiu a foz do Tejo. De pouco adiantava a vitória no Recife se Lisboa permanecia sob ameaça de bloqueio ou ataque. Anular tais perigos requeria celebrar uma paz definitiva. Desse modo, pelo Tratado da Haia de 1661, os holandeses mantiveram os territórios orientais que haviam conquistado e formalmente abdicaram de suas pretensões no Brasil e na África portuguesa, em troca de vantagens comerciais e quatro milhões de cruzados a título de compensação pelos prejuízos que a WIC havia sofrido no Nordeste. Aos comerciantes batavos lhes foi conferida no reino posição similar à dos ingleses, incluindo privilégios fiscais, pessoais e jurisdicionais. Um segundo acordo seria celebrado em 1669 para rever as cláusulas de indenização e sua forma de pagamento<sup>18</sup>.

Como um dos principais saldos do conflito com os Países Baixos, as perdas no Oriente aumentaram a feição atlântica do império português. Sinal dos tempos, a outrora lucrativa Carreira da Índia entrou em decadência e praticamente minguou

---

18 MELLO, Evaldo Cabral de. *O negócio do Brasil*, op. cit., p. 225-226 e 247-248.

desde então. Durante a União Ibérica, Portugal teria perdido 200 galeões. Acirrou-se a concorrência antilhana e os preços do açúcar sofreram queda entre 1650 e 1680. Encerrados os ciclos do pau-brasil e do açúcar, a economia da colônia, sob risco de estagnação, revitalizou-se graças à descoberta de jazidas de ouro e diamantes nas Minas Gerais. A mineração contribuiu para integrar as ilhas de povoamento e incentivou a vida urbana, estimulando o fluxo de imigrantes para o centro-sul e a interiorização da colonização. O tráfico negreiro também se dinamizou: no apogeu das minas seriam importados 80 mil escravos por ano<sup>19</sup>.

O soerguimento brasileiro deu sobrevida às políticas mercantilistas da metrópole e alentou a elite portuguesa. Com o objetivo de promover uma melhor integração orgânica do conjunto imperial, o influente diplomata Luís da Cunha propôs, em 1735, um projeto visionário para a época: que o rei de Portugal se mudasse para o “imenso continente do Brasil” e lá tomasse o título de “imperador do Ocidente”, adiantando sua opinião de que “o lugar mais próprio da sua residência seria a cidade do Rio de Janeiro, que em pouco tempo viria a ser mais opulenta que a de Lisboa”. A ideia não era inteiramente original. Martim Afonso de Sousa, no século XVI, teria sido o primeiro a insinuá-la ao apontar a d. João III a “doidice [que] seria viver um rei na dependência de seus vizinhos, podendo ser monarca de outro maior mundo”<sup>20</sup>.

A hipótese de transmigração do soberano para a colônia era ilustrativa *inter alia* da fragilidade da posição do Portugal metropolitano, fenômeno que não escapava à percepção dos contemporâneos. Na intrincada diplomacia europeia, poder contar

---

19 WEHLING, Arno & WEHLING, Maria José C. de M. *Formação do Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1994, p. 106.

20 FRAGOSO, José Manuel. *A história diplomática de Portugal*. Rio de Janeiro: Real Gabinete Português de Leitura, 1997, p. 154; LYRA, Maria de Lourdes Viana. *A utopia do poderoso império: Portugal e Brasil, bastidores da política (1798-1822)*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1994, p. 108.

com amigos poderosos era uma forma de compensar as carências do reino no plano político-militar. Movido mais pela necessidade do que pelo pragmatismo, Portugal se acostumou a recorrer à Inglaterra nas horas de dificuldade. O primeiro tratado de aliança entre as duas nações remonta a 1353. Seguiram-se vários outros ao longo do tempo, com promessas recíprocas de estabelecer uma “liga perpétua”.

Em 1642, em meio à Guerra dos Trinta Anos, Portugal principiava sua luta pela Restauração e estava disposto a fazer concessões para assegurar o beneplácito do rei Carlos I e da casa de Stuart. Os dois reinos acordaram medidas de liberdade comercial, tolerância religiosa e imunidade das leis portuguesas aos súditos ingleses residentes em Portugal, instituindo para tanto um foro privativo sob a responsabilidade do juiz conservador da nação inglesa. Em cláusula secreta, comprometeram-se ainda a não consentir nem aderir a “guerra alguma, conselho, ou tratados, em prejuízo do outro”. Pouco depois de terminada a primeira Guerra Anglo-Holandesa, em 1654, concluiu-se novo tratado entre Portugal e a Inglaterra sob o protetorado de Oliver Cromwell. D. João IV se encontrava em situação difícil, não era reconhecido pela Santa Sé e temia o isolamento, enquanto prosseguiram as guerras simultâneas contra espanhóis e holandeses. Ademais, Portugal havia apoiado a dinastia Stuart na guerra civil inglesa e isso provocara contenciosos com o regime de Cromwell, que despachara uma armada de guerra ao Tejo (pesava o receio de que a frota portuguesa pudesse ser apresada pelos ingleses). Diante desse quadro adverso e sob pressão, pelo Tratado de Westminster foram concedidos ou renovados diversos privilégios à Inglaterra, que recebeu tratamento de nação mais favorecida. Seus mercadores ganharam o direito de comerciar com as colônias lusas, incluindo o Brasil, desde que acompanhados por navios portugueses e com

exceção de alguns poucos produtos (farinha, peixe, vinho, azeite e pau-brasil)<sup>21</sup>.

Restaurada a monarquia inglesa, a aliança com os Stuarts foi renovada com o matrimônio entre o rei Carlos II e a infanta Catarina de Bragança, o que ensejou a conclusão do Tratado de Whitehall de 1661. Tais arranjos dinásticos eram típicos da diplomacia aristocrática europeia na Idade Moderna. O dote de casamento incluía a cessão aos ingleses dos portos de Tânger, no Marrocos, e Bombaim, na Índia, além de dois milhões de cruzados. O rei da Inglaterra, em contrapartida, prometia “trazer no coração as cousas de Portugal” e defendê-lo como reino separado da Espanha, despachando de imediato três mil soldados para Lisboa e mobilizando naus de guerra em caso de invasão. Esse respaldo foi providencial para afiançar a independência da dinastia bragantina. A Inglaterra ainda pressionaria os Países Baixos em favor de Portugal nas negociações de paz da Haia e contribuiria com seus bons ofícios para um entendimento com Madri em 1668, com vistas a superar definitivamente os 28 anos de conflitos causados pela Restauração portuguesa<sup>22</sup>. Estabelecia-se um padrão no relacionamento com Londres, ainda que este pudesse ser às vezes matizado em razão de conjunturas específicas ou fatores circunstanciais. A Inglaterra se torna cada vez mais o pilar de sustentação da política externa portuguesa em troca de liberdades, direitos e privilégios aos seus súditos e concessões de natureza estratégica e econômica, tais como acesso a portos, segurança de rotas marítimas e isenção de direitos e tributos. As exigências inglesas não raro se aplicavam tanto ao reino quanto a seus domínios imperiais de ultramar.

---

21 *Ibid.*, p. 108; MANCHESTER, Alan K. *British preeminence in Brazil: its rise and decline*. Nova York: Octagon Books, 1972, p. 1-10.

22 PEREIRA, José Gerardo Barbosa. *A restauração de Portugal e do Brasil*, op. cit, p. 91-94.

Esse padrão se repetiu na Guerra da Sucessão Espanhola (1702-1714). Em 1700, o rei habsburgo Carlos II da Espanha morreu sem deixar herdeiros. O duque de Anjou, neto de Luís XIV, foi indicado para assumir o trono espanhol, como Felipe V, mas essa solução enfrentou sérias resistências, desencadeando o conflito. Depois de haver reconhecido de forma apressada a realeza de Felipe V, Portugal optou por manter a princípio uma débil neutralidade. Não tardou, entretanto, para que se afastasse da França e da Espanha e se aliasse a ingleses, austríacos e holandeses, aderindo à causa do arquiduque Carlos da Áustria. Foi negociada, em 1703, uma aliança ofensiva e defensiva com a Inglaterra, incluindo a renovação de compromissos assumidos em tratados anteriores. Os portos portugueses passaram a ser usados pela marinha inglesa como base para suas operações navais e foram oferecidos créditos para que Portugal comprasse em Londres o trigo de que estava necessitado. Foi nesse contexto, aliás, que se firmou o controvertido Tratado de Methuen, que estabeleceu, em caráter perpétuo, a compra preferencial por Portugal de tecidos ingleses, obtendo-se em retorno taxas de importação mais baixas aos seus vinhos, que entrariam na Inglaterra pagando apenas um terço dos direitos alfandegários cobrados aos vinhos franceses. Juntamente com o sal de Setúbal, o vinho figurava entre as principais exportações de Portugal e sua produção ganhou impulso considerável. No longo prazo, porém, o tratado inibiu o desenvolvimento das indústrias nascentes e agravou ainda mais a dependência econômica portuguesa<sup>23</sup>.

Como era usual, as querelas europeias repercutiam na América do Sul de maneira bem concreta. Decorrência direta da Guerra da Sucessão Espanhola, castelhanos e franceses atacaram posições

---

23 O Tratado de Methuen (1703) continuou em vigor por 132 anos. Apesar das muitas críticas que recebeu, só foi denunciado em 1835. FRAGOSO, José Manuel. *A história diplomática de Portugal*, op. cit., p. 109-113.

portuguesas na América. Em 1706, a Colônia do Sacramento foi mais uma vez capturada pelos espanhóis. Em 1710, cumprindo determinações de Luís XIV, Jean François Duclerc escolheu o Rio de Janeiro como alvo, mas a invasão fracassou. No ano seguinte, as represálias prosseguiram. Poderosa esquadra, sob o comando do corsário René Duguay-Trouin, saqueou o Rio de Janeiro, abandonando a cidade somente após o pagamento de resgate<sup>24</sup>. Outras localidades litorâneas se sentiram ameaçadas. Essa vulnerabilidade fez com que Portugal novamente proibisse que navios estrangeiros aportassem no Brasil, a não ser que participantes de frotas portuguesas ou em caso de tempestade ou falta de mantimentos.

A vitória da Grande Aliança sobre a França foi reconhecida pelo Tratado de Utrecht, em 1713. No cômputo geral, Portugal saiu favorecido nos arranjos de paz com o oportuno apoio do governo de Londres, interessado em afastar os franceses da foz do Amazonas. A França anuiu a desistir “para sempre” de suas pretensões às terras do Cabo Norte e o rio Oiapoque passaria a ser a fronteira entre o território de Caiena (Guiana Francesa) e o Brasil, o que conferia aos portugueses a posse das duas margens do rio Amazonas, de grande valor estratégico. Em 1715, pelo segundo Tratado de Utrecht, que encerrou o conflito luso-espanhol, a Espanha teria de devolver o “território e Colônia do Sacramento” a Portugal. Ficava patente que na resolução de incidentes ocorridos nas longínquas colônias entravam em consideração fatores mais amplos de interesse internacional. O resultado parecia indicar o acerto da política seguida por Lisboa, que revertia derrotas sofridas na América com ganhos diplomáticos decorrentes de suas alianças na Europa. Após a Guerra da Sucessão Espanhola, Portugal ficará cada vez mais ligado à Inglaterra, que desde 1707

---

24 FRAGOSO, Augusto Tasso. *Os franceses no Rio de Janeiro, op. cit.*

se unira à Escócia para formar um novo estado (o Reino Unido da Grã-Bretanha). A Espanha buscará com frequência a proteção da França borbônica. Esse sistema de alianças contribuirá para que as duas metrópoles ibéricas, a despeito de suas limitações de poder, ainda consigam a custo manter seus impérios coloniais em meio à intensa rivalidade franco-britânica nas décadas a seguir<sup>25</sup>.

A prosperidade de Portugal dependia em grande medida da reexportação de produtos primários de suas colônias (incluindo ouro e outros metais preciosos) e da exploração dos monopólios comerciais em seus mercados cativos. Ficara para trás o passado glorioso das descobertas e do fugaz império do Oriente. No século XVIII, a pobreza econômica relativa da metrópole aumentou sua dependência dos recursos que extraía de suas possessões ultramarinas, em particular na América do Sul. O Brasil deixara de ser um apêndice periférico para se tornar a colônia mais importante do império português, como reconhecera com resignação o secretário de estado da Marinha e do Ultramar, Martinho de Melo, ao ressaltar “como é demonstrativamente certo que, sem o Brasil, Portugal é uma insignificante potência...” Em torno de 1750, o Brasil respondia por 61% das exportações que garantiam o superávit comercial de Portugal. No sentido oposto, as exportações portuguesas na Carreira do Brasil se reduziam basicamente a azeite, farinha de trigo, vinhos, bacalhau e manufaturas de pouco valor agregado<sup>26</sup>.

Na outra ponta, Portugal crescentemente se vinculava à economia da Grã-Bretanha, em acelerada expansão graças à Revolução Industrial. O triângulo formado por essa interação dinâmica se notabilizava pela dupla dependência portuguesa da

---

25 NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*. São Paulo: Hucitec, 1983, p. 18-19.

26 WEHLING, Arno & WEHLING, Maria José C. de M. *Formação do Brasil colonial, op. cit.*, p. 99 e 320.

Grã-Bretanha e do Brasil, a “vaca leiteira” da metrópole, conforme o dito atribuído a d. João IV. Entre 1700 e 1801, a produção total de ouro no Brasil foi estimada em mais de 980 toneladas. Parte desse ouro cobriu o *deficit* e financiou gastos do governo português, obras públicas e edificações, como a construção do palácio-mosteiro de Mafra. Outra parte, entre metade e dois terços do ouro que chegava a Lisboa, seguiu para a Grã-Bretanha como pagamento de empréstimos e importações ou simplesmente contrabandeada. Nesse contexto, a decisão de proibir a produção de manufaturas no Brasil, em 1785, visava no fundo a preservar os lucros de Portugal com a cobrança de impostos sobre os produtos britânicos que a colônia precisava importar<sup>27</sup>.

O ciclo do algodão no Maranhão agregou mais um importante produto à pauta das exportações que saíam do Brasil em direção aos portos britânicos via Portugal. Os embarques de algodão brasileiro de Portugal para a Grã-Bretanha duplicaram nas décadas de 1780 e 1790, totalizando quase oito milhões de libras por ano. Nos primeiros anos do século XIX, estima-se que um quarto da produção de tecidos de algodão de Manchester fosse feita com matéria-prima brasileira. A preeminência da colônia poderia ser sintetizada no fato de que, àquela época, o Brasil recebia quase 80% de todos os bens que Portugal remetia às colônias, ao passo que mais de 80% de tudo o que Portugal importava de seu império provinha do Brasil<sup>28</sup>.

Como assinalado acima, a aliança britânica seria instrumental para a preservação da integridade do território metropolitano e dos domínios ultramarinos. Cultivar a amizade de uma potência

---

27 PINTO, Virgílio Noya. *O ouro brasileiro e o comércio anglo-português*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, Col. Brasileira, 1979.

28 SCHWARTZ, Stuart. O Brasil no sistema colonial. In: BETHENCOURT, Francisco & CHAUDHURI, Kirti (orgs.). *História da expansão portuguesa*, v. 3. O Brasil na balança do Império (1697-1808). Lisboa: Temas e Debates, 1998, p. 150-151.

marítima como a Grã-Bretanha tinha relação direta com a manutenção do livre trânsito no Atlântico, vital para a sobrevivência da economia portuguesa (a França não podia oferecer garantias semelhantes de superioridade naval). Concessões territoriais, comerciais e de variada natureza abonavam a proteção política de que o reino necessitava contra seus inimigos. Portugal reconhecia existir aí uma profunda assimetria. Mas, sabedores de que os socorros britânicos lhes poderiam faltar por um motivo ou outro, os sucessivos gabinetes lusitanos também tentavam contrabalançar a influência da Grã-Bretanha, sempre que possível, com espasmos de autonomia (medidas protecionistas do conde da Ericeira ou do marquês de Pombal, por exemplo), uma política de neutralidade na Europa e tentativas ocasionais de aproximação com outras potências, particularmente a França (meta sempre almejada pelo “partido francês” na corte lisboeta). Havia certa lógica nessa linha de ação. Se o preço a ser pago à Grã-Bretanha era alto, com a cobrança de concessões e vantagens sempre maiores, convinha a Portugal manter-se neutro nas situações que não exigissem comprometimento a priori, ou seja, quanto menos necessidade de proteção menor o custo da aliança.

Com relação à sua valiosa colônia sul-americana, em contraste com os limitados horizontes europeus do reino, no Brasil o movimento geral tendia à expansão. Entradas, bandeiras, tropas de resgate para apresar indígenas, sertanismo de contrato, monções fluviais, missões católicas, extrativismo, pecuária e mineração foram alguns dos elementos que concorreram para a conquista do interior. O alargamento territorial estendeu as fronteiras da América portuguesa muito além do meridiano de Tordesilhas, jamais demarcado. O período da União Ibérica havia favorecido a ampliação do território, uma vez que, na prática, Tordesilhas esteve temporariamente suspenso. As duas coroas chegaram a cooperar para a defesa conjunta de territórios: uma força combinada luso-

-espanhola derrotou os franceses no Maranhão e uma esquadra ibérica, conhecida como Jornada dos Vassalos, forçou a retirada dos holandeses de Salvador. Superada a dominação filipina em 1640, colocava-se novamente o problema de como legalizar a posse no espaço em disputa com a Espanha.

Os enfrentamentos eram mais comuns na fronteira viva em torno do Rio da Prata. Os castelhanos continuavam a periodicamente fustigar e sitiá-la a Colônia do Sacramento que, isolada da região sul do Brasil, tinha de ser defendida a alto custo. Na interpretação restritiva que os espanhóis deram ao Tratado de Utrecht, o limite do território de Sacramento seria o de um tiro de canhão e todo seu espaço adjacente (as terras da campanha oriental, em tese até a vila de São Vicente) deveria pertencer a Madri. Depois de uma tentativa frustrada de ocupar o sítio onde hoje se encontra Montevideú, os portugueses fundaram mais ao norte, em 1737, a colônia de Rio Grande de São Pedro, na entrada da Lagoa dos Patos, para aumentar sua presença naquela área ainda a ser povoada de modo satisfatório. Mais tarde seriam trazidas famílias de colonos dos Açores para fundar a vila de Porto dos Casais, atual Porto Alegre, e dar impulso à colonização rio-grandense. Tal esforço se afigurava indispensável para ao menos poder lastrear futuros acordos relativos a limites com apoio na demografia. Note-se, a propósito, que a pretensa doutrina das “fronteiras naturais” do Amazonas ao Rio da Prata (Ilha-Brasil) havia perdido seu significado e utilidade depois que a penetração portuguesa extrapolou a área ao norte do grande rio amazônico.

Beneficiando-se de um momento favorável nas relações bilaterais na década de 1740, os reis d. João V e Fernando VI entenderam que seria oportuno iniciar negociações para concluir um tratado sobre os limites de suas respectivas colônias na América do Sul. O negociador português designado foi o visconde

de Vila Nova de Cerveira, embaixador em Madri, mas Alexandre de Gusmão, secretário particular do rei e membro do Conselho Ultramarino, era em Lisboa quem despachava os assuntos sobre a colônia brasileira. Gusmão defendeu a proposta (polêmica à época) de ceder à Espanha a Colônia do Sacramento, então com pouco mais de três mil habitantes. Ao invés de um núcleo de povoamento, Sacramento era na realidade uma cabeça-de-praia que sofria de insulamento crônico. O percurso terrestre até São Paulo poderia levar muitos meses. Contra a opinião de políticos influentes e comerciantes com interesses nos negócios platinos, Gusmão sugeria o alvitre de uma barganha envolvendo aquele posto solitário e distante, tido como um enclave cercado por castelhanos hostis, indefensável militarmente, sempre à mercê de uma invasão. Antes de perdê-la em definitivo, no seu entendimento, melhor seria usá-la como moeda de troca por algo que pudesse ser mantido com menos sacrifício e maior proveito, obtendo-se no processo o reconhecimento da expansão territorial a oeste de Tordesilhas. Essa tese seria apoiada pela Grã-Bretanha, que tinha interesse nas rotas de saída da prata peruana<sup>29</sup>.

Embora houvesse boa disposição mútua para solucionar o diferendo, fonte de tanta cizânia, as negociações foram árduas e levaram quase quatro anos. O negociador espanhol, José de Carvajal, relutava em concordar com a alegação lusa de que a questão deveria ser vista pelo prisma das compensações globais, uma vez que estariam em jogo interesses na América e na Ásia. Foi recordado pelos portugueses que, quando os castelhanos se instalaram nas Filipinas em 1571, Portugal havia denunciado a violação dos termos acordados anteriormente (Tordesilhas e Saragoça). Em momento-chave, a delegação portuguesa apresentou o Mapa das Cortes, no qual (sabe-se hoje) o continente

---

29 WEHLING, Arno & WEHLING, Maria José C. de M. *Formação do Brasil colonial, op. cit.*, p. 183.

aparece deformado (a localização de Cuiabá apresenta um erro de nove graus de longitude): tem-se a impressão de que a extensão da área além-Tordesilhas seria menor. Apesar disso, o mapa foi aceito pelas partes como base negociadora. Cumpre assinalar que a Espanha se encontrava enfraquecida e tinha de administrar um agigantado império na Hispano-América e alhures, com risco de sobredistensão em virtude da vastidão dos territórios sob seu poder. Àquela altura, interessava mais à Espanha controlar as duas margens do Rio da Prata, ao invés de fincar pé na reivindicação de territórios que lhe pertenciam apenas teoricamente no interior da América do Sul. O contrabando continuava sendo motivo de preocupação e mercadores de Sevilha reclamavam com frequência do prejuízo ao comércio. Na visão de Carvajal, Sacramento era a “causa da dissipação das riquezas do Peru”<sup>30</sup>.

O desfecho foi selado em 1750 com o Tratado de Madri, um dos poucos tratados na história que dividiu todo um continente entre apenas dois estados. As duas partes contratantes decidiram abolir Tordesilhas, reconhecendo que a linha havia sido violada tanto na América quanto na Ásia. Para definir os novos limites, foram adotados dois princípios: a) seriam tomadas como balizas referências naturais conhecidas, como “a origem e o curso dos rios e os montes mais notáveis”; e b) que cada parte haveria de ficar “com o que atualmente possui, à exceção das mútuas cessões”, feitas por conveniência comum<sup>31</sup>. Assim, pelo *uti possidetis* ficava confirmada a posse onde havia ocupação efetiva, o que certificava a soberania

---

30 CORTESÃO, Jaime. *Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madrid*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/FUNAG, 2006, v. 2, p. 296; GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas, op. cit.*, p. 163-191; REIS, Arthur Cezar Ferreira. Os tratados de limites. In: HOLANDA, Sérgio B. & FAUSTO, Bóris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1989, v. 1, p. 364-379; ABREU, João Capistrano de. *Capítulos de história colonial & Caminhos antigos e o povoamento do Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 1998, p. 174-176.

31 Texto do Tratado de Madri, in: GARCIA, Eugênio V. (org.). *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos, 1493-2008*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2008, p. 47.

portuguesa sobre toda a vasta área do Planalto Central (e suas reservas auríferas), do Mato Grosso e da Amazônia. Pela Colônia do Sacramento, cedida à Espanha, Portugal receberia em permuta um território “equivalente”, isto é, as reduções jesuítas espanholas dos Sete Povos das Missões. Para dar “mais plena segurança” ao tratado, convieram os dois monarcas a garantir reciprocamente as fronteiras de seus domínios, obrigando-se cada um a auxiliar e socorrer o outro contra agressões de terceiros.

Muitos contemporâneos se opuseram vigorosamente ao tratado, entre eles o recém-nomeado secretário de Estado Sebastião José de Carvalho e Melo, futuro marquês de Pombal, que terá papel político destacado como homem-forte de d. José I, que sucedera no trono a João V. Carvalho e Melo, que reputava o tratado “não só odioso, mas odiosíssimo”, era contra renunciar à Colônia do Sacramento. Sua entrega à Espanha foi sendo tacitamente protelada pelos lusitanos. O arranjo entre as metrópoles era malvisto por aqueles que receavam uma associação mais estreita com a Espanha, suspeitando sinistras intenções do vizinho de restabelecer a união dos reinos sob hegemonia espanhola. O tratado também enfrentou resistência dos jesuítas e indígenas na região das Missões. Cerca de 30 mil pessoas seriam atingidas pela transferência de população para a margem direita do rio Uruguai. Os índios guaranis, apoiados por jesuítas, reagiram de modo encarniçado ao êxodo a que se viram intimados a cumprir, obrigados a deixar suas terras, estâncias, rebanhos e plantações. No conflito conhecido como Guerra Guaranítica, desencadeado em 1755, os índios foram subjugados por tropas luso-espanholas, que detinham armamento muito superior<sup>32</sup>.

---

32 Durante a guerra, somente na Batalha de Caiboaté, em 1756, morreram 1.500 índios. A posição dos jesuítas em Portugal se tornou mais precária e, em 1759, a Companhia de Jesus, considerada um “Estado dentro do Estado”, seria finalmente expulsa do Brasil. QUEVEDO, Júlio. *A Guerra Guaranítica*. São Paulo: Ed. Ática, 1996, p. 20-29; GARCIA, Fernando Cacciatore de. *Fronteira iluminada: história*

As comissões demarcadoras que deveriam corroborar os limites *in situ*, tanto no sul como no norte, tampouco se puseram de acordo. Com a ascensão ao trono espanhol de Carlos III, outro opositor do Tratado de Madri, os dois lados decidiram invalidá-lo pelo Tratado de El Pardo, de 1761, devido aos constantes motivos de controvérsia que havia gerado. Na linguagem utilizada, o estipulado em 1750 e seus atos decorrentes eram dados por “cancelados, cassados e anulados como se nunca houvessem existido, nem houvessem sido executados”. Foi ordenada a derrubada de monumentos ou padrões eventualmente erigidos, assim como a evacuação imediata de terrenos, habitações, casas ou fortalezas nas áreas de uma e outra parte. A questão dos limites sul-americanos ficaria à espera de uma solução.

Uma das inovações do Tratado de Madri havia sido a introdução de uma cláusula que visava a preservar a tranquilidade nas colônias, mesmo no caso de irromper-se a guerra no Velho Mundo. Assim, se chegasse a haver rompimento entre as duas coroas, os vassalos de ambas na América do Sul continuariam em paz, “vivendo, uns e outros, como se não houvera tal guerra entre os soberanos, sem fazer-se a menor hostilidade, nem por si sós nem junto com os seus aliados” (artigo XXI). Essa aspiração foi logo desautorizada pelos fatos. A eclosão da Guerra dos Sete Anos (1756-1763) colocou as duas potências ibéricas uma vez mais em campos opostos, depois que a Espanha se ligou secretamente aos Bourbons da França por um Pacto de Família. Aproveitando-se do momento, o governador de Buenos Aires, Pedro de Cevallos, atacou a Colônia do Sacramento em 1762 e avançou por via terrestre até o Rio Grande. Para ele, a anulação do Tratado de Madri deveria significar a devolução dos territórios ocupados e o recuo dos portugueses até a linha imaginária de Tordesilhas. Ao final da

---

do povoamento, conquista e limites do Rio Grande do Sul, a partir do Tratado de Tordesilhas (1420-1920). Porto Alegre: Editora Sulina, 2010, p. 138.

guerra na Europa, Sacramento foi devolvida, mas os castelhanos permaneceram ocupando as demais áreas conquistadas em terras gaúchas.

O cenário rio-platense continuou instável. Em 1776, o rei espanhol decidiu criar o Vice-Reinado do Rio da Prata, com capital em Buenos Aires. Uma das razões para formá-lo se prendia à necessidade de contra-arrestar o avanço lusitano na fronteira. Essa nova unidade administrativa do império hispânico incluía sob sua órbita territórios que iam da Patagônia até as intendências de La Paz, Charcas, Potosí, Cochabamba e Paraguai, além da Banda Oriental e das missões guaranis. Neste ínterim, forças portuguesas se apoderaram de posições controladas pelos castelhanos no Rio Grande e reconquistaram o território que havia sido perdido na campanha anterior. Como retaliação, a Espanha despachou de Cádiz uma faustosa esquadra, comandada novamente por Pedro de Cevallos, prestigiado na corte de Madri e agora nomeado vice-rei. Era a maior expedição militar espanhola até então à América do Sul, com 11 mil homens e mais de uma centena de navios. Às voltas com a rebelião independentista de suas treze colônias norte-americanas, a Grã-Bretanha não cogitava interferir. O primeiro alvo espanhol seria a Ilha de Santa Catarina, porto estratégico de ligação entre o Rio de Janeiro e o Prata, usado por navegantes como escala para descanso e reabastecimento de água e víveres. Diante do poder avassalador do inimigo, a vila do Desterro capitulou sem que um só tiro fosse disparado de suas defesas. Cevallos em seguida tomou a Colônia do Sacramento e mandou demolir as instalações militares dos tempos de domínio português<sup>33</sup>.

A ofensiva espanhola coincidiu com uma reviravolta política em Lisboa. Com a morte de José I, d. Maria assume o trono e

---

33 FLORES, Maria Bernardete Ramos. *Os espanhóis conquistam a Ilha de Santa Catarina (1777)*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004, p. 13-19, 101 e 110.

promove a “viradeira” contra as políticas implementadas pelo marquês de Pombal, que cai em desgraça. A solução para o conflito no Brasil, como usual, envolveu negociações diretas entre as coroas, mas os espanhóis se achavam desta vez em melhores condições para impor um tratado preliminar de limites. Assim, o Tratado de Santo Ildefonso, de 1777, assinalou em seu preâmbulo o objetivo de “extinguir as discórdias” existentes entre as duas monarquias e seus respectivos vassallos “no espaço de quase três séculos”. Foram mantidas em linhas gerais as fronteiras acordadas pelo Tratado de Madri ao norte e a oeste, respeitado o *uti possidetis*, o que propiciava unir o ecúmeno brasileiro pela contiguidade terrestre. No extremo sul, todavia, onde os castelhanos gozavam de posição militar superior, além da cessão de Sacramento e da exclusividade da navegação do Rio de Prata, os Sete Povos das Missões também retornaram à soberania espanhola como compensação pela devolução da Ilha de Santa Catarina a Portugal.

Os trabalhos de demarcação começaram somente em 1784 e, a exemplo do ocorrido no passado, encontraram dificuldades práticas de toda ordem. As fronteiras definidas pela diplomacia eram linhas muitas vezes imprecisas, dado o conhecimento limitado da geografia local, sobretudo no imenso sertão despovoado. As cláusulas dos tratados podiam dar margem a diferentes interpretações. Para a colocação de marcos, era preciso realizar exercícios de aproximação em vastas áreas não ocupadas, pontuadas apenas por missões religiosas e fortes. Divergências de fundo entre os demarcadores frequentemente atrasavam ou obstruíam totalmente o trabalho no terreno. Como resultado, a demora em executar os acordos podia inviabilizá-los em função de desdobramentos conflituosos nas relações entre as partes.

É nesse contexto que as repercussões da Revolução Francesa desencadearam outro ciclo de crises no velho continente. Napoleão

Bonaparte chega ao poder na França e inicia uma política agressiva de expansão para declaradamente exportar os ideais revolucionários. A Grã-Bretanha busca unir-se à Áustria e à Rússia, em luta contra a França napoleônica. Portugal, que havia renovado em 1793 seu compromisso de apoiar Londres em caso de guerra contra Paris, prevendo o pior tenta com afã manter-se neutro no conflito. Para romper a tradicional entente anglo-portuguesa, a França napoleônica pressiona pelo fechamento dos portos usados por navios britânicos, exige reparações e faz outras exigências em ultimato coordenado com o primeiro-ministro espanhol, Manuel Godoy. Como Portugal se recusava a ceder, novo conflito peninsular eclodiu em 1801 (“guerra das laranjas”). A Espanha, com apoio francês, invadiu o território português e tomou diversas localidades fronteiriças. A Grã-Bretanha ainda tinha a expectativa de alcançar um *modus vivendi* aceitável com Napoleão e se absteve de intervir. Impotente para rechaçar a investida, Portugal se viu coagido a negociar e acatou o Tratado de Badajoz (uma parte celebrada com a Espanha e outra com a França), que previa a interdição de todos os seus portos aos navios da Grã-Bretanha e o pagamento de indenizações de guerra. As praças e povoações ocupadas no Alentejo seriam devolvidas, com exceção da vila de Olivença, que continuou sob domínio espanhol<sup>34</sup>.

No sul do Brasil, a notícia da guerra na Europa imediatamente precipitou operações militares. Tropas e milícias luso-brasileiras ocupam fortins controlados pelos castelhanos e se assenhoreiam da região dos Sete Povos, avanço facilitado por sua reduzida população, resultado da Guerra Guaranítica, que havia desestruturado as missões jesuítas e provocado a migração de indígenas para além do rio Uruguai. Não obstante, dada sua débil posição na península

---

34 CASTRO, José Ferreira Borges de. *Coleção dos tratados, convenções, contratos e atos públicos celebrados entre a coroa de Portugal e as mais potências desde 1640 até o presente*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1857, v. IV, p. 128-132; FRAGOSO, José Manuel. *A história diplomática de Portugal, op. cit.*, p. 142-143.

ibérica, Portugal se encontrava comprometido com os termos severos de Badajoz. Aquele tratado, contudo, era silente quanto à situação na América do Sul, onde as hostilidades continuaram. Em 1804, as forças luso-brasileiras avançaram além das Missões e chegaram até o rio Quaraí, que passou a ser o limite extremo do Rio Grande<sup>35</sup>. Toda essa nova área incorporada, cerca de 90 mil km<sup>2</sup>, rica em erva-mate, gado e muares, representava um território quase do tamanho de Portugal e compensava plenamente a perda de Olivença. Ficava nítido o contraste entre a fraqueza portuguesa na Europa, onde se acumulavam derrotas e frustrações, e o seu poder de atuação na América, cujo potencial parecia longe de esgotar-se. Se, no plano econômico, desde muito tempo o Brasil já havia assumido posição dominante no sistema imperial português, era evidente que também na esfera político-militar os resultados alcançados na colônia ultrapassavam expectativas baseadas somente nos exíguos recursos metropolitanos.

O fato é que, no contexto político e socioeconômico mais amplo, Portugal havia-se desconectado do núcleo dinâmico da economia mundial e perdido a chance de ingressar na primeira leva da Revolução Industrial. Potência periférica na Europa, sem poder militar comparável às grandes potências, dependente economicamente das suas colônias, dominado por um Estado cartorial e patrimonialista, além de não se industrializar, Portugal demorou a sintonizar-se com as novas correntes filosóficas e científicas que surgiam no norte do continente europeu. Conviviam na sociedade portuguesa a mentalidade medieval (agrária, rotineira, eclesiástica, supersticiosa) e o mundo moderno (relações capitalistas, comércio, razão e ilustração). Ao final do século XVIII,

---

35 Como o Tratado de Badajoz com a Espanha não revalidou o Tratado de Santo Ildefonso nem mandou restabelecer o *statu quo ante bellum*, tal fato será depois utilizado por autores hispano-americanos para fazer uma distinção entre o *uti possidetis de facto* (posse “mansa e pacífica”), em oposição ao *uti possidetis juris* (o direito à soberania sobre o território deve basear-se em títulos jurídicos, e não na simples posse).

a decadência do ciclo da mineração no Brasil, o surgimento das doutrinas liberais e a crise do mercantilismo coincidiram para agravar o quadro de dificuldades que abalou os alicerces do Antigo Regime absolutista<sup>36</sup>.

Não surpreende que, diante desse quadro, entre os principais fatores de êxito relativo da diplomacia portuguesa figurassem, além de conjunturas internacionais favoráveis: a) o apoio britânico; e b) o dinheiro da exploração das colônias. No plano global, Portugal contava que a Grã-Bretanha poderia, em virtude de tratados e compromissos há muito contraídos, fazer a diferença se a dinastia dos Braganças não tivesse a quem mais recorrer. A centralidade da relação com Londres era reconhecida até mesmo por Pombal, cujas políticas autonomistas almejavam precisamente a ampliar a margem de manobra de seu país em face de interesses britânicos arraigados: “A Inglaterra e Portugal são como marido e mulher, que têm suas discussões domésticas, mas que se unirão para se defenderem contra qualquer um que venha a perturbar a paz familiar”<sup>37</sup>.

Na América do Sul, por outro lado, Portugal construíra um legado de expansão, conflitos e disputas de soberania, sobretudo na fronteira sul de sua colônia, situação ainda não resolvida satisfatoriamente. Imbuído no espírito da época, que o cotidiano dos habitantes envolvidos parecia comprovar, estava a visão da fronteira como uma zona de tensão entre “eu e o outro”, um lugar de confrontos, descaminhos e ilícitos. É sintomático destacar que, no Tratado de Madri, além de traçar limites, os negociadores também cuidaram para estabelecer um rígido controle sobre as atividades econômicas nas colônias, vedando o comércio em toda a fronteira e restringindo o fluxo de pessoas de um território a outro. Os transgressores, se apreendidos no território alheio,

---

36 NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*, op. cit.

37 WEHLING, Arno & WEHLING, Maria José C. de M. *Formação do Brasil colonial*, op. cit., p. 323.

seriam presos “pelo tempo que quiser o governador ou superior que os fez prender” (artigo XIX).

Indo mais além, no que se refere à relação da colônia brasileira com o mundo, o objetivo último de Portugal consistia idealmente em estender e manter seu controle sobre qualquer interação do Brasil com o meio externo (na prática, os intentos de contenção radical estavam fadados ao fracasso). Durante o período colonial, evidentemente, o *locus* do poder político se situava fora dos territórios que seriam depois parte integrante do Brasil independente, precocemente ligado à economia mundial nos quadros do império marítimo português e de suas conexões globais. O Brasil mais sofre do que interfere em acontecimentos na metrópole que direta ou indiretamente têm influência sobre os territórios coloniais. As negociações sobre o Brasil dependiam em grande parte das vicissitudes da política externa de Portugal. As rivalidades europeias na América, por exemplo, condicionaram os cenários de conflito na Amazônia, no Rio de Prata e em outras regiões. Assegurar o controle português, vencidas as resistências indígenas, implicava alijar os interesses de espanhóis, ingleses, franceses, holandeses e outros. O esforço era recompensado pelos abundantes recursos extraídos da colônia.

Ao iniciar-se o século XIX, os dois pilares de sustentação da política externa portuguesa estavam assim bem delineados: a inserção internacional de Portugal tinha na Grã-Bretanha seu esteio político e no Brasil sua base material. Nessa relação triangular, o papel de Portugal, pequeno reino ibérico, era basicamente de intermediário e ponto de referência inescapável aos contatos que pudessem existir entre a Grã-Bretanha e o Brasil. As guerras napoleônicas, a invasão francesa de Portugal e a posterior vinda da família real para o Rio de Janeiro em 1808, com ajuda britânica, deram um tom dramático a essa relação de assistência, tutela

e proteção. Nesse sentido, para os mais otimistas pelo menos, a antiga ideia da transferência da corte foi vista por alguns como a oportunidade de fundar um “poderoso império” na América e resgatar parte do orgulho lusitano com a edificação de um centro de irradiação de influência nos trópicos<sup>38</sup>.

---

38 Rodrigo de Sousa Coutinho fez referência, em 1803, à oportunidade de se criar “um poderoso império no Brasil” para reconquistar o que Portugal pudesse haver perdido na Europa. Apud ARRUDA, José Jobson de Andrade. *Uma colônia entre dois impérios: a abertura dos portos brasileiros, 1800-1808*. Bauru: EDUSC, 2008, p. 149.



## D. JOÃO VI E A HERANÇA LUSITANA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA\*

O acontecimento inédito da transplantação da sede do império português para o Rio de Janeiro alterou significativamente a natureza da relação que a colônia mantinha com o exterior. Além do fim do exclusivo econômico colonial e da elevação formal do território à categoria de reino, também se inaugurou uma situação parcialmente anômala: a política externa de Portugal se fazia no Brasil, mas não era evidentemente “brasileira”. Não existia ainda um ente político chamado “Brasil” com autonomia e capacidade de decisão. A política externa de d. João atendia, em primeiro lugar, aos interesses da metrópole e da dinastia dos Braganças. Apenas subsidiariamente colocava em pauta problemas próprios da colônia. Esta fase de transição, de surgimento e articulação de um império luso-brasileiro, carregará consigo ambiguidades e interrogantes que não serão resolvidas por completo mesmo após a emancipação política de 1822.

Desde o século XVII, em maior ou menor grau conforme a conjuntura, a diplomacia lusa esteve vinculada por tratados à Grã-Bretanha, que em contrapartida pretendia oferecer garantias à integridade de Portugal e à defesa dos domínios portugueses

---

\* Artigo inédito preparado especialmente para esta edição.

contra ataques de potências estrangeiras. Essa circunstância será determinante no processo que levou à transferência da corte portuguesa, caracterizada no discurso *a posteriori* como uma iniciativa de “regeneração” da monarquia em crise.

Nos primeiros anos do século XIX, Portugal havia sido engolfado pelo torvelinho político que abalou a Europa à época das guerras napoleônicas. O dilema lusitano não tinha solução à vista no jogo de poder europeu. Enquanto a Grã-Bretanha cobrava fidelidade de Portugal, Napoleão Bonaparte aumentava sua pressão sobre Lisboa. D. João, príncipe regente devido à demência de d. Maria I, protela qualquer decisão definitiva por um ou outro lado. Na verdade, a corte lisboeta estava dividida entre anglófilos e partidários de algum tipo de acordo com Paris. Desde a paz imposta em Badajoz, Portugal se viu forçado a “comprar” sua neutralidade, cedendo facilidades alfandegárias aos produtos franceses e pagando pesadas compensações financeiras. Napoleão continuou insistindo e, em 1805, chegou a sugerir um entendimento “para fazer o maior dano à Inglaterra”. D. João polidamente declinou: “Vossa Majestade sabe que a monarquia portuguesa se compõe de estados espalhados nas quatro partes do globo, que ficariam inteiramente expostos, no caso de uma guerra com a Grã-Bretanha”<sup>1</sup>.

Naquele ano, a vitória naval em Trafalgar havia dado a supremacia dos mares aos navios britânicos, que voltam a utilizar os portos portugueses e restabelecem seu pleno controle das rotas comerciais no Atlântico e no Mediterrâneo. A situação alcançou seu ponto limite quando a Grã-Bretanha proibiu o comércio marítimo dos países neutros com a França e seus aliados, em resposta ao Bloqueio Continental decretado por Napoleão em 1806. O representante britânico em Lisboa, lorde Strangford, cobrava uma posição de d. João, que era ao mesmo tempo intimado

---

1 MARTINEZ, Pedro Soares. *História diplomática de Portugal*. Lisboa: Editorial Verbo, 1985, p. 218.

pelos franceses a declarar guerra à Grã-Bretanha, confiscar suas mercadorias, reter reféns, fechar os portos e unir sua esquadra às forças das potências continentais. Enviado de Londres em missão especial para tratar com o governo português, lorde Rosslyn tinha instruções para fazer ver que “a consequência certa da sua submissão à França deve ser a perda do Brasil, que em tal caso será este país [a Grã-Bretanha] obrigado a tomar para a sua segurança”<sup>2</sup>.

O aspecto militar era relevante nesse contexto. A marinha lusitana era cobiçada pelos franceses como força adicional para fazer frente ao poderio naval britânico. Tal cenário era considerado inaceitável para a Grã-Bretanha que, em agosto de 1807, já havia atacado a neutra Dinamarca e bombardeado Copenhagen, causando a morte de centenas de civis, com o fito de impedir que a esquadra dinamarquesa caísse nas mãos de Napoleão. Ainda como pano de fundo, as notícias dos intentos britânicos de tomar Buenos Aires e Montevideú pareciam tornar mais factível a hipótese de que o Brasil (a “mais valiosa parte do reino”, segundo Strangford) poderia ser o próximo a sofrer uma represália ou ser invadido. Afinal, há anos um dos principais objetivos da Grã-Bretanha era garantir acesso irrestrito ao comércio direto com “os Brasis”, como se dizia, eliminando nesse processo a intermediação portuguesa e seus entraves burocráticos e cartoriais. Se necessário, o governo britânico dispunha de planos de contingência para o envio de forças ao Brasil, com ou sem a concordância de Lisboa. Em resposta ao ultimato francês para que Portugal rompesse imediatamente com a Grã-Bretanha, o secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, António de Araújo de Azevedo, explicou por que não poderia fazê-lo: “Não é possível nem por momentos duvidar, se a

---

2 ALEXANDRE, Valentim. *Os sentidos do império: questão nacional e questão colonial na crise do antigo regime português*. Lisboa: Edições Afrontamento, 1993, p. 144.

guerra prosseguir, que deixe de aniquilar o nosso comércio e de passar o Brasil para o domínio ou protetorado da Inglaterra”<sup>3</sup>.

Sob ameaça dos dois lados, em outubro de 1807, mediante uma convenção secreta firmada em Londres, ficou enfim acertado o apoio britânico à viagem da família real portuguesa para o Brasil. O artigo 4º explicitou um dos objetivos principais da convenção: “Sua Alteza Real o príncipe regente promete jamais ceder, em caso algum, seja no todo seja em parte, a sua marinha militar ou mercante, ou de as reunir às da França ou da Espanha, ou de qualquer outra potência”. Os britânicos garantiram o uso da Ilha da Madeira para suas tropas como ponto de apoio naval para operações na parte ocidental da Europa. Adicionalmente, previa-se a concessão de um porto franco na Ilha de Santa Catarina, de onde era habitual fazer-se comércio de contrabando com o Rio da Prata e outras colônias espanholas (esta cláusula, porém, não foi ratificada por d. João e só seria aplicada em 1810). O artigo 6º, essencial para os interesses futuros de Lisboa, estabelecia o compromisso solene britânico de não reconhecer outro soberano no trono português que não fosse o “herdeiro e representante legítimo” dos Braganças. As partes se comprometiam, ainda, a celebrar um novo tratado de comércio tão logo possível<sup>4</sup>. Navios de guerra britânicos, sob o comando do almirante Sidney-Smith, entraram no Tejo para cumprir os termos acordados, com instruções peremptórias do secretário do Exterior, George Canning, para tomar medidas de força em caso de antagonismo (captura de navios, bloqueio naval ou desembarque de tropas). Muitos portugueses tinham dúvidas, com razão, se a frota visitante vinha em seu auxílio ou se nutria intenções hostis.

---

3 FREITAS, Caio de. *George Canning e o Brasil: influência da diplomacia inglesa na formação brasileira*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1958; MARTINEZ, Pedro Soares. *História diplomática de Portugal*, *op. cit.*, p. 219.

4 BONAVIDES, Paulo & AMARAL, Roberto (org.). *Textos políticos da História do Brasil*. Brasília: Senado Federal, SEEP, 2003, v. I, p. 399-409.

Até o último momento, na iminência da chegada das tropas invasoras do general Junot, pensava-se que os francófilos na corte poderiam tentar criar empecilhos à partida. Muitos nobres e mercadores se opunham à viagem por temerem perder privilégios com o esperado fim dos monopólios e contratos reais, uma vez feita a escolha em favor do Brasil como sede da monarquia. As notícias de que a França e a Espanha conspiravam secretamente em Fontainebleau foram confirmadas: os dois países planejavam juntos dividir em três partes o território de Portugal e partilhar entre si as colônias ultramarinas portuguesas. Strangford advertiu d. João e instou-o a partir o quanto antes. Verificou-se posteriormente que o esquelético exército francês, reduzido e enfraquecido ao aproximar-se da capital, poderia ter sido confrontado se fosse outra a determinação luso-britânica naquele momento. A solução encontrada para salvar a dinastia, embora recurso de última instância, fora ao menos coerente, em matéria de política externa, com a situação de dupla dependência portuguesa da Grã-Bretanha e do Brasil: com o apoio do primeiro, a casa reinante de Portugal tentaria melhor sorte no segundo.

A retirada foi praticamente forçada. Invocando sua própria segurança, a Grã-Bretanha poderia ter ocupado sem hesitar pontos estratégicos na América portuguesa se d. João tivesse ficado para correr o risco de ser destronado e aprisionado pelos franceses, como ocorrera com Fernando VII na Espanha. Calcula-se que um bloqueio naval de Lisboa e do Porto poderia estrangular a economia portuguesa em menos de quatro meses (Portugal dependia da importação de trigo e de outros gêneros alimentícios). A tradicional aliança anglo-portuguesa se tornara tutela, que os britânicos pretendiam estender à colônia que se abria ao mundo. Enquanto os navios zarpavam para cruzar o Atlântico levando a família real, Strangford registrou em comunicação ao Foreign Office seus esforços para chegar àquele resultado e fez sua célebre

apreciação sobre o futuro que se avizinhava, prevendo que a Grã-Bretanha ficaria em posição de estabelecer com “os Brasis” uma relação de “soberano e súdito” e de exigir “obediência a ser paga como preço pela proteção”<sup>5</sup>.

Comercialmente, a conquista do mercado brasileiro já estava em curso há algum tempo. Os produtos britânicos vinham entrando no Brasil de forma crescente, como apontam as estatísticas que procuram estimar o fluxo do contrabando, que aumentou exponencialmente a partir de 1800. O potencial de mercado era reconhecido e abalizado por comerciantes londrinos, avaliando-se que a Grã-Bretanha tinha “tudo quanto o Brasil precisa, melhor em qualidade e mais barato que nação alguma no mundo”. Havia igual interesse nos mercados hispano-americanos, como parte do projeto britânico de fazer do Brasil um empório para facilitar a venda de manufaturas em toda a América do Sul. No sentido inverso, o algodão em rama brasileiro abastecia a indústria têxtil britânica, a principal locomotiva da Revolução Industrial. Tratava-se agora de legalizar a situação em benefício da expansão dos negócios, cuja importância havia adquirido proporções muito maiores em virtude do fechamento dos portos europeus ao comércio com as Ilhas Britânicas (o mercado europeu significava então a metade do total das exportações britânicas ao exterior)<sup>6</sup>.

Logo ao aportar em Salvador, em janeiro de 1808, o príncipe regente expediu uma carta régia para a abertura dos portos “às nações amigas”, medida que significava oficialmente a extinção

---

5 Strangford a Canning, ofício n. 103, Lisboa, 30 nov. 1807, National Archives, Kew, FO 63/56.

6 Carta circular do comerciante Guilherme Warren, Londres, 2 fev. 1808, apud ARRUDA, José Jobson de Andrade. *Uma colônia entre dois impérios: a abertura dos portos brasileiros, 1800-1808*. Bauru: EDUSC, 2008, p. 23 e 57; MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O expansionismo brasileiro: o papel do Brasil na Bacia do Prata (da colonização ao Império)*. Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985, p. 72.

do exclusivo colonial, vigente desde o início da colonização<sup>7</sup>. Defensores do livre comércio, como o baiano José da Silva Lisboa, futuro visconde de Cairu, procuraram justificar a medida com base nos princípios de economia política de Adam Smith. Os direitos aduaneiros foram reduzidos de 48% para 24% em relação a todas as mercadorias importadas em navios portugueses ou de nações aliadas, ficando livre também a exportação de todos os produtos brasileiros, com exceção do pau-brasil<sup>8</sup>. Em consequência, o intercâmbio direto entre o Brasil e a Grã-Bretanha irá quadruplicar ao longo daquele ano. Graças à abertura comercial, aumenta consideravelmente o movimento no porto do Rio de Janeiro, que em pouco tempo recebe em média 400 navios estrangeiros por ano (em 1800, esse número era de 70 navios). No entanto, a colônia, que era superavitária com Portugal, passa a registrar *deficits* comerciais ao transferir-se à esfera de influência britânica. Além disso, com a substituição do mercantilismo pelo livre-cambismo, as manufaturas portuguesas que antes eram vendidas localmente são deslocadas pela concorrência e o comércio do Brasil com Portugal sofrerá queda acentuada (as exportações portuguesas destinadas ao Brasil cairão mais de 50%)<sup>9</sup>.

O momento era indiscutivelmente de triunfo britânico e a diplomacia portuguesa teve de se adaptar aos novos tempos. Para que os assuntos de governo continuassem inalterados e a cidade do Rio de Janeiro fosse dotada do aparato mínimo compatível com as necessidades de uma corte europeia, diversas instituições políticas e administrativas seriam criadas na sede americana do império

---

7 OLIVEIRA, Luís Valente de & RICUPERO, Rubens (orgs.). *A abertura dos portos*. São Paulo: Editora SENAC, 2007; AGUIAR, Manuel Pinto. *A abertura dos portos, Cairu e os ingleses*. Salvador: Progresso, 1960.

8 FRAGOSO, José Manuel. *A história diplomática de Portugal*. Rio de Janeiro: Real Gabinete Português de Leitura, 1997, p. 156.

9 ARRUDA, José Jobson de Andrade. *Uma colônia entre dois impérios*, op. cit., p. 67-75, 105 e 115.

ultramarino<sup>10</sup>. Para chefiar a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra foi nomeado o anglófilo Rodrigo de Souza Coutinho, logo feito conde de Linhares, que vencera a disputa interna de poder e deslocara Araújo de Azevedo, cujas inclinações simpáticas à França fizeram cair seu prestígio na corte<sup>11</sup>.

O passo seguinte no processo de afirmação da preeminência britânica no Brasil foi a conclusão dos dois tratados de 1810 entre Portugal e a Grã-Bretanha: de aliança e amizade e de comércio e navegação. Foram reiterados compromissos assumidos em tratados anteriores, tal como o Tratado de Methuen. Haveria acesso irrestrito de navios de guerra britânicos aos portos portugueses e brasileiros e continuidade da ocupação militar britânica da Ilha da Madeira. Aos protestantes lhes foi concedida liberdade religiosa, vedada sua sujeição a tribunais católicos da Inquisição no Brasil. Uma linha de paquetes ligaria o porto inglês de Falmouth ao Rio de Janeiro. Confirmou-se o uso da Ilha de Santa Catarina como porto franco para os britânicos, cumprindo o previsto na convenção secreta de 1807. Incorporou-se no tratado a promessa portuguesa de proceder à “gradual abolição” do tráfico de escravos, que começava a ser combatido mais ostensivamente pelos britânicos. A antiga figura do juiz conservador da nação inglesa, prevista em Portugal desde o tratado anglo-português de 1642, passaria a existir também no Brasil, como garantia de extraterritorialidade

---

10 Exemplos: Ministério e Conselho de Estado; Desembargo do Paço; Casa de Suplicação; Intendência da Polícia; Mesa de Consciência e Ordens; Erário Régio; Conselho Real de Fazenda; Junta de Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação; Banco do Brasil; Real Academia Militar e Real Academia de Guardas-Marinhas; Arquivo Militar; Biblioteca Real; Museu Real; Imprensa Régia (jornal *Gazeta do Rio de Janeiro*); Observatório Astronômico; Jardim Botânico; Academias Médico-Cirúrgicas; Academia Real de Belas Artes; etc.

11 O Rio tinha então cerca de 50 mil habitantes e sua população logo duplicou com a chegada da corte. Em 1808, dois terços da população de toda a colônia (2,5 milhões no total) eram de negros, mulatos ou mestiços. OLIVEIRA LIMA, Manuel de. *D. João VI no Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996; SCHULTZ, Kirsten. *Tropical Versailles: empire, monarchy, and the Portuguese royal court in Rio de Janeiro: 1808-1821*. Nova York: Routledge, 2001; WILCKEN, Patrick. *Império à deriva: a corte portuguesa no Rio de Janeiro, 1808-1821*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2005.

judicial para os súditos britânicos. Esse privilégio era semelhante às capitulações extraídas do império otomano e da China pelas potências europeias para isentar seus nacionais das leis locais. Em compensação, os portugueses residentes nos domínios britânicos receberiam menos do que a reciprocidade: poderiam gozar, em comum com todos os outros estrangeiros, do benefício da “reconhecida equidade da jurisprudência britânica” e da “singular excelência da sua Constituição”<sup>12</sup>.

Uma das concessões mais notórias se deu no tocante às tarifas alfandegárias: as mercadorias originárias da Grã-Bretanha deveriam pagar direitos de importação de 15% *ad valorem*, mas a mesma taxa seria de 16% para Portugal e 24% aos demais países. Alijava-se preventivamente a concorrência estrangeira e os produtos da própria metrópole ficavam em posição de inferioridade para entrar no mercado da colônia em relação à potência protetora. Depois dos tratados de 1810, a revogação do alvará de 1785, que havia proibido a produção de manufaturas no Brasil, perdera seu propósito declarado de “promover e adiantar a riqueza nacional” pelo estímulo às atividades industriais. Afinal, os estabelecimentos autóctones não tinham como enfrentar a concorrência britânica em pé de igualdade<sup>13</sup>. Ademais, um dos efeitos da queda nas tarifas seria a diminuição na arrecadação fiscal e o subsequente impacto negativo sobre o orçamento público.

As condições de reciprocidade formal previstas em algumas cláusulas do tratado eram no fundo fictícias diante de sua muita improvável aplicação prática. A paridade que pudesse existir era

---

12 Cf. textos dos tratados de 1810, in: GARCIA, Eugênio V. (org.), *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos, 1493-2008*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2008, p. 61-84.

13 Alvará de 1º de abril de 1808, assinado pelo príncipe regente d. João, pelo qual se revogou o alvará de 1785 e ficou autorizado o estabelecimento de fábricas e manufaturas no Brasil. Arquivo Nacional. Disponível em: <[www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys](http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys)>. Acesso em: 27 jan. 2016.

imperfeita, pois o que se negociou foi a outorga de um regime de privilégio à Grã-Bretanha, por vigência ilimitada, recebendo-se em troca apenas um tratamento de nação mais favorecida para o Brasil. Esse resultado só é compreensível tendo presente as razões políticas por trás dos tratados, de resto plenamente reconhecidas pelo lado luso-brasileiro, como apontou Cairu, que estimava necessário dar ao governo britânico “exuberantes provas de gratidão, confiança e benevolência”. Do ponto de vista estritamente português, invocando o artigo 6º da convenção secreta de 1807, restituir ao príncipe regente o reino perdido era o objetivo último, cuja consecução condicionara a negociação com a Grã-Bretanha, que seria “quem defende as nossas costas, quem afiança e segura a nossa existência política, quem no ajuste de paz geral deve negociar os nossos interesses”, nas palavras de um desembargador que opinou sobre os termos pactuados. Rendia-se também a uma realidade econômica. O Bloqueio Continental francês havia atingido o comércio de gêneros produzidos no Brasil, como algodão, couros, açúcar, cacau, tabaco e café. Outrora exportados para cidades da Europa, principalmente Hamburgo e os portos italianos, esses produtos perderam o acesso àqueles mercados e seu escoamento teria de ser feito por intermédio da Grã-Bretanha, único mercado alternativo de importância que restara<sup>14</sup>.

Portugal, ocupado pelos franceses, estava em posição extremamente débil para resistir à tentativa britânica de transplantação de sua hegemonia ao Brasil. O porto de Lisboa sofrera com a interrupção do comércio regular das exportações portuguesas (vinho, sal, azeite, lã) e com a dificuldade de efetuar o transbordo das mercadorias provenientes das colônias que por ali passavam com destino a outros mercados (algodão, açúcar,

---

14 ALEXANDRE, Valentim. *Os sentidos do império*, op. cit., p. 210 e 226-227.

madeira, couros, etc.). Em 1809, a Grã-Bretanha havia concedido um crédito de 600 mil libras esterlinas a Portugal, que enfrentava grave desajuste financeiro. Como garantia pelo empréstimo foi oferecida a renda do pau-brasil. Enquanto isso, prosseguiram em solo português os combates da Guerra Peninsular. Portugal contava com a intervenção militar da Grã-Bretanha para expelir o invasor, tarefa impraticável sem ajuda externa. Os oficiais britânicos reorganizaram, equiparam e treinaram as forças combatentes portuguesas. A vitória viria somente em 1811, quando o general britânico William Beresford, no comando do exército português, derrotou os franceses em Albuera.

Diante de tal vulnerabilidade, muito antes da viagem da família real, os portugueses tentaram vender a ideia de que a transferência da corte para o Novo Mundo representava uma estratégia de “renovação imperial”, desenhada para viabilizar a construção de um novo império luso-brasileiro. Resgatava-se a velha crença de que o Brasil poderia ser a tábua de salvação da dinastia portuguesa. Sousa Coutinho, entre outros, havia proposto estabelecer uma “federação imperial” entre a metrópole e as colônias, sob o argumento de que pouco importava onde seria a base física da monarquia se as unidades constitutivas do império estivessem interligadas e formassem um conjunto harmonioso e digno da grande nação lusófona. Em 1801, o marquês de Alorna escrevia ao príncipe regente: “V. A. R. [Vossa Alteza Real] tem um grande império no Brasil, e o mesmo inimigo que ataca agora com tanta vantagem, talvez que trema e mude de projeto, se V. A. R. o ameaçar de que se dispõe a ir ser imperador naquele vasto território adonde pode facilmente conquistar as colônias espanholas e aterrar em pouco tempo todas as potências da Europa”<sup>15</sup>.

---

15 LYRA, Maria de Lourdes Viana. *A utopia do poderoso império: Portugal e Brasil, bastidores da política (1798-1822)*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1994, p. 109; OLIVEIRA, Eduardo Romero de. *A ideia de*

Esse projeto de “refundação” do império a partir do Rio de Janeiro teve como pressuposto concreto, premeditado ou não, uma política mais agressiva no entorno regional da colônia brasileira. Em 1º de maio de 1808, d. João declarou guerra à França e considerou “nulos e de nenhum efeito” todos os tratados que havia sido obrigado a assinar sob coação, notadamente o Tratado de Badajoz de 1801. No seu manifesto, em tom de desafio, o príncipe regente expressou a resolução da corte portuguesa de levantar “sua voz no seio do novo império que vai criar”. Jurou não depor “jamais” as armas contra a França, “senão de acordo com o seu antigo e fiel aliado S. M. Britânica”<sup>16</sup>. Em seguida, ordenou a ocupação de Caiena, a título de retaliação pelas agressões cometidas por Napoleão. Dentro do espírito de colaboração contra o inimigo comum, a Grã-Bretanha apoiou a operação com uma corveta, que se juntou à expedição portuguesa que partiu do Pará para tomar a Guiana, o que se fez sem maiores dificuldades no início de 1809. Assoberbado com a guerra continental e sem poder naval para afrontar a marinha britânica, Napoleão não se deu ao trabalho de enviar reforços para tentar recuperar a colônia perdida.

Além de seu caráter punitivo, a ação contra Caiena reforçava o pleito português sobre a área ao norte do Amazonas, fonte de constantes desentendimentos com os franceses. O Tratado de Utrecht havia determinado que a França deveria respeitar o Oiapoque como o limite reconhecido com os domínios portugueses, mas havia frequentes violações daquele acordo, comércio ilegal e dúvidas quanto à localização exata de qual seria o referido rio. O cenário ideal para Portugal era, se possível, conservar a Guiana como compensação pelas perdas que os franceses provocaram. Mesmo se a conquista não tivesse fins colonizadores permanentes

---

império e a fundação da monarquia constitucional no Brasil (Portugal-Brasil, 1772-1824). *Tempo*. Niterói, v. 9, n. 18, 2005, p. 43-63.

16 ARRUDA, José Jobson de Andrade. *Uma colônia entre dois impérios*, op. cit., p. 151-154.

e servisse apenas como elemento de barganha nas negociações de paz, Caiena era o alvo mais próximo e factível se a intenção fosse simplesmente hostilizar Napoleão. O contraste era evidente: na Europa, Portugal nada podia fazer; na América, as forças portuguesas tinham poder de iniciativa<sup>17</sup>.

As atenções de d. João também se voltaram para o extremo sul de sua colônia, onde as apostas serão ainda mais altas. Havia grande incerteza no Rio da Prata sobre o futuro do império espanhol depois que Napoleão impôs seu irmão, José Bonaparte, como rei da Espanha. O governo português, confiado em que o exílio lhe colocava em melhor situação do que o estado de acefalia que acometera a coroa espanhola, considerou propício o momento para inaugurar uma política de maior assertividade em relação aos vizinhos platinos. Logo em 1808, Sousa Coutinho propôs por carta uma “união comercial” com Buenos Aires, oferecendo ainda a “proteção” da monarquia portuguesa e de sua esquadra recém-chegada da Europa. Ao fazê-lo, insinuou contar com o respaldo do poderio naval britânico no Atlântico Sul, pois, se não houvesse entendimento, “Sua Alteza Real se veria obrigado a obrar, de concerto com o seu poderoso aliado, com os fortes meios que a Providência depositou em suas mãos”. A proposta foi recusada. Buenos Aires, que pouco tempo antes havia rechaçado duas tentativas de invasão pelos britânicos, avaliava que podia defender-se por si mesma. O mal-estar causado entre os argentinos foi tal que se chegou a pensar que uma invasão do Rio Grande de São Pedro poderia ser a melhor resposta a dar à *démarche* portuguesa<sup>18</sup>.

---

17 O território de Caiena será mantido até 1817 sob a administração de João Severiano Maciel da Costa, futuro marquês de Queluz. As leis francesas, todavia, continuaram sendo aplicadas (Código de Napoleão). SOUBLIN, Jean. *Cayenne 1809: la conquête de la Guyane par les portugais du Brésil*. Paris: Karthala, 2003; REIS, Arthur César Ferreira. A ocupação de Caiena. In: HOLANDA, Sérgio Buarque (org.). *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993, p. 278-299.

18 MANCHESTER, Alan K. *British preeminence in Brazil: its rise and decline*. Nova York: Octagon Books, 1972, p. 113-115; MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O expansionismo brasileiro*, op. cit., p. 71-72; ALEXANDRE, Valentim. *Os sentidos do império*, op. cit., p. 244.

Paralelamente, colocou-se a questão dos direitos sucessórios ao trono espanhol. A esposa de d. João, Carlota Joaquina, era filha primogênita do rei Carlos IV e irmã de Fernando VII, que se encontrava cativo em Valençay. Carlota se considerava a herdeira legítima dos Bourbons e, contando com o encorajamento do almirante Sidney-Smith e de simpatizantes buenaienses, publicou um manifesto sobre sua pretensão de assumir ela mesma a regência espanhola no Rio da Prata. Seu plano não teve êxito por vários fatores, entre eles a oposição de Sousa Coutinho e o veto do Foreign Office, transmitido por Strangford. A Grã-Bretanha não planejava intervir na política das colônias espanholas enquanto estas permanecessem fiéis a Fernando VII. Tampouco se afigurava palatável a Londres eventual união das duas coroas ibéricas ou a possibilidade de que d. João pudesse no futuro alegar a posse de todo o litoral atlântico do continente para estabelecer aí um “império da América do Sul”. Novamente pressionado, d. João desestimulou Carlota a seguir viagem ao Prata e foi franco ao admitir que, nesse assunto, “nada devo decidir ou obrar sem ir de acordo com Sua Majestade Britânica, e com o governo estabelecido na Espanha”<sup>19</sup>.

Embora lutassem juntos contra os franceses na Guerra Peninsular, britânicos, portugueses e espanhóis eram aliados na Europa com interesses muitas vezes não coincidentes na América. Desestabilizado pela conflagração europeia e seus desdobramentos nas possessões ibéricas, o ambiente platino era confuso. O vazio de poder instalou uma crise de autoridade. Movimentos independentistas de diversos matizes eclodiram. Inúmeros projetos e alternativas políticas coexistiam. Após a Revolução de Maio, em 1810, a junta do *cabildo abierto* de Buenos Aires tentou

---

19 AZEVEDO, Francisca L. Nogueira de. *Carlota Joaquina na corte do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003; VICENTE, Antônio Pedro. Política exterior de D. João VI no Brasil. *Estudos Avançados*. São Paulo/USP, v. 7, n. 19, 1993, p. 193-214.

impor seu controle sobre as províncias do Vice-Reinado do Rio da Prata. Mas havia realistas buenaienses que permaneciam fiéis a Fernando VII ou declaravam sua lealdade ao Conselho de Regência que substituiu a Junta de Sevilha. Montevideú não reconheceu a junta de Buenos Aires e se transformou em reduto dos espanhóis, sob o mando do vice-rei nomeado pelo Conselho de Regência, Francisco Javier de Elío<sup>20</sup>.

Àquela altura, a posição britânica diante dos movimentos pela independência na América hispânica estava condicionada pelo cenário europeu. A Grã-Bretanha apoiava a resistência popular que lutava contra o domínio francês na Espanha e exigia o retorno de Fernando VII. O exército britânico, comandado pelo duque de Wellington, enfrentava as tropas francesas na península ibérica aliado às juntas espanholas leais ao rei cativo. Conseqüentemente, apesar de seus interesses comerciais e políticos em eventual secessão das colônias hispano-americanas, em especial no Rio da Prata, Londres assumira uma postura ambivalente, tentando esboçar neutralidade.

Nesse contexto indefinido, o caudilho José Gervasio Artigas liderava milícias orientais contra os espanhóis no interior da Banda Oriental. Seu programa social adquirira dimensões de revolta popular e camponesa, com chamados à reforma agrária e à defesa dos direitos dos indígenas e trabalhadores do campo<sup>21</sup>. Após algumas vitórias no início de 1811, Artigas sitia Montevideú. Para aliviar o cerco a que estava submetido, Elío solicita ajuda a Portugal (isto é, ao governo português sediado no Rio). D. João vinha acompanhando de perto a crise e decide intervir. Artigas era visto como um subversivo perigoso que espalhava ideias

---

20 PIMENTA, João Paulo G. *Estado e nação no fim dos impérios ibéricos no Prata (1808-1828)*. São Paulo: Editora Hucitec, 2002, p. 44-47.

21 PONS, Roberto Ares. *José Artigas: conductor rioplatense, 1811-1820*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

republicanas e antioligárquicas, atentatórias à ordem político-social luso-brasileira, assentada na instituição monárquica e na escravidão. A pretexto de resguardar a segurança de sua colônia contra a “anarquia”, os “excessos revolucionários” e os ataques de bandoleiros e salteadores, em junho de 1811, a corte portuguesa despacha tropas sob o comando de Diogo de Sousa, que rompem o sítio a Montevidéu. Buenos Aires inicia entendimentos com Elío para obter uma trégua e, perseguidos por realistas e portugueses, Artigas e milhares de seus seguidores deixarão o território no chamado “êxodo do povo oriental”<sup>22</sup>.

Além do propósito declarado de reprimir o movimento revolucionário, a “pacificação” da Banda Oriental se prestava também a atender alguns objetivos econômicos, como garantir a posse de pastagens férteis, arrebanhar cavalos e mulas ou, ainda, minar a concorrência de pecuaristas rivais no comércio de couro e charque. Em toda a região platina, os laços além-fronteira eram um dado da realidade local, dos vínculos de família, comércio e propriedade às frequentes incursões de pilhagem, arriadas e califórnias. Interesses privados e razões de Estado se entrecruzavam. Estancieiros e comerciantes gaúchos tinham motivações próprias para engajar-se em determinadas atividades de expansão mercantil ou ações militares patrocinadas pelo governo<sup>23</sup>.

Strangford protestou contra a invasão lusitana e se ofereceu como mediador entre as partes no conflito platino. A Grã-Bretanha, que, como agravante, entrara em guerra com os Estados Unidos, pretendia preservar o *statu quo* no Prata enquanto não se aclarasse a situação na Europa. Entrementes, Buenos Aires ameaçava declarar guerra se Diogo de Sousa não se retirasse de Montevidéu.

---

22 ESCUDÉ, Carlos & CISNEROS, Andrés. *Historia de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/CARI, 2000. Disponível em: <[www.argentina-rree.com/historia.htm](http://www.argentina-rree.com/historia.htm)>.

23 MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O expansionismo brasileiro, op. cit.*, p. 73-76.

Por mais que Sousa Coutinho desse importância à questão platina, manter relações amistosas com a Grã-Bretanha era ainda sua maior prioridade de política externa. Diante das pressões britânicas, d. João aceitou um armistício e se comprometeu a retirar as tropas portuguesas. Em maio de 1812, foi celebrado um armistício em Buenos Aires pelo tenente-coronel João Rademaker, que atuou como enviado do príncipe regente, e Nicolás Herrera, pelo governo das Províncias Unidas do Rio da Prata, fato que representou tacitamente o reconhecimento português da independência daquelas Províncias. No acordo, que d. João considerou “desairoso”, Portugal foi obrigado a declarar que dos seus atos não era possível deduzir “nenhum direito de domínio, posse perpétua e muito menos conquista” do território oriental<sup>24</sup>.

O malogro dessa primeira intervenção era sintomático da extensão que havia alcançado a influência britânica nos destinos do reino, tanto no Rio quanto em Lisboa, onde um Conselho de Regência, presidido pelo general Beresford, governava a “Europa portuguesa” (Portugal metropolitano). Parecia claro então que seria sobremaneira difícil executar qualquer plano de grandeza imperial na América do Sul sem forças suficientes que compensassem a falta de respaldo britânico. A política expansionista de d. João, aliás, era alvo de críticas de setores brasileiros mais identificados com uma visão protonacional. O *Correio Braziliense*, por exemplo, editado por Hipólito José da Costa, apontava o contrassenso de alargar militarmente um território de por si já extenso e desabitado, quando a prioridade deveria ser primeiro tratar de povoá-lo e desenvolvê-lo: “O território do Brasil é tão vasto, que toda a ideia de o aumentar é absurda”. Porta-voz do sentimento nativista, o jornal não via vantagem em se ocupar a Banda Oriental, ao preço de ofender os espanhóis e os habitantes da vizinhança, com dispêndio

---

24 GARCIA, Eugênio V. (org.). *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos, 1493-2008*, op. cit., p. 85-87.

de recursos que podiam ser empregados com mais proveito na defesa de Portugal na Europa: “Ultimamente se escandalizaram os mesmos povos do Brasil, vendo que os fazem entrar em uma guerra, de que eles não necessitam; pois nos seus domínios têm mais terreno do que podem povoar, em dez séculos, e portanto não é de nenhum valor o pedaço de terra que vai da lagoa Mirim até o Uruguai”<sup>25</sup>.

Entrementes, o ambiente político no seio da corte portuguesa começava a mudar. Sousa Coutinho faleceu subitamente em 1812 (sob suspeitas de envenenamento) e o “partido francês” ganhou espaço novamente. No início de 1814, retornava ao governo o francófilo Araújo de Azevedo, no ano seguinte feito conde da Barca, que permanecera à sombra desde seu afastamento da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra em virtude dos tormentosos acontecimentos de 1807. Strangford, ciente de que a diretriz política se alterava em detrimento da Grã-Bretanha, opôs-se à nomeação de Araújo de Azevedo, mas desta vez a manobra se volta contra ele mesmo: enfasiado após anos de impertinências do enviado britânico, d. João pediu a sua saída. Strangford ainda tentou convencer seu governo de que era chegado o momento do regresso da família real a Portugal, onde supostamente o soberano português estaria mais vulnerável a pressões externas e, por conseguinte, mais dependente da proteção britânica. Tinha-se presente que a ideia inicial da transferência da corte, em princípio, era permanecer no Brasil apenas até que fosse restabelecida a paz na Europa. Com esse entendimento, a Grã-Bretanha enviou uma pequena esquadra em dezembro de 1814 para transportar d. João de volta a Lisboa. Não era esse, entretanto, o pensamento do príncipe regente, que decide permanecer no Rio, contrariando a

---

25 *Correio Braziliense*, n. 31, dez. 1810, e n. 43, dez. 1811, apud PIMENTA, João Paulo G. *Estado e nação no fim dos impérios ibéricos no Prata (1808-1828)*, op. cit., p. 90 e 106.

disposição de Londres. A esquadra foi obrigada a retornar e nela partiu Strangford, em caráter definitivo<sup>26</sup>.

Naquele ano, a derrota da França e o fim da guerra na Europa continental permitiram a convocação das negociações de paz do Congresso de Viena, sob o signo da legitimidade dinástica e da restauração das monarquias destronadas por Napoleão. Portugal, representado em Viena por Pedro de Sousa Holstein, conde de Palmela, buscou compensações pelo esforço de guerra e tentou condicionar a devolução de Caiena à de Olivença, tomada pelos espanhóis em 1801. Convém assinalar que nos artigos secretos do Tratado de aliança e amizade de 1810, a Grã-Bretanha havia prometido empregar os seus bons ofícios e interposição para obter a restituição à coroa portuguesa dos territórios de Olivença e Jurumenha e, igualmente, ajudar no restabelecimento dos antigos limites da América portuguesa no caso de Caiena, conforme a interpretação dada por Lisboa às estipulações do Tratado de Utrecht. Em retribuição, Portugal cederia a Sua Majestade Britânica os estabelecimentos de Bissau e Cacheu, na África Ocidental, pelo espaço de cinquenta anos. Essa última cláusula, contudo, Portugal não desejava cumprir. As feitorias africanas, ativos entrepostos para o comércio de escravos com destino ao Pará e ao Maranhão, eram muito valiosas para serem entregues tão facilmente aos britânicos. Temia-se também que, uma vez de posse desses portos, a Grã-Bretanha, em aberta campanha contra a escravatura, poderia interferir na navegação entre os dois continentes e prejudicar o fluxo normal do tráfico atlântico.

Portugal pensava figurar entre as potências vencedoras, quando na verdade sua presença em Viena pouco significava para as decisões mais cruciais em debate. O maior poder diplomático de

---

26 MANCHESTER, Alan K. *British preeminence in Brazil*, op. cit., p. 102-104; ALEXANDRE, Valentim. *Os sentidos do império*, op. cit., p. 287-290.

que dispunha Portugal era a ameaça de declarar nulos os tratados de 1810 com a Grã-Bretanha. Com efeito, em grande parte para não ceder Bissau e Cacheu, Palmela conseguiu a anulação do tratado de aliança e amizade, embora o de comércio e navegação (o mais importante para Londres) continuasse vigente. Mas, da perspectiva portuguesa, o saldo do Congresso ficou aquém do esperado. Sem apoio britânico suficiente, Portugal não obteve as indenizações que se julgava no direito de receber, não conseguiu reaver Olivença e se comprometeu a restituir a Guiana à França amigavelmente “quando as circunstâncias o permitissem”. Ademais, teve de dobrar-se na questão do tráfico de escravos. Os delegados portugueses estavam instruídos a resistir a qualquer intento britânico de forçar um compromisso de abolição imediata do tráfico. Lorde Castlereagh, representante britânico em Viena, pressionou e obteve a aprovação da Declaração das Oito Potências, que condenava o tráfico negreiro como “repugnante” e reconhecia a necessidade de extingui-lo o mais rápido possível. Em acordo bilateral com a Grã-Bretanha, Portugal concordou formalmente em abolir o tráfico nas costas africanas ao norte da linha do Equador (o que, ao menos, preservava o grosso do comércio que abastecia a economia brasileira). O compromisso foi expandido em 1817, mediante uma convenção adicional, quando Grã-Bretanha e Portugal se concederam o direito de visita e busca a navios suspeitos de comércio ilícito de escravos e decidiram criar comissões mistas de julgamento no Rio de Janeiro e em Serra Leoa.

O que se pode constatar mais claramente neste estágio é a relação imbricada (e por vezes contraditória) entre os interesses *portugueses* e os interesses *brasileiros* na diplomacia joanina. Como resumiu Palmela: “Não podemos deixar de considerar que a monarquia portuguesa tem dois interesses distintos, o europeu e o americano, os quais nem sempre se podem promover juntamente,

mas que se não devem em caso nenhum sacrificar um ao outro”<sup>27</sup>. A insistência em tentar reaver Olivença parecia indicar que, para os delegados portugueses, um vilarejo europeu valia mais do que vastas léguas de território americano esparsamente habitado. Por outro lado, resistir de forma intransigente à abolição do tráfico de escravos, tema caro aos setores dominantes da sociedade brasileira, guardava relação com a própria estabilidade do império e sua viabilidade socioeconômica. Nesse quadro, d. João irá cada vez mais abraçar as causas “americanas”, às quais se encontrava dia a dia mais diretamente ligado.

Ainda em Viena, Talleyrand, representante francês, argumentou que, estando d. João ausente de Portugal, seria benéfico ao princípio da recondução a seus tronos dos soberanos legítimos a elevação do Brasil à categoria de reino. No momento em que foi anunciado, em 1815, quando o relacionamento com a Grã-Bretanha apresentava sinais de roçadura, o ato de criação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves parecia exibir vernizes antibritânicos. A carta de lei do príncipe regente assinalava a importância dos vastos domínios da América e de seus “preciosos elementos de riqueza”. Em termos jurídicos, o Brasil deixa de ser colônia e passa a manter “perfeita união e identidade” com Portugal. A medida foi aplaudida com entusiasmo por partidários da emancipação da ex-colônia. Um deles anotou: “Já os portugueses da América não são inferiores em graduação e direitos aos portugueses da Europa”<sup>28</sup>.

Celebrada no Brasil, a notícia foi recebida com pesar em Portugal. Mais do que mera formalidade, o advento do Brasil-Reino remete à ideologia política do império emergente que se queria criar no Novo Mundo e se insere em processo mais amplo de progressiva americanização da monarquia portuguesa, inspirada

---

27 ALEXANDRE, Valentim. *Os sentidos do império*, op. cit., p. 355.

28 LYRA, Maria de Lourdes Viana. *A utopia do poderoso império*, op. cit., p. 157.

no retorno do ideário do Antigo Regime pré-Revolução Francesa, novamente em voga nos círculos oficiais europeus<sup>29</sup>. Procedeu-se a uma combinação prática entre a orientação absolutista clássica, segundo a qual toda a fonte de autoridade residia no soberano, e a nova política externa “americana” de Portugal. Tal fenômeno de “brasileirização” da dinastia bragantina atingirá seu ápice quando d. João é sagrado rei com grande pompa em 1818, no Rio de Janeiro (e não em Lisboa), o que fez cair por terra a expectativa daqueles que favoreciam um retorno rápido do monarca à sua antiga pátria em solo europeu. Como antevia o governo francês, em instruções ao seu encarregado de negócios no Rio, “o príncipe regente, tendo a escolher entre ser ainda por muito tempo o primeiro poder da América Meridional ou voltar a ocupar um dos terceiros lugares na Europa, abraçará porventura o partido que lhe permite exercer em redor de si maior influência”<sup>30</sup>.

Terminada a guerra na Europa, estavam dados os elementos para que Portugal implementasse uma política de diversificação via reaproximação com a França e outras cortes europeias. A estratégia tradicional do “partido francês” havia sido sempre preservar a harmonia com Paris como possível contrapeso à Grã-Bretanha, aferrando-se à neutralidade nos conflitos europeus como a melhor garantia à independência portuguesa. Ainda que o predomínio político-econômico britânico sobre Portugal não fosse avassalador todo o tempo, sofrendo altos e baixos conforme a conjuntura, Araújo de Azevedo avaliava necessário precaver-se para salvaguardar o interesse maior de seu país (o temor de uma investida britânica contra as colônias portuguesas em 1807 foi um claro exemplo). Via com ceticismo que a Grã-Bretanha

---

29 SILVA, Ana Cristina Fonseca Nogueira da. Nação federal ou nação bi-hemisférica? O Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves e o “modelo” colonial português do século XIX. *Almanack Braziliense*. São Paulo, n. 9, maio 2009, p. 68-83.

30 ALEXANDRE, Valentim. *Os sentidos do império*, op. cit., p. 336.

pudesse realmente defender as fronteiras terrestres de Portugal, sobretudo se a Espanha se aliasse à França com intenções hostis. No Congresso de Viena, o governo português no Rio, longe do epicentro da geopolítica europeia, chegou a conjecturar, por exemplo, que a Rússia poderia assumir o papel de potência emergente continental e nutriu alguma esperança de contar com o apoio russo nas questões que preocupavam Portugal (apoio que não se materializou)<sup>31</sup>.

O novo momento nas relações com a França de Luís XVIII culminará com o tratado de restabelecimento da paz e a efetivação do retorno de Caiena ao poder francês, em 1817, após quase nove anos de ocupação lusa. Com a Áustria, o casamento por procuração em 1816 do príncipe d. Pedro, filho de d. João, com Leopoldina, filha de Francisco I, selou uma aliança dinástica com a Áustria. Nos dois casos, as promessas de amizade e cooperação foram ilustradas com o envio de missões especiais ao Brasil: a missão cultural francesa e a científica austríaca. Também foram acertados matrimônios com a Espanha: a infanta Maria Isabel de Bragança contraiu em Madri núpcias com seu tio, Fernando VII, cujo irmão, d. Carlos, desposou Maria Francisca. Portugal se uniu, ainda, ao programa conservador da Santa Aliança, à qual aderiu em 1817. As iniciativas restauradoras do período visavam a conter ou mesmo reverter os excessos da Revolução Francesa. Os membros fundadores da Santa Aliança (Áustria, Prússia e Rússia) haviam estabelecido o compromisso de, “em nome da Santíssima Trindade”, ajudarem-se mutuamente para preservar o poder absolutista das dinastias e defender o “direito à intervenção” quando fosse preciso reprimir movimentos liberais, constitucionalistas ou revolucionários. Embora Portugal tentasse costurar uma rede de alianças continentais, a Grã-Bretanha ainda

---

31 *Ibid.*, p. 138-140.

era um parceiro inescapável e sua ascendência sobre o reino podia ser no máximo relativizada, mas não suprimida de todo. O objetivo era evitar, como pensava Palmela, que a “íntima união” com a Grã-Bretanha se transformasse em “sujeição absoluta, se Portugal não cuidar em formar outros enlaces”<sup>32</sup>.

No plano econômico, também se verificam intentos por contrabalançar a preponderância britânica, com resultados díspares. Em 1814, sob o pretexto de que a guerra havia terminado, um decreto do príncipe regente franqueou a entrada e saída em portos brasileiros a navios de qualquer nacionalidade, medida que foi interpretada como uma segunda abertura dos portos<sup>33</sup>. Em 1818, os produtos portugueses são equiparados aos britânicos para fins de admissão nas alfândegas do Brasil, ambos passando a pagar direitos aduaneiros à taxa de 15% *ad valorem*, medida que corrigia a distorção do tratado de 1810, que impunha tarifa maior a Portugal (16%). Buscava-se a equidade, mas é interessante notar que a forma de fazê-lo envolvia um nivelamento das concessões, não a sua anulação. Essa tática tinha precedentes. No século XVIII, quando se cogitou, na chamada Grande Instrução de Alexandre de Gusmão, que a França poderia oferecer um contrapeso à aliança com a Grã-Bretanha, pensou-se em conceder aos franceses os mesmos privilégios dados aos britânicos (ao invés de repensar o efeito daquelas concessões sobre a economia de Portugal). Era, em síntese, a aplicação unilateral de uma política de nação mais favorecida, ou melhor, de “protetor mais favorecido”.

Deve-se ressaltar que o advento do Concerto Europeu pós-Viena, que substituiu o tradicional sistema de equilíbrio de poder, não foi inteiramente benéfico para os planos portugueses. Visto

---

32 *Ibid.*, p. 332-336.

33 GARCIA, Eugênio V. (org.). *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos, 1493-2008*, *op. cit.*, p. 88.

como “simples aliado” da Grã-Bretanha, Portugal passava a ter mais dificuldades para neutralizar a influência britânica via aproximação com a potência continental que detivesse maior projeção (fosse a França ou qualquer outra). Em uma macroestrutura internacional de concerto entre grandes potências, os estados menores tendem a perder parte de sua habilidade de executar uma política pendular desenhada para tirar proveito das rivalidades entre os protagonistas do sistema. Nesse contexto, a distância do diretório europeu pelo menos dava ao governo do Rio um pouco mais de liberdade para agir. Para os portugueses reinóis, entretanto, a leitura era outra: o isolacionismo da corte joanina ampliava os problemas na medida em que a “brasileirização” da dinastia relegava a antiga metrópole ao segundo plano.

Ao final do século XVIII, a eficácia da política externa de Portugal dependia acima de tudo dos recursos de sua colônia brasileira e dos préstimos britânicos, ainda que incertos e não seguros. Agora, o Brasil, além de ser a base material, geográfica e administrativa do império português, talvez pudesse também servir de esteio político para permitir voos mais altos à diplomacia portuguesa. O maior teste estaria no Rio da Prata, zona de convergência de tensões e instabilidades. Tratava-se de realizar ali o antigo projeto geopolítico português de domínio de suas “fronteiras naturais”, expandindo sua fronteira mais ao sul e aumentando o prestígio do império luso-brasileiro na América. Apoderar-se da Banda Oriental daria acesso facilitado aos rios Uruguai e Paraná e maior controle sobre a via fluvial até o Mato Grosso pelo rio Paraguai, vital para o comércio e a navegação, além das vantagens comerciais advindas da posse do porto de Montevideu. Em resumo, Portugal buscava no continente americano as compensações que lhe foram negadas em Viena.

O cenário pós-1815 era bem diferente em relação à fracassada intervenção de 1811. Tropas de veteranos que haviam lutado nas guerras napoleônicas acabavam de chegar da Europa e estavam à disposição de d. João. A Espanha, enfrentando revoltas coloniais em todo seu império, não estava em condições de encetar operações de maior envergadura. Artigas se fortalecera e, ostentando o título de “protetor dos povos livres”, havia formado uma Liga Federal entre a Banda Oriental e cinco províncias platinas. Buenos Aires continuava a enfrentar problemas para controlar as províncias e o grosso de seu exército, sob o comando de San Martín, se encontrava nos Andes preparando a travessia da cordilheira para libertar o Chile na cruzada independentista que levantara a América espanhola de norte a sul. Quando é recebida no Rio a notícia de que a praça de Montevideú caíra em mãos das forças artiguistas, parecia haver chegado o momento de agir. Chefiada pelo general Carlos Frederico Lecor, futuro barão de Laguna, a “divisão de voluntários reais”, com cinco mil soldados, é enviada por mar em junho de 1816, com ordens para ocupar o território oriental, juntamente com as tropas que o marquês de Alegrete agrupara no Rio Grande, e assim desbaratar os planos federalistas de Artigas e suas milícias. Apesar da oposição britânica, dos protestos espanhóis e da inconformidade de Buenos Aires, a intervenção desta vez é bem-sucedida e Lecor recebe a incumbência de administrar a ocupação, cooptar aliados e vencer as resistências locais<sup>34</sup>.

Embora houvesse de início exigido fortemente a retirada das tropas portuguesas, alegando “usurpação territorial”, Buenos Aires aparentava ser conivente com a invasão, até segunda ordem, à luz do interesse comum em marginalizar Artigas. As Províncias Unidas do Rio da Prata eram uma federação instável de mini-estados com grande autonomia provincial, sem equivalência

---

34 DUARTE, Paulo de Q. *Lecor e a Cisplatina, 1816-1828*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1985, 3 v.

naquele momento com um “Estado nacional” argentino. A prioridade de seu diretor supremo, Juan Martín de Pueyrredón, era retomar o controle sobre as províncias rebeldes do Litoral, que Artigas aliciara em sua campanha em aberto desafio ao centralismo buenairense. Posteriormente, o Congresso de Tucumán deu seu beneplácito à ocupação lusa de Montevidéu. Sentindo-se traído, Artigas criticou duramente a atitude “criminosa” de Pueyrredón: “Eu empenhado em rechaçar os portugueses e Vossa Excelência em lhes favorecer!”<sup>35</sup>.

Nessa demonstração de força, d. João reafirmou os interesses “americanos” do Reino Unido luso-brasileiro (em desafio à Grã-Bretanha e à Espanha, diga-se de passagem). De certo modo, ao postular a supressão da agitação política republicana e antioligárquica artiguista, sob a alegação de que a estabilidade no sul do Brasil poderia ser afetada, aplicou-se no Prata o princípio da Santa Aliança de “direito à intervenção”, em nome da conservação da ordem e do combate vigoroso às doutrinas liberais e republicanas. A ação portuguesa também prevenia qualquer pretensão de Artigas de questionar no futuro os limites do Rio Grande, com base no Tratado de Santo Ildefonso. Obtinha-se, finalmente, o enfraquecimento de Buenos Aires, ao impedir a incorporação da Banda Oriental às Províncias Unidas, antecipando-se a eventuais desígnios buenairenses de restaurar o território do extinto Vice-Reinado do Rio da Prata.

A incorporação do território não se deu facilmente. O domínio português era efetivo somente em Montevidéu e na Colônia do Sacramento. Os invasores eram hostilizados pelas populações no interior, onde Artigas e suas forças continuavam resistindo. Para viabilizar-se, a ocupação dependia da colaboração local de facções dissidentes e grupos internos que, por motivos vários, procuravam

---

35 PONS, Roberto Ares. *José Artigas: conductor rioplatense, 1811-1820, op. cit.*, p. 134-137.

posicionar-se melhor naquele ambiente revolucionário vivido na região. Buenos Aires não havia desistido de reivindicar a Banda Oriental e cedo ou tarde podia buscar rechaçar pela força o incômodo vizinho.

Além disso, houve uma tentativa de mediação das potências europeias, o que criava um elemento complicador, pois as pressões britânicas e espanholas não rescindiam. As cinco potências mediadoras (Grã-Bretanha, França, Áustria, Prússia e Rússia) comunicaram em nota que haviam acedido a colaborar em vista das “justas reclamações” da corte de Madri. A negociação diplomática coube a Palmela, que havia sido nomeado secretário de estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra em 1817, mas continuava na Europa. Era fato conhecido que a Espanha fazia preparativos para uma grande expedição militar a fim de reaver suas colônias na América. Em caso de conflito armado, existia o risco de que a Espanha se voltasse contra o território de Portugal e, desta vez, a Grã-Bretanha havia adiantado que nada faria em defesa do reino. Como em outras ocasiões, Palmela estava mais propenso a ver em primeiro lugar a perspectiva “europeia” da política externa do Reino Unido e trabalhou com a possibilidade de restituição da Banda Oriental. A fragilidade da situação levou o governo do Rio a fazer alguns gestos para desanuviar tensões com as potências europeias e reduzir áreas de atritos que pudessem reverberar no torvelinho platino. A convenção de 1817 com a Grã-Bretanha sobre o tráfico de escravos, uma importante concessão, deu-se nesse contexto, assim como a devolução de Caiena, que, protelada por tanto tempo pelos portugueses, era agora prometida à França no prazo acelerado de três meses<sup>36</sup>.

---

36 ALEXANDRE, Valentim. *Os sentidos do império*, *op. cit.*, p. 340-355; SANTOS, Guilherme de Paula Costa. *A convenção de 1817: debate político e diplomático sobre o tráfico de escravos durante o governo de d. João no Rio de Janeiro*. Universidade de São Paulo, Dissertação de Mestrado, 2007, p. 59.

A mediação não evoluiu, para a fortuna de Portugal. D. João se recusava a admitir que o Portugal metropolitano, refém das potências do velho continente, fosse um estorvo à sua política “americana” e desaprovou qualquer intento de negociar um acordo com base na entrega de Montevidéu. Em 1820, a Revolução de Cádiz, que obrigou Fernando VII a jurar a Constituição, abortou a planejada expedição espanhola e eliminou a ameaça de reconquista. Era um inimigo a menos. Ainda no mesmo ano, Artigas foi finalmente derrotado em Tacuarembó e partiu para o exílio no Paraguai, onde permaneceu até sua morte. Com sua posição no terreno mais consolidada, o Reino Unido reconheceu unilateralmente as independências de Buenos Aires e do Chile em 1821. No caso do vizinho platino, pretendia-se cristalizar uma situação *de facto* e delimitar mais precisamente, pela via do reconhecimento formal, os limites dos respectivos territórios nas linhas defendidas pelo Rio de Janeiro. No mesmo ano se dá a anexação da Banda Oriental, que passa a denominar-se Província Cisplatina. Lecor reuniu um congresso de 18 representantes de *cabildos* locais, cuidadosamente escolhidos, que aprovaram a incorporação da província ao Reino Unido, com seus limites definidos ao norte, de um lado, pelo rio Quaraí e, de outro, pelo Jaguarão e Lagoa Mirim<sup>37</sup>.

A meta era desfazer a impressão de transitoriedade da presença portuguesa e, ao contrário de intervenções anteriores, torná-la de algum modo irreversível. Colaboravam, nesse sentido, os interesses conjugados de criadores do Rio Grande e comerciantes que faziam a rota portuária Montevidéu-Rio de Janeiro. O desaparecimento das forças perturbadoras da ordem, representadas pelo artiguismo, afastava o espectro da reforma agrária e devolvia a estabilidade almejada pelos proprietários rurais para retomar a condução regular de seus negócios, em

---

37 MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O expansionismo brasileiro, op. cit.*, p. 83-86.

especial o lucrativo comércio direto com cidades brasileiras. Nas comunicações oficiais, o argumento das “fronteiras naturais” seria usado como uma das justificativas para a anexação<sup>38</sup>. Com tal medida, d. João VI poderia alegar que sua agenda no Rio da Prata havia triunfado, resgatava-se em parte a independência portuguesa em relação à tutela britânica e cumpria-se o projeto de engrandecimento, territorial inclusive, de seu império tropical.

Na construção desse império, a preservação de sua unidade era fundamental, tendo em vista a elevada autonomia das “pátrias locais” e os riscos sempre presentes à coesão interna do território. O sentimento dos habitantes das províncias se dividia entre a afinidade com a terra de nascimento e a deferência ao monarca. A Amazônia, caso emblemático, permanecera durante o período colonial em grande medida separada do resto do Brasil e apenas principiava a integrar-se ao conjunto dos territórios portugueses. As ordens que antes provinham de Lisboa agora chegavam a Belém do Rio. Promover a interligação do território era importante para mantê-lo unificado. No entanto, as largas distâncias, a falta de estradas e as comunicações precárias ainda constituíam óbices significativos à integração plena pelo menos até a disseminação da navegação a vapor em meados do século XIX.

Não existindo ainda disseminada uma ideia de pertencimento de caráter “nacional”, a presença da corte real no Rio de Janeiro contribuía para reforçar o vínculo de lealdade dos súditos ao seu soberano. Mas, ao mesmo tempo, despertava críticas e reações ao centralismo que estaria sendo imposto da capital do império em detrimento dos interesses provinciais. Comerciantes e membros da elite política do Nordeste, por exemplo, não se sentiam no dever de pagar impostos mais altos para sustentar o luxo da corte distante

---

38 PIMENTA, João Paulo G. *Estado e nação no fim dos impérios ibéricos no Prata (1808-1828)*, op. cit., p. 135-137 e 169-170.

ou financiar aventuras imperialistas no Prata, cujas motivações lhes eram estranhas. As intervenções platinas, e as convocatórias daí resultantes para aumentar o recrutamento de tropas, foram por isso mesmo malvistas em províncias fora do eixo centro-sul.

Não por acaso a Revolução Pernambucana de 1817 foi a primeira revolta local a representar uma ameaça séria aos fundamentos da ordem absolutista monárquica centrada no Rio de Janeiro. A província de Pernambuco ainda guardava a lembrança de outrora haver sido o núcleo da economia agroexportadora na fase opulenta do açúcar como principal produto colonial. Influenciado pelo pensamento iluminista e pelo exemplo da independência dos Estados Unidos e das colônias hispano-americanas, o movimento que eclodiu no Recife nomeou um governo republicano, defendeu a liberdade de imprensa, buscou aliados no exterior e pleiteou reconhecimento internacional. Antônio Gonçalves da Cruz, o Cabugá, foi enviado em missão especial à Filadélfia a fim de comprar armas e obter apoio à rebelião, que contava com certa simpatia do governo norte-americano. Cabugá foi recebido pelo secretário de estado, Richard Rush, que inicialmente autorizou a entrada de navios pernambucanos em seu país e ofereceu garantias de asilo a eventuais refugiados. Embora sufocada em pouco tempo, por força de violenta repressão, a revolução demonstrou claramente que não havia unanimidade em relação à forma de organização política e socioeconômica que deveria prevalecer. Revivia também, aos olhos da corte, o espectro da temida luta popular e libertária contra o despotismo em todas as suas expressões<sup>39</sup>.

Outra frente de contestação, igualmente enfática, surgiu em Portugal. A presumida preferência da monarquia bragantina pelo Novo Mundo havia gerado forte descontentamento na antiga

---

39 MOURÃO, Gonçalo de Barros Carvalho e Mello. *A revolução de 1817 e a história do Brasil: um estudo de história diplomática*. Brasília: FUNAG, 2009.

metrópole, que parecia ter-se transformado em mera “colônia do Brasil”, em posição subalterna dentro do sistema imperial luso-brasileiro. D. João VI teria abandonado a Europa portuguesa para “fazer a América”. Sua política “americana”, em particular seu protagonismo belicista no Prata, era muito impopular em Portugal. Se indiscutivelmente residia no Brasil-Reino a base do poder do império, tal inversão desagradou profundamente os portugueses reinóis, que enfrentavam uma crise aguda nas finanças públicas. A administração militar de Beresford, à frente do Conselho de Regência, foi considerada calamitosa para Portugal. A guerra havia estagnado a economia e empobrecido a população. O aumento das despesas agravou o *deficit* governamental e o erário se reduziu a um estado de insolvência. Além disso, as perdas da marinha mercante e o novo *status* comercial brasileiro erodiram a posição tradicional do porto de Lisboa como entreposto colonial. Muitos aristocratas se viram preteridos na nomeação de cargos e comerciantes tiveram prejuízos com o fim da exclusividade do comércio com o Brasil. O movimento da regeneração vintista se levantou pelo resgate do prestígio português, o que resultou afinal na Revolução do Porto, de 1820.

Refletindo a dicotomia política básica da época, entre o absolutismo e o constitucionalismo, o novo regime liberal em Portugal decidiu convocar uma assembleia representativa (cortes constituintes) com deputados das partes integrantes do império para redigir uma Constituição que limitasse os poderes da coroa. A bancada brasileira, em inferioridade, chegou a 44 deputados contra 100 portugueses. Depois de desfazer-se de Beresford, as cortes de Lisboa exigiram a volta de d. João VI e aprovaram diversas medidas para que o centro do império retornasse novamente a Portugal (uma das exigências das cortes será a retirada portuguesa de Montevideú). Esse processo implicava restabelecer, ao menos parcialmente, o *statu quo* anterior e rebaixar o grau de autonomia

que o Brasil-Reino havia conquistado. Caso o rei se negasse a aquiescer à convocatória, o risco concreto era o de Portugal separar-se do império luso-brasileiro, ou seja, declarar sua independência do Reino Unido, abolindo quaisquer direitos da casa de Bragança sobre sua pátria natal (um caso curioso em que a metrópole se tornaria “independente” da colônia)<sup>40</sup>. Quando d. João VI finalmente se vê compelido a embarcar para a Europa, seu filho, d. Pedro, assume com plenos poderes a regência do Brasil-Reino. Na ausência do monarca, quase todo o corpo diplomático estrangeiro deixará o Rio de Janeiro. Eram maus presságios para o futuro.

Em síntese, o período joanino representou uma amálgama complexa do ponto de vista da definição conceitual de qual seria efetivamente, em suas múltiplas dimensões, o interesse “luso-brasileiro” do Reino Unido. Em 1808, o legado histórico trazido pela diplomacia portuguesa era ainda o principal elemento a determinar a natureza da inserção internacional que haveria de marcar a trajetória da colônia brasileira. A Grã-Bretanha lograra sucesso em transferir para o Brasil a relação de primazia política e econômica que já desfrutava com Portugal. Se a conquista da colônia era um dos principais objetivos de Londres na operação de transmigração da família real, o esforço de d. João havia sido o de preservar a incolumidade de sua dinastia em meio à guerra empreendida por Napoleão, na expectativa de restaurar sua autoridade plena sobre Portugal e seu império após a paz geral na Europa. Nas circunstâncias penosas em que se encontrava a metrópole, ocupada por tropas francesas, atingir esses fins era algo que dependia de um bom relacionamento com as autoridades britânicas. Uma vez no Rio de Janeiro, d. João se utilizou dos recursos da colônia e de sua capacidade de projetar poder no entorno sul-americano como forma de fortalecer a posição da monarquia portuguesa em sua

---

40 ROCHA, Antonio Penalves. *A recolonização do Brasil pelas Cortes: história de uma invenção historiográfica*. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 87.

nova sede imperial e simultaneamente robustecer sua margem de manobra em relação à Grã-Bretanha.

A partir de 1815, a existência formal de dois reinos pôs em evidência algo que já era possível discernir antes, mas que se tornava mais evidente com o passar do tempo: a clivagem entre o que seria o interesse português/europeu e o interesse brasileiro/americano. Esboça-se uma tentativa de ampliar o leque de alianças e opções políticas para reduzir a forte dependência da Grã-Bretanha. Nesse processo, d. João VI parecia inclinar-se para o lado brasileiro da balança. A decisão de sagrar-se rei no Rio de Janeiro havia indicado e corroborado que o soberano, a depender exclusivamente de sua própria vontade, tencionava fixar-se em definitivo no Brasil, de onde continuaria a perseguir uma política externa mais consentânea, no seu entender, com as aspirações grandiosas de um império rejuvenescido. O maior perdedor nessa dinâmica fora o Portugal metropolitano, reduzido ao último lugar na escala de poder da equação trilateral Londres-Rio-Lisboa. A reação dos portugueses europeus, forçando o retorno do monarca, teria graves implicações para a união do mundo lusitano nos dois lados do Atlântico.

## ¿IMPERIO INFORMAL? LA POLÍTICA BRITÁNICA HACIA AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XIX<sup>\*</sup>

La experiencia histórica de América Latina constituye un caso singular en el estudio de los temas del Imperio. Después de conquistada su independencia política y disueltos los lazos coloniales con España y Portugal, los países latinoamericanos ya no estuvieron sometidos en su historia al dominio de un Imperio formal. Sin embargo, está muy difundida la idea de que en el siglo XIX la región estuvo bajo la órbita del Imperio informal de Gran Bretaña, la potencia mundial con mejores condiciones para reivindicar en aquel entonces una posición de supremacía global<sup>1</sup>.

Si bien miembros de la comunidad internacional reconocidos como Estados independientes desde la década de 1820, los países latinoamericanos mantenían con las grandes potencias una relación de asimetría de poder, en la cual la hipótesis de la amenaza o el uso de la fuerza era un factor siempre presente. Desde el punto de vista británico, América Latina era un área periférica extra-

---

\* Artículo originalmente publicado in *Foro Internacional*, El Colegio de México, 184, v. XLVI, n. 2, abr.-jun. de 2006, p. 353-385.

1 La producción académica reciente sobre la política de Gran Bretaña hacia América Latina en el siglo XIX proviene básicamente de autores británicos o, en menor grado, estadounidenses. Las referencias bibliográficas más relevantes serán hechas tanto cuanto posible a lo largo de este artículo.

-Imperio donde los dilemas de la influencia política, expansión económica y relevancia estratégica eran planteados no en el sentido colonial clásico, sino en el marco desterritorializado de ciertas reglas internacionales, muchas de ellas no escritas, aplicables a las relaciones entre los Estados soberanos de un sistema westfaliano aún sin organizaciones multilaterales permanentes y sin restricciones legales al unilateralismo discrecional de las potencias en la cima de la jerarquía del poder mundial.

En vista de las formulaciones teóricas disponibles sobre la política británica, hay dos visiones que conviene particularmente tomar con cautela: la primera sería la *conservadora-metropolitana*, en grados diversos benevolente con la perspectiva vista desde el centro imperial, la cual llamaremos aquí *tesis del no-intervencionismo benigno*; la segunda sería la *radical-periférica*, equivalente a los revisionismos poscoloniales que atribuyen al imperialismo todos los males de los pueblos que apenas conquistaron su autodeterminación y a la cual llamaremos *tesis superimperialistas*. La búsqueda de una interpretación histórica a medio camino entre esas dos tesis es el tema de este artículo.

### **Más de lo mismo: el debate académico sobre el Imperio informal**

En Gran Bretaña, dos grandes escuelas historiográficas han tenido mayor peso en las investigaciones académicas sobre la noción de Imperio informal. La primera ganó notoriedad tras los estudios de John Gallagher y Ronald Robinson sobre el “imperialismo del libre comercio”<sup>2</sup>. Los dos autores formularon la

---

2 El famoso artículo de Gallagher y Robinson sobre “El imperialismo del libre comercio”, originalmente publicado en 1953 en la *Economic History Review*, fue reproducido en Wm. Roger Louis (ed.), *Imperialism: the Robinson and Gallagher controversy*, Nueva York, New Viewpoints, 1976, p. 53-72. En la misma obra véase también Richard Graham, “Robinson and Gallagher in Latin America: the meaning of informal imperialism”, p. 217-221.

hipótesis de la continuidad en la expansión económica ultramarina de Gran Bretaña, apoyada políticamente por el gobierno británico, que intervendría siempre que fuera indispensable para proteger los intereses creados por esa expansión. Dentro de ese marco intervencionista, una de las técnicas de dominación más frecuente en las áreas periféricas era la celebración de tratados de libre comercio (o también antiesclavitud), impuestos a sociedades más débiles con pequeño poder de resistencia. Donde los métodos indirectos eran suficientes para la prosperidad de los negocios, con la colaboración de las elites locales, las anexiones formales serían “superfluas” para la concreción de los objetivos económicos perseguidos. Las nuevas adquisiciones de territorio para el Imperio Británico eran hechas de forma “reluctante” y tan sólo como último recurso. Gallagher y Robinson argumentaron que la política británica favorecía la regla del “comercio con control informal si posible, comercio con dominio [formal] cuando necesario”<sup>3</sup>. El control aquí es un elemento clave del Imperio informal.

La segunda, liderada por Desmond Christopher M. Platt, criticó esa visión y se ha empeñado en apuntar el divorcio entre las políticas declaradas del gobierno británico y los intereses de los comerciantes e inversionistas, de que sería muestra la resistencia de la Foreign Office para intervenir en nombre de los accionistas y tenedores de deuda en países y territorios bajo la influencia de Gran Bretaña. Platt impugnó con una tajante negativa, amparada en una masiva evidencia documental, la hipótesis de que la proyección económica mundial británica había sido siempre activamente respaldada por el gobierno de Londres. Al contrario, el principio de la “no-intervención en los asuntos internos de otros Estados” habría sido uno de los fundamentos de la política británica en el siglo XIX. No se anhelaba en Whitehall el expansionismo imperial o el control,

---

3 *Ibid.*, p. 57 y 65-70.

formal o informal, de territorios ultramarinos. Las intervenciones en las naciones “bárbaras” o “semicivilizadas”, entre las cuales fueron incluidas las latinoamericanas, no serían parte de una política deliberada, sino una medida excepcional que las autoridades británicas se veían “forzadas” a tomar ocasionalmente. Todo lo que Gran Bretaña buscaba, según Platt, era la igualdad de condiciones (“un campo justo y sin privilegios”), a fin de propiciar a la conducción del comercio una competencia libre y abierta<sup>4</sup>.

Un tanto ajena a esa discusión mayormente anglosajona, en América Latina la teoría de la dependencia y sus variantes radicalizaron el debate en las décadas de 1960 y 1970 y lanzaron duros ataques a lo que sería la explotación promovida por las potencias capitalistas centrales, en especial el “imperialismo yanqui”, sobre las economías subordinadas de los países periféricos. Condenada al subdesarrollo por la división internacional del trabajo y dominada desde afuera, América Latina habría pasado del yugo de la colonización ibérica directamente a la hegemonía británica y luego a la estadounidense<sup>5</sup>. Por cierto, la controversia Gallagher y Robinson en Gran Bretaña y la tradición nacionalista (no siempre marxista-leninista) en América Latina fueron dos abordajes hermanos que casi no dialogaron, pero llegaron a conclusiones muy parecidas. Las teorías del “imperialismo del libre comercio” y de la dependencia denunciaban la manipulación británica y la complicidad entre gobierno y hombres de negocios para explotar la región. Sea como fuere, uno de los problemas de muchas obras sobre el imperialismo en América Latina era la tendencia a sobrestimar la capacidad de las potencias capitalistas en “mover los hilos” a su favor. En realidad, ese poder hegemónico

---

4 D. C. M. Platt, *Finance, trade, and politics in British foreign policy, 1815-1914*, Oxford, Clarendon Press, 1968, p. 353-368 y el capítulo 6 sobre América Latina.

5 Hay una copiosa bibliografía relacionada con la teoría de la dependencia. Para una evaluación crítica, véase Dudley Seers, *Dependency theory: a critical reassessment*, Londres, Frances Pinter, 1981.

no era ilimitado ni omnipresente. Resulta poco convincente la visión de una Gran Bretaña todopoderosa, dueña y señora de los destinos del continente latinoamericano, como lo veremos más adelante.

A su vez, la lectura de las obras de Platt, o aquellas inspiradas por sus trabajos, pone de manifiesto un cierto formalismo interpretativo de la evidencia archivística, así como una presunción de “igualdad” en las relaciones de Gran Bretaña con los países latinoamericanos. En cuanto al primer punto, hay muchos otros elementos que deben estar presentes en el juicio histórico de una política aparte del enunciado formal de la política misma por sus autores. El análisis riguroso de los documentos es un componente importantísimo de la interpretación histórica, pero ésta no se resume a la letra estricta de los discursos, telegramas y memorandos. En cuanto al segundo, Peter Cain y Tony Hopkins indicaron el camino al afirmar que difícilmente se sostiene el argumento de que tales relaciones, siendo interdependientes, serían aproximadamente “iguales”<sup>6</sup>. La igualdad de trato, jurídica o formal, tiene que matizarse cuando estén en juego relaciones asimétricas de poder. Al considerar la política británica hacia cualquier país latinoamericano, es esencial tener presente la disparidad de poder *de facto* entre los actores. La existencia de fuertes vínculos económicos entre dos países, por ejemplo, no quiere decir necesariamente “Imperio informal” si no hay una percepción de asimetría en la relación bilateral. La mayoría de las inversiones británicas fuera del Imperio Británico en el siglo XIX tenían como destino América del Norte, pero los historiadores coinciden en que a nadie se le ocurre incluir a Estados Unidos como parte del Imperio informal de Gran Bretaña.

---

6 P. J. Cain & A. G. Hopkins, *British imperialism: innovation and expansion, 1688-1914*, Londres, Longman, 1993, p. 314. Los dos autores también han publicado en 1993, por la misma editorial, *British imperialism: crisis and deconstruction, 1914-1990*.

También es apropiado mencionar el tema de la autonomía entre lo político y lo económico, dos dimensiones que pueden caminar juntas o no. En una primera mirada, parece razonable admitir que en las relaciones internacionales el poder económico lleva por vía de consecuencia a la conquista del poder político. Sin embargo, ni siempre hay coincidencia entre esos dos elementos, ni tampoco una relación de causalidad automática. La clave está en reconocer que, en relaciones de poder asimétricas, la influencia económica (aunque expresiva) de una potencia dominante no se traduce por sí sola en capacidad de dirigir la política de un país más débil si no hay otros factores en juego<sup>7</sup>.

La cuestión de saber si América Latina fue o no un Imperio informal depende del modo como el concepto es aprehendido. Como no hay una definición consensual sobre lo que sea exactamente un “Imperio informal”, el concepto resulta ser utilizado en la práctica frecuentemente como sinónimo de “imperialismo”, un término polémico de por sí y políticamente cargado. Hay que aportarle más precisión al debate. Según la definición empleada por Michael Doyle, que adoptamos aquí como la nuestra, el Imperio informal entraña relaciones de control político efectivo (aunque indirecto) de una sociedad dominante sobre la soberanía externa e interna de una sociedad subordinada (aunque formalmente independiente). Presupone, en otras palabras, la capacidad de la metrópoli de ejercer autoridad sobre la política *exterior* y la política *interior*

---

7 El ejercicio del poder casi nunca es ilimitado y está sometido a múltiples constreñimientos. Por ejemplo: los valiosos activos invertidos en un país periférico pueden impedir que la potencia dominante ejerza su poder sin restricciones por miedo de represalias en contra de sus intereses. Además, decisiones que afectan a las relaciones bilaterales raramente ocurren aisladas de un contexto más amplio. Hay consideraciones exógenas que suelen interferir en el resultado de conflictos entre dos Estados desiguales.

del país periférico, con o sin la cooperación amigable de las elites locales<sup>8</sup>.

A eso se puede añadir que una diferencia crucial entre Imperio formal e informal es que, en el primer caso, la metrópoli formula las leyes y hay un sistema de gobierno que les asegura su eficacia en la periferia. En el segundo, el control directo está ausente y las reglas deben ser o inculcadas usando el poder blando del ejemplo y del convencimiento (*soft power*) o impuestas por medios coercitivos (*hard power*), de los cuales la fuerza militar es la *ultima ratio*. Más que otros factores también relevantes (económicos, sociales, culturales, etcétera), por razones de espacio nuestro foco en este ensayo es la dimensión política y, en el ámbito de la *política* británica hacia la región, la dinámica entre intervención y no-intervención.

### ***Pax Britannica... pero no mucho***

Uno de los conceptos básicos de la ciencia política es el de la relatividad del poder. El poder es relacional, es decir, depende de las relaciones que existen entre las partes y el contexto en el cual se encuentran. El poder no es un dato absoluto ni puede entenderse aislado de otros factores. En el caso de Gran Bretaña<sup>9</sup>, un rasgo distintivo de su predominio internacional tras las Guerras Napoleónicas era la inexistencia momentánea de otras potencias

---

8 Michael W. Doyle, *Empires*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, p. 30-47 y 222-226. Gregory Barton ofrece una definición alternativa: "Imperio informal es una relación entre naciones en la cual una elite nacional ejerce una influencia dominante sobre la formación de la elite, identidad y condiciones de intercambio de la nación subordinada sin ninguna de las estructuras formales del Imperio". La idea de "influencia dominante", con todo, parece apropiada más bien a una definición de "hegemonía", pues entendemos que el Imperio puede existir sólo con algún grado de control político. G. A. Barton, "Mapping informal empire: a new definition", Indiana University East, 2004. Disponible em: <[www.polsi.ku.dk/ipsarc49/Oxford/barton.pdf](http://www.polsi.ku.dk/ipsarc49/Oxford/barton.pdf)>, acceso el 27/02/2005>.

9 El Reino de Gran Bretaña fue establecido en 1707 por el Acto de Unión entre los reinos de Inglaterra y Escocia. A partir de 1801, la incorporación de Irlanda resultó en la creación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, entidad que existió formalmente hasta 1922, cuando se constituyó un Estado Libre Irlandés separado del resto del Reino Unido.

en condiciones de rivalizar con el poderío británico. El liderazgo de Gran Bretaña en la Revolución Industrial le dio una delantera considerable en la carrera por la industrialización, fuente de riqueza, tecnología y poder. Entre 1815 y 1860, era responsable del 60% del crecimiento total de la producción manufacturera mundial<sup>10</sup>.

Sin otros competidores que amenazaran su superioridad marítima pos Trafalgar, Gran Bretaña aprovechó la coyuntura para dominar las rutas comerciales y los puntos estratégicos en varios océanos y continentes. Su interés nacional, como potencia mercantil, era certificar que el comercio internacional, dominado por los productos británicos, tuviera la seguridad necesaria para seguir su curso y fuera disciplinado por reglas apropiadas a la diseminación del librecambismo. El sector bancario acompañó la expansión comercial y la City de Londres consolidó su posición como el centro financiero del mundo. No es de sorprenderse que los británicos cultivaran una autoimagen de gran confianza en el papel moral de Gran Bretaña como “nación líder”, dedicada a su misión imperial de educar a los pueblos “atrasados” y de, supuestamente, enseñarles el camino del progreso y de la civilización.

Pero como bien lo observó David Reynolds, la supremacía británica era en cierto sentido una “anomalía”: ¿cómo una pequeña isla al margen del continente euroasiático, con tan sólo el 2% de la población mundial, logró liderar la economía del planeta por tantas décadas? Este no es el lugar para una discusión sobre la naturaleza del poder de la Gran Bretaña victoriana, pero estudiosos reconocen que a la larga la preeminencia británica no era sustentable. A medida que nuevos rivales alcanzaban niveles industriales importantes, especialmente Estados Unidos, Alemania y Japón, las ventajas del liderazgo inicial de Gran Bretaña tendían a desaparecer. En el orden

---

10 Frank McDonough, *The British Empire, 1815-1914*, Londres, Hodder & Stoughton, 1994, p. 20.

mundial eurocéntrico del siglo XIX, Gran Bretaña tampoco podía ser considerada genuinamente la potencia hegemónica del sistema, puesto que su papel estaba limitado a tratar de mantener (con dificultad) el equilibrio europeo, sin poder dictar el rumbo de los acontecimientos a las otras potencias. El Ejército británico no era una fuerza impresionante y la Marina Real era incapaz de actuar en las crisis graves del interior de Europa. La posición británica puede ser mejor descrita como la de un *free-rider* del Concierto Europeo, concentrándose en su proyección global mientras se esforzaba para que la situación del continente se mantuviera estable y en paz<sup>11</sup>.

La erosión de la primacía británica se fue haciendo más evidente a partir de la década de 1870. En paralelo al aumento de la competencia entre las grandes potencias, Gran Bretaña trataba de conservar lo conquistado en los años dorados de su pax oceánica y al mismo tiempo contener la pérdida de su competitividad industrial, la disminución de su parcela del comercio mundial y la declinación relativa de su maestría naval. Viendo reducido su espacio de maniobra, tuvo que poner en marcha una reacomodación selectiva de sus prioridades. La primera entre ellas era la consolidación y defensa del Imperio Británico, tan expandido a fines del siglo XIX que corría el riesgo de sobredimensión. En efecto, una parte significativa de la grandeza celebrada en la canción *Rule Britannia* era alimentada por las posesiones de ultramar y, respetados los distintos grados de autonomía y/o autogobierno de cada una, éstas exigían atención especial para quedarse bajo el control de la metrópoli, tanto por la fuerza bruta como por una variedad de medios persuasivos basados en nociones de prestigio y credibilidad

---

11 David Reynolds, *Britannia overruled: British policy and world power in the 20th century*, Londres, Longman, 1991, p. 5-35.

o bien por el miedo, instrumentos usados para cooptar la colaboración local<sup>12</sup>.

América Latina no era desde luego parte de ese Imperio territorial. En las áreas periféricas, cuando no surtían efectos los incentivos para obtener la aquiescencia deseada, Gran Bretaña y otras potencias a menudo llevaban a cabo despliegues de poder para determinar o influenciar el curso de eventos en la dirección más favorable a sus intereses. En la primera mitad del siglo, Gran Bretaña tenía mucho más libertad y recursos para usar la diplomacia de las cañoneras en enfrentamientos con los países latinoamericanos. Pero a medida que declinaba la capacidad británica de proyectar su poder naval por todo el mundo sin comprometer la defensa de las Islas Británicas, entre otros factores, Gran Bretaña fue disminuyendo su presencia estratégica en América Latina. En 1848, la escuadra sudamericana de la Marina Real tenía 14 navíos en actividad. En 1898, quedaban sólo cuatro<sup>13</sup>. Lo importante es analizar cómo se operó esa transformación y cuál sería su significado histórico a largo plazo.

### **Desistiendo de un Imperio, encontrando un papel**

En el paso del siglo XVIII al siglo XIX, la primera prioridad británica en el hemisferio occidental era América del Norte, seguida del Caribe. La región que después sería conocida como América Latina ocupaba entonces un lugar marginal en la estrategia global de Gran Bretaña. Fue la crisis del sistema colonial ibérico, agudizada por las Guerras Napoleónicas, que la impulsó a llenar el vacío de poder que se estaba creando en aquella región.

---

12 Muriel E. Chamberlain, *"Pax Britannica"? British foreign policy, 1789-1914*, Londres, Longman, 1988, p. 123-127.

13 Paul Kennedy, *The rise and fall of British naval mastery*, Londres, Penguin Books, 1976, p. 170; Niall Ferguson, *Empire: the rise and demise of the British world order and the lessons for global power*, Nueva York, Basic Books, 2003, p. 245.

Como parte de la contienda contra Francia, Gran Bretaña se aprovechó de la conflagración europea para atacar posesiones extranjeras en el Caribe, las cuales se sumaron a los territorios británicos de las Indias Occidentales<sup>14</sup>. Luego de una larga disputa con España, los británicos confirmaron en definitiva su dominio de las Honduras Británicas (hoy Belice) al ganar la Batalla de St. George's Caye en 1798. La Guyana (colonias de Demerara, Essequibo y Berbice) fue tomada a los holandeses, aliados de Napoleón, en 1803. En 1815, el Congreso de Viena ratificaría las nuevas adiciones al Imperio Británico en la región, que incluían igualmente a Trinidad (después unida a Tobago), isla antillana de colonización española conquistada en 1802, y Santa Lucía. A pesar de que las Honduras Británicas y la Guyana se ubicaban en el marco de una dinámica de rivalidades caribeñas, éstas serían, excluidos los territorios insulares, las dos únicas colonias formalmente anexadas a Gran Bretaña en la América Latina continental.

La idea de incorporar nuevos territorios de América Latina, si es que llegó en algún momento a ser planteada seriamente, tuvo que ser repensada después de los dos intentos fracasados de invadir Buenos Aires, ambos rechazados por las fuerzas milicianas de Santiago de Liniers. Se sabe que la primera invasión al Río de la Plata, en 1806, fue una iniciativa individual no autorizada de un comandante naval, el comodoro Home Popham, hecho que daría ocasión para argumentar que el gobierno británico no tenía un plan expansionista grandioso para la región. Sin embargo, en 1807 Londres envió refuerzos militares que atacaron Montevideo y trataron una vez más de emprender la toma de Buenos Aires, culminando en otro revés, sufrido ahora por el ejército del teniente

---

14 Eran más de 15 los territorios insulares que conformaban las Indias Occidentales Británicas: Bahamas, Jamaica, Islas Cayman, Isla Providencia, Islas Vírgenes, Anguilla, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nevis, Monserrat, Dominica, San Vicente y Granadines, Barbados y Granada. T. O. Lloyd, *The British Empire, 1558-1995*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 44.

general John Whitelocke. Se puede indagar si, suponiendo que la invasión hubiera tenido éxito, ¿ el gobierno británico habría renunciado a Buenos Aires o aceptaría con beneplácito la incorporación de un nuevo y rico territorio a sus dominios? Cabe mencionar que desde 1768 las autoridades británicas venían contemplando también la posibilidad de invadir y ocupar el puerto de Veracruz para “independizar” a México, según la lógica típicamente imperial de que los soldados de la tropa de asalto serían recibidos como “libertadores” de la opresión española. Era seductora la tentación de adquirir más territorios para el Imperio Británico si la conquista fuese poco riesgosa y bajos sus costos<sup>15</sup>.

No obstante, Gran Bretaña llegó poco a poco a la conclusión de que un Imperio formal en América Latina era inviable. El secretario de Guerra británico, lord Castlereagh, reflexionó sobre los eventos del Plata y opinó, en un conocido memorando de 1807, que el gabinete británico tenía que descubrir “algún principio de actuación más consonante con los sentimientos e intereses del pueblo de América del Sur”. Los latinoamericanos no parecían dispuestos a abdicar de sus aspiraciones de libertad política. La tenaz resistencia argentina a la invasión había tornado “sin esperanza” la tarea de “conquistar este extenso país contra el temperamento de su población”. Por esa y otras razones, Castlereagh descartó cualquier ambición territorial en aquel continente y sostuvo que Gran Bretaña debería al contrario concentrarse en la apertura de los mercados latinoamericanos para los productos británicos<sup>16</sup>. Esa era una exigencia de las circunstancias. La coyuntura de guerra

---

15 Carlos Escudé & Andrés Cisneros, *Historia de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/CARI, 2000, tomo II, capítulo 4, Las invasiones inglesas al Río de la Plata, [www.argentina-rree.com/historia.htm](http://www.argentina-rree.com/historia.htm), acceso el 14/01/2005; Lorenzo Meyer, *Su Majestad Británica contra la Revolución Mexicana, 1900-1950: el fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991, p. 29-30.

16 Memorando de lord Castlereagh, Londres, 1 de mayo de 1801, *apud* Henry S. Ferns, *Britain and Argentina in the nineteenth century*, Oxford, Clarendon Press, 1960, p. 46-49.

había cerrado las plazas comerciales europeas para Gran Bretaña y el excedente de su producción industrial necesitaba mercados alternativos. De igual forma, para alimentar una población en crecimiento y proveer insumos suficientes a una economía en expansión, se dependía mucho de las importaciones. En 1815, el 31% de los alimentos y el 61% de las materias primas consumidas en Gran Bretaña eran compradas del extranjero<sup>17</sup>. Para los que vivían de las ganancias del comercio exterior, poco importaba si los socios comerciales eran o no parte del Imperio Británico.

Habiendo desistido de sus pretensiones imperiales, Gran Bretaña dejó de asumir las responsabilidades políticas, administrativas y financieras propias del *Imperium*, pero ello no eliminaba desde luego la conveniencia de mantener una presencia estratégica en la región. Así, en 1808, fue establecida una base naval sudamericana para la escuadra británica en el puerto de Río de Janeiro, bajo el comando del vicealmirante Sidney Smith, a fin de proporcionar seguridad al comercio legítimo, combatir la piratería, darles protección a los súbditos británicos y, no menos importante, disuadir preventivamente cualquier anhelo hostil de otras potencias. La creación de un clima político favorable era también una de las atribuciones implícitas del gesto de “enseñar la bandera”. Muchos oficiales de la Marina Real actuaron, con considerable autonomía, como cónsules o diplomáticos en las ciudades latinoamericanas donde aún no había representación diplomática británica formal. En palabras del capitán Basil Hall, los navíos de la escuadra se encontraban distribuidos “en aquellos puntos donde la presencia de una autoridad británica era más esencialmente requerida”, a saber, Río de Janeiro, Buenos Aires, Valparaíso, Lima y San Blas en la costa de México<sup>18</sup>.

---

17 McDonough, *op. cit.*, p. 14.

18 Gerald S. Graham & R. A. Humphreys (eds.), *The Navy and South America, 1807-1823*, Correspondence of the commanders-in-chief on the South American station, Londres, Navy Records Society, 1962,

Fue en la época de George Canning como titular por segunda ocasión de la Foreign Office (1822-1827) cuando América Latina posiblemente alcanzó su nivel más alto de prioridad en la política exterior británica<sup>19</sup>. Gran Bretaña se convirtió en cierto modo en la potencia garante de la emancipación política de las nuevas naciones latinoamericanas contra el colonialismo ibérico y sus políticas mercantilistas de monopolio comercial. En Brasil, donde había ayudado a la Corte portuguesa a trasladarse de Lisboa a Río de Janeiro en 1808, el propósito británico era conservar ahí la relación de clientela que mantenía desde el siglo XVII con Portugal, garantizada la supervivencia de la monarquía brasileña, con la cual Canning simpatizaba. En Hispanoamérica, la política británica estaba condicionada por la alianza con España contra las fuerzas napoleónicas en la Guerra Peninsular, lo que reducía el alcance del apoyo oficial posible a la lucha de Simón Bolívar, San Martín y otros (extraoficialmente, comandantes, marineros y mercenarios británicos ofrecieron sus servicios a la causa anticolonialista). Gran Bretaña consideraba improbable la reconquista por España de sus colonias y, si bien no pretendiera apropiarse de ninguna de esas colonias, tampoco vería con indiferencia que otra potencia se lanzara a dominarlas.

El reconocimiento diplomático de las nuevas naciones por Londres sería una cuestión de tiempo y con ello estaría abierta la puerta para la conquista económica del continente. En 1824, la decisión de reconocer las independencias de Gran Colombia, México y Provincias Unidas del Río de la Plata marcó el sentido

---

p. xi; Barry Gough, "Profit and power: informal empire, the navy and Latin America", en Raymond Dumett (ed.), *Gentlemanly capitalism and British imperialism: the new debate on empire*, Londres, Longman, 1999, p. 68-81.

19 Leslie Bethell, *George Canning and the Independence of Latin America*, Londres, Canning House, 1970, p. 18.

pragmático de la orientación británica. Se estaba delineando un nuevo papel para Gran Bretaña.

### **El arreglo de la Independencia: Gran Bretaña y las “reglas del juego”**

Es posible sugerir que, en la década de 1820, los nuevos Estados latinoamericanos estaban preparados para un arreglo (*bargain*) con las potencias europeas: aceptarían las reglas, instituciones, prácticas y códigos de conducta del orden mundial eurocéntrico a cambio del reconocimiento del derecho de los pueblos latinoamericanos a su soberanía política. Gran Bretaña, la potencia naval que, al parecer, podría representar la diferencia entre el éxito o el fracaso de la epopeya independentista, acogió los términos de ese acuerdo tácito, pues, llevada a optar por una autocontención imperial, había ya descartado la dominación territorial de América Latina.

El reconocimiento de Londres fue formalizado mediante la conclusión de tratados bilaterales de amistad, comercio y navegación, que les daban a los súbditos británicos garantías adicionales de protección diplomática y seguridad jurídica para conducir sus negocios. Efectivamente, se firmaron diversos tratados, si no de inmediato con todos los países de la región, al menos con aquellos que ofrecían las mejores oportunidades para el desarrollo del intercambio comercial y financiero. El arreglo básico, en la visión británica, sería el reconocimiento del principio de la autodeterminación nacional a cambio del compromiso latinoamericano con los principios del libre mercado<sup>20</sup>. El trato igual concedido en el papel (competencia abierta) significaba en la

---

20 Estos principios corresponden en gran medida a las reglas de funcionamiento de una economía abierta y liberal: inviolabilidad de la propiedad privada, primado de la ley, respeto a los contratos y obligación de cumplirlos de buena fe, transparencia, libre movimiento de mercancías y capitales, protección legal de los derechos de propiedad intelectual, etcétera.

vida real un previsible predominio de los productos británicos. La ventaja era más que evidente, puesto que Gran Bretaña predicaba el libremercado en América Latina mucho antes de adoptarlo en casa, como lo vamos a ver.

Aún más, a pesar de que se atribuía a las fuerzas del mercado la facultad aparente de actuar a favor de los intereses británicos, los tratados, como lo ha señalado Joseph Smith, habían sido diseñados de igual forma para asegurar derechos específicos a los súbditos británicos, tales como la exención del servicio militar, la tolerancia religiosa, la libertad de comprar y vender en igualdad de condiciones con los comerciantes locales y el otorgamiento del *status* de nación-más-favorecida<sup>21</sup>. En ciertos países, como fue el caso brasileño, los británicos exigieron que el tratado bilateral incluyera concesiones comerciales significativas (aranceles más bajos a las mercancías británicas) y privilegios de extraterritorialidad (la figura del “juez conservador de la nación inglesa”).

Estos tratados eran instrumentos legales contraídos entre Estados nominalmente soberanos, pero, en su origen y contexto, resultaban ser eminentemente desiguales: sólo una de las partes contratantes estaba en condiciones de exigirle a la otra la observancia de sus cláusulas en caso de divergencia. En el papel de mantenedora de reglas, Gran Bretaña se reservaba el derecho de, según sus intereses, vigilar de modo unilateral el cumplimiento de los términos acordados (¿autotutela?), ya sea utilizando la persuasión, acompañada o no de presiones más o menos explícitas, ya sea desplegando medios coercitivos si fuera necesario. Éste era el boleto de ingreso que los nuevos Estados latinoamericanos deberían pagar a fin de incorporarse a la “sociedad internacional” con la bendición de la potencia líder mundial. Aun cuando muchos

---

21 Joseph Smith, “New World diplomacy: a reappraisal of British policy toward Latin America, 1823-1850”, *Inter-American Economic Affairs*, v. 32, núm. 2, 1978, p. 14.

de los tratados perdían la vigencia, la *rationale* subyacente a ellos permanecía, es decir, la de que había determinadas “reglas del juego”, sobre todo en lo concerniente al sistema económico internacional, que a juicio de las grandes potencias no podrían ser transgredidas impunemente<sup>22</sup>.

Consumada la Independencia, eran muy altas las expectativas creadas para los negocios y la penetración económica británica registró un rápido crecimiento. En la euforia del momento, innúmeras compañías mixtas fueron establecidas y se promovieron voluminosos préstamos en la City de Londres. Desafortunadamente, las predicciones optimistas no se cumplieron y la bonanza tuvo corta duración. Muchos países de la región fueron asolados por una ola de inestabilidad política, caudillismo y desbarajuste financiero. Después de la crisis de *default* de la década de 1820 y de la readaptación del comercio a la realidad de los mercados latinoamericanos, la presencia británica entró en un estado de acomodación inercial que iba a durar hasta mediados del siglo. Tras el *boom* inicial, la importancia relativa de América Latina para la economía británica empezó a declinar y su participación en las exportaciones de Gran Bretaña disminuyó del 12.6% en 1825 al 8.8% a mitad de la década de 1850. Los flujos financieros tardarían más de tres décadas en regresar a la región<sup>23</sup>.

---

22 Cabe precisar que el gobierno británico no postulaba el derecho de intervenir como “protector” de América Latina, sino que reconocía que lo más importante era la preservación del libre comercio de acuerdo a las normas pactadas. Como sentenció un funcionario británico muchos años después, a propósito de unos asuntos colombianos: “Todo lo que tenemos derecho a hacer es demandar que nuestros Tratados sean obedecidos y nuestro comercio no molestado impropriamente”. Memorando de la Foreign Office, Londres, 12 de julio de 1875, citado por J. Smith, *op. cit.*, p. 23. Sobre la noción de “reglas del juego” y su papel en el mantenimiento del orden internacional, véase Hedley Bull, *The anarchical society: a study of order in world politics*, Basingstoke, Macmillan Press, 1995, segunda edición, p. 51-73.

23 Rory Miller, *Britain and Latin America in the nineteenth and twentieth centuries*, Londres, Longman, 1993, p. 71-78; y Leslie Bethell, “Britain and Latin America in historical perspective”, en Victor Bulmer-Thomas (ed.), *Britain and Latin America: a changing relationship*, Cambridge, Cambridge University

Alan Knight observó correctamente que durante ese periodo de relativo estancamiento económico se verificó un paradójico incremento de la actividad intervencionista de Gran Bretaña en América Latina<sup>24</sup>. La mediación interesada de lord John Ponsonby en la Guerra de la Cisplatina entre Argentina y Brasil, que resultó en la creación del Uruguay en 1828, además de ser un ejemplo de intromisión en los asuntos rioplatenses por la forma como fue conducida, ha sido un testimonio práctico del empleo de la táctica de *divide et impera*, muy conocida de los Imperios de todas las épocas. En la década de 1830, las acciones agresivas de colonos y diplomáticos británicos residentes (como el cónsul Frederick Chatfield) provocaron conflictos con la Confederación Centroamericana, en proceso de desintegración. Dada la importancia estratégica de las rutas de tránsito cruzando el istmo, los británicos trataban de expandir su esfera de influencia desde Honduras Británicas, Guatemala e Islas de la Bahía hasta la Costa del Mosquito (hoy partes de Honduras y Nicaragua), la cual desde 1655 Gran Bretaña buscaba convertir en un protectorado<sup>25</sup>. Más al sur, la invasión de las Islas Malvinas/Falklands, tomadas a Argentina en 1833, había sido motivada por el interés británico de fortalecer su posición en el Atlántico Sur y controlar el acceso al Pacífico vía Estrecho de Magallanes.

Gran Bretaña seguía ejerciendo su poder de forma ostensiva, en línea con las recomendaciones del “Memorando Murray”, escrito

---

Press, 1989, p. 6. Para un panorama del siglo, véase Platt, *Latin America and British trade, 1806-1914*, Nueva York, Barnes & Noble, 1972.

24 De acuerdo con Knight, el periodo entre las décadas de 1820 y 1850 fue también el del “apogeo del imperialismo británico definido en términos de presiones oficiales e intervenciones”. Aunque ese imperialismo haya sido “modesto” comparativamente a otras regiones, el tono de la política británica en América Latina, entre la Independencia y la mitad del siglo, fue “beligerante, intervencionista e intrusivo”. Alan Knight, “Britain and Latin America”, en Andrew Porter (ed.), *The Oxford history of the British Empire*, v. III, *The nineteenth century*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 128-129.

25 Robert L. Scheina, *Latin America's wars*, v. I: *The age of the caudillo, 1791-1899*, Washington, DC, Brassey's, 2003, p. 198-203.

por un funcionario de la Foreign Office en 1841. Pero ello implicaba a la vez un gran costo político y producía en muchos casos dudosos impactos comerciales. La intervención anglofrancesa en el Río de la Plata durante los años 1845-1849, por ejemplo, fue un intento fracasado de coerción armada que no tuvo resultados concretos apreciables. Su motivación inicial había sido alegadamente asegurar la independencia de la Banda Oriental contra las pretensiones anexionistas del caudillo argentino Juan Manuel de Rosas y forzar la reapertura de los ríos interiores de la Cuenca del Plata, cerrados a la navegación internacional. Este típico episodio de diplomacia de las cañoneras resultó ser un ejercicio fútil de imperialismo naval al viejo estilo. Una vez suspendido el bloqueo, Rosas pudo jactarse de haber resistido al cerco de las dos mayores potencias de Europa, que a su vez padecieron una sensación de derrota e impotencia. La credibilidad británica en la región salió arañada. El comercio con Montevideo y Buenos Aires había declinado. Los bloqueos eran perjudiciales a los negocios y por esa razón el uso de la fuerza no siempre era visto con simpatía por los comerciantes británicos. David McLean ha argumentado que, si en teoría el Imperio informal confiere a la potencia dominante “control sin responsabilidad”, la intervención en el Plata sería su antítesis<sup>26</sup>.

El caso del largo conflicto con Brasil por el fin de la trata de esclavos también es ilustrativo. Brasil era entonces la mayor economía esclavista del mundo: de 1811 a 1870, el 60% de los esclavos traídos al continente americano tenían a ese país como destino. Gran Bretaña buscaba, sin éxito, que el Imperio brasileño cumpliera con compromisos internacionales contraídos por los tratados firmados a principios del siglo. La interrupción del comercio negrero se había tornado una cuestión de honor para

---

26 David McLean, *War, diplomacy and informal empire: Britain and the Republics of La Plata, 1836-1853*, Londres, British Academic Press, 1995, p. 3 y 188-206.

Londres y seguidos gabinetes británicos trataron de doblegar a Brasil. Pese a ello, como dijo lord Palmerston, secretario de Relaciones Exteriores: “todos nuestros incentivos, todos nuestros argumentos, todas nuestras persuasiones, fueron completamente infructíferos”<sup>27</sup>. Así pues, tras décadas de inefectivas presiones por los canales diplomáticos, el argumento coercitivo prevaleció. Después de que el Parlamento británico sancionó la Ley Aberdeen en 1845, cientos de navíos involucrados en la trata de esclavos serían capturados por la Marina Real y juzgados en tribunales británicos. Las aguas territoriales brasileñas no eran respetadas y se puede decir que existía entre las dos naciones un estado de guerra no declarada. Fue necesario que los navíos liberados del bloqueo contra Rosas a fines de 1849 se sumaran a ese esfuerzo naval para que Gran Bretaña por fin lograra una disuasión lo suficientemente fuerte, aunada a cambios en las condiciones internas brasileñas, para la abolición final del odioso tráfico. Con un orgullo muy poco disfrazado, Palmerston alabó el recurso de la fuerza: “Debo confesar que nada de lo que sucedió trae a mi mente ninguna otra impresión sino la de que el gobierno brasileño ha sentido que Brasil es impotente para resistir a la presión de Gran Bretaña”<sup>28</sup>.

La historia de esa controversia, por lo tanto, ha mostrado dos cosas: a) Gran Bretaña era capaz de intervenir abierta o veladamente en el núcleo del sistema político y económico de un país latinoamericano que rechazaba adecuarse, según el entendimiento británico, a los nuevos patrones éticos y de mercado; y b) la influencia británica, lejos de ser hegemónica, se deparaba

---

27 Cámara de los Comunes, sesión del 24 de julio de 1845, Londres, citado en William D. Christie, *Notes on Brazilian Questions*, Cambridge, MA, Elibron Classics, 2001, reedición del original de 1865, p. 57-58.

28 Palmerston a Hudson (ministro británico en Rio), Londres, 15 de octubre de 1850, *Ibid.*, p. 193-195; véase también Leslie Bethell, *The abolition of the Brazilian slave trade: Britain, Brazil and the slave trade question, 1807-1869*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, *passim*.

con límites reales. Aunque su objetivo haya sido alcanzado en 1850, cuando el gobierno brasileño aprobó una ley que prohibía en definitivo la trata, se evidenció en realidad la relativa incapacidad británica de imponer su voluntad sin la movilización de crecientes recursos de poder.

### **El factor estadounidense: esferas de influencia en conflicto**

La estrategia global británica sufrió cambios significativos a partir de la década de 1840. El viejo sistema colonial, construido con base en el monopolio del comercio y la protección del mercado imperial contra la competencia extranjera, ya no se sostenía. De hecho, el comercio con países fuera del Imperio Británico crecía más rápidamente que el intercambio exclusivamente dentro del Imperio<sup>29</sup>. El liberal Richard Cobden defendía las virtudes del libre intercambio “con todas las naciones”. Industriales y comerciantes británicos percibían que concentrar sus intereses sólo en el mercado imperial era una autolimitación injustificada. Ante este panorama, durante el gobierno conservador del primer ministro Robert Peel (1841-1846) se aprobaron reformas que derribaron el proteccionismo, entre ellas la abrogación en 1846 de las Leyes de Cereales, las cuales imponían altas tasas al trigo importado. Poco después, en 1849, los Actos de Navegación, que reservaban en exclusividad a los navíos británicos el transporte de bienes de las colonias, también eran revocados. En menos de una década, el modelo mercantilista cedió lugar a una nueva concepción de libre comercio y *laissez-faire*.

---

29 Alrededor de 1860, sólo el 25% del comercio británico total se hacía con el Imperio. Otros cambios importantes que afectaron la forma de administrar el Imperio Británico fueron la abolición de la esclavitud en 1834 y la progresiva otorga de estructuras de autogobierno a las colonias de Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica. McDonough, *op. cit.*, p. 13-21.

Mientras el Imperio Británico se transformaba, la política de Londres hacia América Latina debía enfrentar una nueva realidad de poder en la región. La agresividad del expansionismo de Estados Unidos y el aumento gradual de su influencia en los países vecinos obligaron a Gran Bretaña a adaptarse a la ascensión irresistible de esa nueva potencia regional. Constituye un caso emblemático la separación de Texas y la subsiguiente guerra entre México y Estados Unidos (1846-1848). Gran Bretaña, que llegó a reconocer la independencia texana en 1840, nada pudo hacer para impedir los avances de Washington. El conde de Aberdeen, que ocupaba la Foreign Office, no quería provocar una guerra con Estados Unidos y consideró la agregación de Texas un *fait accompli*. Su sucesor, Palmerston, siguió la misma línea ante las victorias militares estadounidenses y prudentemente rechazó las solicitudes mexicanas de apoyo. Él había dicho al ministro mexicano en Londres, en 1848, que el gobierno británico nutría propensiones “muy fuertes, leales y sinceras” con relación a México, pero jamás podría llevarlas hasta el punto de “desavenirse con Estados Unidos”<sup>30</sup>. Cuando terminó la guerra, Gran Bretaña se vio impotente una vez más frente a la anexión de todos los territorios norteros mexicanos hasta California.

La inacción británica y sus continuos esfuerzos por evitar a toda costa un enfrentamiento con Estados Unidos se explican por el contexto más general de sus intereses y la evolución de la diplomacia angloestadounidense durante la década de 1840. Como se ha señalado, la política comercial británica efectuó la transición de un sistema cerrado y proteccionista, que requería una estrategia imperial defensiva, a un sistema abierto y librecambista, para el cual hacía falta una política exterior positiva que promoviera

---

30 José María Luis Mora a Relaciones Exteriores, Londres, 31 de mayo de 1848, en Josefina Zoraida Vázquez (comp.), *La Gran Bretaña frente al México amenazado, 1835-1848*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2002, p. 176.

el intercambio fuera del Imperio y cultivara buenas relaciones con socios comerciales y abastecedores de alimentos y materias primas necesarias en Gran Bretaña, tales como el algodón para las fábricas textiles y otros insumos industriales. El gobierno británico calculó que Estados Unidos, por su mercado y vastos recursos, podría ser un complemento al Imperio Británico y no forzosamente un rival. Para ello, Londres tendría que aceptar la reorientación del equilibrio de poder en América del Norte a favor de Washington, lo que efectivamente sucedió. Gran Bretaña accedió ahí a una posición estratégica preponderante de Estados Unidos, en un ejercicio de apaciguamiento que posibilitó encaminar el tema de las fronteras occidentales de Canadá y resolver de forma pacífica, en 1846, la delicada disputa por Oregón<sup>31</sup>.

También en América Central el peso del factor estadounidense se hizo sentir. Las pretensiones británicas de alargar sus dominios en la Costa del Mosquito llegaron al fin con la firma, en 1850, del Tratado Clayton-Bulwer, por el cual Estados Unidos y Gran Bretaña acordaron no ocupar, fortificar, colonizar o dominar cualquier parte del territorio centroamericano, respetadas las posesiones entonces reconocidas internacionalmente. Asimismo, se pactó que ninguno de los dos países tendría el control exclusivo sobre el canal marítimo que fuera construido en el futuro entre los océanos Atlántico y Pacífico. Por medio de esta “resignación esclarecida”, como la llamó David Dykstra, Gran Bretaña intentaba preservar el *statu quo* y al mismo tiempo conciliar su papel regional declinante con la dilatación de los intereses estadounidenses hacia el sur<sup>32</sup>.

La extensión planetaria de sus intereses le permitía a Londres adoptar una política de concesiones en áreas no vitales

---

31 David L. Dykstra, *The shifting balance of power: American-British diplomacy in North America, 1842-1848*, Lanham, University Press of America, 1999, p. xxxiii, 66-67 y 174-180.

32 *Ibid.*, p. xxxiv.

con miras a canalizar sus esfuerzos hacia lo esencialmente importante. Coincidencia o no, mientras renegociaba la extensión de su influencia en el hemisferio occidental, Gran Bretaña estuvo empeñada, durante la década de 1840, en un proceso de expansión imperial en otros continentes. Se pueden enumerar como ejemplos las anexiones de Nueva Zelanda (1840), Hong Kong (1842, tras la Guerra del Opio contra China) y Labuan en Malasia (1846). En Sudáfrica, punto estratégico para la interconexión marítima de las posesiones del Imperio Británico, son anexados los territorios de Natal (1843) y Kaffraria (1847). En 1848, Transvaal y el Estado Libre de Orange se tornan colonias de la Corona británica. En India, pieza angular de toda la estructura económica del Imperio, la anexión del Punjab ocurre en 1849 y los británicos tienen cada vez más intereses y posiciones a defender en el sur de Asia<sup>33</sup>.

Lo anterior obliga a una segunda mirada a las tesis superimperialistas. Es un equívoco ver a Gran Bretaña como potencia hegemónica en *toda* América Latina durante *todo* el siglo XIX. Su participación mayoritaria en el comercio y las finanzas de los países latinoamericanos recién-independizados, sin contar con su innegable poder marítimo, creaba más bien una apariencia de hegemonía. Gran Bretaña tenía indubitablemente condiciones de influenciar fuertemente los eventos mediante presiones políticas y económicas, demostraciones de fuerza e intervenciones ocasionales, pero no los podía manejar de modo absoluto ni de forma similar en cada una de las subregiones del continente. Alrededor de 1850, su comercio con los países latinoamericanos se había estancado en buena medida, su posición general en la región estaba mucho más debilitada en comparación con las primeras décadas del siglo y sus intereses prioritarios apuntaban hacia otros rincones del globo. En México y América Central, el poder ascendiente de

---

33 Simon C. Smith, *British imperialism, 1750-1970*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, *passim*.

Estados Unidos constreñía la libertad de acción de Gran Bretaña. En el entorno geográfico del poderoso vecino del norte, un Imperio informal controlado por una potencia extrahemisférica era algo cada vez más difícil de concebir. En América del Sur, en cambio, aún era teóricamente posible una política intervencionista activa, en consonancia con la creciente concentración de los flujos comerciales británicos hacia el Cono Sur. Pero la influencia británica, en vez de alcanzar los fines a que aspiraba, enfrentaba dificultades y oscilaba entre la diplomacia y la intimidación. Son las contradicciones del intervencionismo británico lo que examinaremos a continuación.

### **El “argumento del garrote”: su alcance y limitaciones**

En una circular de 1848, Palmerston informó a los representantes diplomáticos de Su Majestad que, en virtud de las constantes solicitudes de tenedores de deuda que habían invertido sus capitales en préstamos a gobiernos extranjeros, era una política asentada de la Foreign Office abstenerse de presentar peticiones formales a favor de las reclamaciones insatisfechas de estos súbditos británicos<sup>34</sup>. Resulta irónico que uno de los más notorios representantes de la injerencia belicosa en la vida de los pueblos de la periferia haya sido el autor de una instrucción oficial a las Embajadas británicas que, si se interpreta en sentido estricto, llevaría a creer que, a final de cuentas, las tesis del no-intervencionismo benigno tal vez tuviesen razón. Empero, el mismo Palmerston escribió en 1850, en una citación ya muy conocida:

*Estos gobiernos semicivilizados, tales como los de China, Portugal, América Hispánica, requieren un correctivo cada ocho o diez años para llamarlos al orden.*

---

34 Circular del vizconde Palmerston a los representantes de Su Majestad en Estados extranjeros, Londres, enero de 1848, en Platt, *Finance, trade, and politics...*, op. cit., p. 398-399.

*Sus mentes son demasiado superficiales para recibir una impresión que dure más de lo que tal periodo y los avisos son de poca utilidad. A ellos poco les importan las palabras y deben no sólo ver el garrote sino realmente sentirlo sobre sus hombros antes de que accedan al único argumento que para ellos resulta convincente, el argumentum Baculinum [argumento del garrote]<sup>35</sup>.*

Esa no era una opinión aislada. Una búsqueda en los archivos ciertamente traería a la luz más manifestaciones de prejuicio, sentimiento de superioridad y desprecio de las elites británicas por los pueblos rotulados como “atrasados”. Hay asimismo una larga distancia entre la posición oficial de la metrópoli y el impacto de sus acciones concretas en la periferia, lo que incluye sin duda la percepción de los otros actores con respecto a esas mismas acciones. Desde la óptica de los contemporáneos del siglo XIX, lo que hoy llamamos diplomacia de las cañoneras era un procedimiento considerado “legítimo” y hasta cierto punto “normal” por las grandes potencias como manera de defender sus “derechos” y forzar a Estados más débiles a satisfacer sus “justas reclamaciones”<sup>36</sup>. Para imponer reglas de forma creíble, predicaban los palmerstonianos, la sanción en última instancia debía ser el uso de la fuerza.

Valga aclarar que el “argumento del garrote” no era una política sistemática del gobierno británico aplicada indiscriminadamente. En 1857, Gran Bretaña había contemplado la posibilidad de ir a la guerra con Perú debido a disputas en torno a bonos del mercado

---

35 Memorando de Palmerston, Londres, 29 de septiembre de 1850, citado, entre otros autores, por Ronald Hyam, *Britain's imperial century, 1815-1914*, Basingstoke, Macmillan, 1993, p. 119.

36 No fue sino hasta la primera mitad del siglo XX que la prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones entre los Estados fue aceptada como norma de derecho internacional (artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas). Antonio Cassese, *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 100-102.

de capitales. Los planes de la Foreign Office tenían previsto el bloqueo del puerto de Callao y la ocupación de las Islas Chincha. La operación, sin embargo, no siguió adelante<sup>37</sup>. Aunque estuviera presente la *hipótesis* del uso de la fuerza, Londres no se veía en la obligación de ir hasta las últimas consecuencias para alterar la conducta de los gobiernos latinoamericanos en cualquier situación. La preferencia británica era por acciones puntuales, con objetivos limitados y bien definidos, sin adquisiciones territoriales, en general motivadas por cuestiones más graves relativas a temas económicos y financieros (adeudos incumplidos, por ejemplo).

Si posible, y de hecho tal opción se materializó varias veces, la imposición de reglas podría llevarse a cabo por mini-coaliciones *ad hoc*, con la participación de dos o más potencias interesadas. Había un interés “colectivo”, compartido por las potencias protagonistas de la expansión económica ultramarina, de salvaguardar sus activos invertidos en el extranjero y asegurar el respeto a los principios del libre mercado que coadyuvaban a ese mismo proceso de expansión. Las principales potencias europeas con economías internacionalizadas, y no sólo Gran Bretaña, eran las que podían tomarse para sí en las áreas periféricas ese triple papel de fiscalización, coacción y punición por comportamientos “no adecuados”. La idea era que con esas coaliciones el costo político de la acción sería dividido y su alegato de legitimidad quedaría fortalecido. En la visión latinoamericana, el resultado práctico de esas acciones no tenía otro nombre sino lo de “intervención”. Hay aquí claramente una diferencia de percepción entre el lado más fuerte, su autoimagen y sus propósitos declarados, y el lado más débil, objeto de esas medidas “correctivas”.

---

37 En 1853, también se había sugerido llevar a cabo medidas hostiles contra Bolivia, pero el Almirantazgo británico, con las atenciones puestas en la inminente Guerra de Crimea, no consideró que el bloqueo al “puerto insignificante” de Cobija fuera una operación que valiera la pena. Andrew Graham-Yooll, *Imperial skirmishes: war and gunboat diplomacy in Latin America*, Northampton, Olive Branch Press, 2002, p. 91-94; Miller, *Britain and Latin America...*, *op. cit.*, p. 57.

Un buen ejemplo es la intervención tripartita de Gran Bretaña, Francia y España contra México en 1861-1862, después de que el gobierno constitucional de Benito Juárez había decidido suspender por dos años los pagos de la deuda mexicana al final de la Guerra de Reforma entre liberales y conservadores. Es común en la historiografía las referencias a ese episodio como demostración del compromiso británico con la no-intervención, puesto que, una vez obtenida la satisfacción que demandaba, Gran Bretaña se retiró, sin tomar parte en la aventura militar francesa que resultó en la instalación del breve Imperio de Maximiliano de Habsburgo en México<sup>38</sup>. Esa es una lectura demasiado favorable a la posición oficial británica. Si se examina la documentación diplomática del conde John Russell, secretario de Relaciones Exteriores, se verifica que el gobierno británico tenía dos propósitos frente a la operación combinada de las tres potencias en Veracruz: la seguridad de las personas y los bienes británicos y el cumplimiento de “todas las obligaciones de México con Su Majestad”, las cuales incluían no sólo el tema de la deuda, sino que comprendían también “una satisfacción por las ofensas hechas a los súbditos británicos” a lo largo de los años de guerra civil. La motivación para actuar residía en la desaprobación de la “conducta ilegítima y desorbitada de las autoridades de México”<sup>39</sup>.

Ahora bien, Gran Bretaña tenía un entendimiento muy peculiar de lo que fuese intromisión en los asuntos internos de otros países. La operación conjunta, se decía, no visaba a la conquista de territorio ni era un intento por interferir en la prerrogativa del pueblo mexicano de elegir y constituir libremente su forma de gobierno (al menos en la visión británica). Con todo, según Russell,

---

38 Platt, *Finance, trade, and politics...*, *op. cit.*, p. 316-318.

39 Russell a conde Cowley (comisionado británico en Francia), Londres, 27 de septiembre de 1861, en Gloria Grajales (comp.), *México y la Gran Bretaña durante la intervención, 1861-1862*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, p. 105-107.

no podía existir duda de que “no sólo es de estricto derecho, sino deber del gobierno británico, el obtener para sus súbditos en México una reparación por los daños que han sufrido, y una compensación por los fraudes y robos de que han sido víctimas”. En otras palabras, en el sentido que le daba la Foreign Office, enviar buques de guerra a otro país para bloquear sus puertos, invadirlo con fuerzas militares, ocupar su principal aduana, hacerle exigencias y darle ultimátums bajo la amenaza de la espada, todo ello no sería “intervención”, sino una acción calculada para la obtención tan sólo de “nuestras justas reclamaciones”<sup>40</sup>. El gobierno mexicano obviamente protestó con vehemencia contra el desembarco de las tropas aliadas y la ocupación de partes de su territorio por potencias extranjeras.

Es cierto que intervenciones navales sin foco y demostraciones gratuitas de fuerza, rechazadas por los comerciantes británicos, generaban antipatía de las elites locales y tenían resultados muy discutibles para el aumento de la influencia británica. Véase el caso de la llamada Cuestión Christie. Con el pretexto de obtener del gobierno de Brasil la satisfacción a quejas relacionadas con el naufragio del navío *Prince of Wales* y supuestos malos tratos a marineros de la fragata *Forte*, el ministro británico en Río de Janeiro, William Dougal Christie, coordinó en los primeros días de 1863 el bloqueo del puerto carioca y la ejecución de represalias contra navíos mercantes brasileños. Su objetivo era darle a Brasil “una lección”<sup>41</sup>. Por desgracia para él, el episodio tuvo una repercusión extremadamente negativa y tomó un rumbo imprevisto. La “agresión de guerra”, según la percepción del gobierno brasileño,

---

40 Russell a Charles L. Wyke (comisionado británico en México), Londres, 27 de junio de 1862, visto por lord Palmerston y la Reina Victoria, *Ibid.*, p. 211.

41 Christie a Russell, Río de Janeiro, 8 de diciembre de 1862, en *The Brazil correspondence in the cases of the “Prince of Wales” and officers of the “Forte”*, Reprinted from papers laid before Parliament, Londres, William Ridgway, 1863, p. 217.

ocasionó la ruptura de relaciones diplomáticas entre Brasil y Gran Bretaña durante más de dos años. Hostilizado por la población y amenazado de muerte, Christie tuvo que dejar el país. Su actuación provocó críticas tanto de comerciantes británicos en Río como de industriales de Manchester y Lancashire, así como de miembros de la oposición en el Parlamento de Westminster. Se temía que un importante cliente estuviera siendo alienado sin motivos convincentes<sup>42</sup>. El Imperio informal en Brasil era una quimera.

Por otra parte, no se puede sobrestimar la dimensión del intervencionismo británico en América Latina, sobre todo si se compara con el activismo imperial de Gran Bretaña en otros continentes. La extensión de la injerencia británica en la región es a menudo exagerada por las tesis superimperialistas. Ello se puede apreciar mejor tomando en consideración el papel de Gran Bretaña en la Guerra del Paraguay o Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), el más largo y violento conflicto militar interestatal de la historia de América Latina, como lo ha recordado Leslie Bethell. En muchos ambientes académicos se encuentran todavía interpretaciones que, basadas en el revisionismo que puntuó las décadas de 1960 y 1970, ven en aquella trágica guerra el resultado directo de la acción de las “fuerzas malévolas” del imperialismo internacional, es decir, de la potencia capitalista dominante del sistema en contra de un “modelo paraguayo” de desarrollo autónomo, no dependiente de la economía mundial. Esa visión, cuyo mérito más expresivo fue impugnar la historiografía oficial y laudatoria que existía antes, hoy por hoy necesita ser cuando menos revalorada.

Antes de 1864, el Paraguay de los López ya había puesto en marcha un proceso de apertura hacia el exterior y de modernización económica con la ayuda de capitales y técnicos extranjeros, en gran

---

42 Ross Forman, “Harbouring discontent: British imperialism through Brazilian eyes in the Christie Affair”, en Martin Hewitt (ed.), *An age of equipoise? Reassessing mid-Victorian Britain*, Aldershot, Ashgate, 2000, p. 234.

parte británicos. Francisco Solano López había viajado a Europa en 1854, donde contrató la compra de armas y mantuvo contactos de negocios con compañías británicas. En pocos años, el 75% de las importaciones paraguayas de manufacturados provenían de Gran Bretaña. No obstante, en Londres el destino de Paraguay despertaba una colosal indiferencia. Aun si admitimos que Gran Bretaña realmente pretendía “abrir” el diminuto mercado paraguayo a sus productos (un contrasentido, una vez que el mercado ya estaba abierto), después de casi seis años de guerra, con el país enteramente arrasado, no había mercado alguno a conquistar. Paraguay tampoco se convirtió en abastecedor de materias primas para Gran Bretaña, que, en el caso específico del algodón, desde antes de iniciarse la Guerra de Secesión en Estados Unidos (1861-1865) garantizaba la continuidad del suministro para su industria textil comprando el producto de otras fuentes alternativas, principalmente Egipto.

Cuando estalló el conflicto, Gran Bretaña no tenía relaciones diplomáticas con Brasil debido a la mencionada Cuestión Christie y permaneció oficialmente neutra durante toda la guerra. Poco antes del inicio de las hostilidades, el representante británico en Buenos Aires, Edward Thornton, que ejercía a la vez la concurrencia con Asunción, había ofrecido sus buenos oficios para una reconciliación amigable entre las partes. En cuanto a la participación de capitales británicos en el esfuerzo de guerra aliado, ha sido calculado que los préstamos extranjeros, sobre todo de los banqueros Barings y Rothschilds, representaron tan sólo el 20 y el 15% respectivamente del total de los gastos bélicos de Argentina y Brasil. Es verdad que fábricas británicas vendieron material militar a los países de la Triple Alianza, pero, por otra parte, el bloqueo del Río de la Plata, consecuencia de las operaciones de guerra, era perjudicial a la conducción normal de las actividades comerciales. En forma paralela, el gobierno británico tomó ciertas actitudes

que ocasionaron problemas a los aliados, como el hecho de hacer público, en 1866, en la Cámara de los Comunes, las cláusulas secretas del Tratado de la Triple Alianza sobre el desmembramiento del territorio paraguayo<sup>43</sup>. Tratar de explicar la Guerra del Paraguay con base exclusivamente en las “pérfidas manipulaciones” de Londres sería atribuirle a Gran Bretaña un poder de control sobre los países latinoamericanos que no poseía. Las causas profundas de la guerra deben buscarse en primer lugar en la política regional rioplatense y sus contradicciones, aun cuando el conflicto pudo haber subsidiariamente afectado a terceros, beneficiando o contrariando sus intereses según el caso.

Lo mismo se puede decir *mutatis mutandis* de la Guerra del Pacífico (1879-1883). No ha surgido evidencia palpable de que el gobierno británico haya usado a Chile como su instrumento para lograr el dominio de la industria de nitrato por grupos privados británicos en los territorios disputados con Bolivia y Perú. Al contrario, la acción de la Foreign Office y de sus representantes en las repúblicas del Pacífico durante el conflicto fue descrita como de “inactividad”. Compañías importantes, como la Antony Gibbs & Sons, si bien estaban interesadas en los sucesos militares en el desierto de Atacama, no parecían disfrutar de ninguna relación de “complicidad” con el gobierno chileno.<sup>44</sup> La guerra no fue el producto de maquinaciones secretas en Whitehall, sino el resultado del choque de intereses divergentes entre los tres países sudamericanos.

---

43 Leslie Bethell, *The Paraguayan war (1864-1870)*, Londres, Institute of Latin American Studies, Research Paper 46, 1996; Francisco Doratioto, *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*, São Paulo, Companhia das Letras, 2002, p. 29-30 y 86-96.

44 Miller, *Britain and Latin America...*, *op. cit.*, p. 64-65.

## Adiós a las armas: el repliegue político y estratégico de Gran Bretaña

En la segunda mitad del siglo XIX, los países latinoamericanos se embarcaron en una fase de integración más profunda en la economía mundial bajo gobiernos dominados por grupos civiles, oligárquicos y tecnócratas, de índole liberal. Cada economía parecía haber encontrado su nicho “ideal” en la división internacional del trabajo, básicamente mediante la exportación de materias primas: carne y granos en Argentina, estaño en Bolivia, café en Brasil, cobre y luego nitratos en Chile, azúcar en Cuba (todavía una colonia española), cacao en Ecuador, minerales en el México del Porfiriato, guano y luego una variedad de *commodities* en Perú, café y plátano en América Central, y así en adelante. El modelo de crecimiento guiado por el comercio exterior (“desarrollo hacia afuera”) solía ser justificado por doctrinas de *laissez-faire* importadas de Europa, donde las elites latinoamericanas también buscaban referencias culturales e inspiración para copiar formas aristocráticas de comportamiento<sup>45</sup>.

El cambio en el escenario económico de América Latina estimuló una nueva ola de inversiones británicas. A partir de la década de 1870, hay tanto una recuperación del comercio como una reactivación de los vínculos financieros. El capital extranjero ve una oportunidad de lucro en la modernización de la infraestructura de los países latinoamericanos y penetra en varias áreas de gran impacto económico: ferrocarriles, puertos y navegación, cables submarinos y telégrafos, industria alimentaria, minería, servicios públicos urbanos (tranvías eléctricos, gas, iluminación, aprovisionamiento de agua), bancos y compañías de seguros. El total

---

45 Thomas Skidmore & Peter Smith, *Modern Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 1997, p. 42-47; V. Bulmer-Thomas, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 76-104.

del capital británico invertido en América Latina (incluidos los préstamos a gobiernos) había crecido de escasos 80.9 millones de libras en 1865 a respetables 552.5 millones en 1895. En 1913, ese monto llegaría a 1179.9 millones de libras, poco más o menos el 25% del total de las inversiones de ultramar de Gran Bretaña. Argentina, el “Dominio honorario”, era un caso especial. En 1899, el país rioplatense se convirtió en el principal socio comercial británico en América Latina, posición que desde 1808 pertenecía a Brasil. Argentina recibía entonces el 41% del capital de origen británico que tenía la región como destino<sup>46</sup>.

Mientras eso ocurría, Gran Bretaña atravesaba un periodo de intensa expansión ultramarina conocido como el “Nuevo Imperialismo”. Benjamin Disraeli, primer ministro conservador, era uno de los políticos victorianos que defendían el reforzamiento del Imperio Británico, un tema que pasó a despertar el entusiasmo popular (jingoísmo) y a inspirar sueños de gloria imperial. Para tratar de neutralizar las ambiciones de la Rusia zarista, por ejemplo, Gran Bretaña apoyaba al “enfermo” Imperio Otomano en la Cuestión del Oriente y medía sus fuerzas con Moscú en el “Gran Juego” en Asia Central. El primer ministro liberal William Gladstone, acostumbrado a las cruzadas morales, se decía contrario al intervencionismo, pero, contrariando todos sus discursos, fue él quién ordenó en 1882 la ocupación británica de Egipto, un territorio vital para el control del Canal de Suez y de la ruta marítima hacia India. Gran Bretaña estuvo al frente del reparto de África y las anexiones coloniales de Rhodesia, Somalia, Kenia,

---

46 Rory Miller, “British trade with Latin America (1870-1950)”, en Peter Mathias & John Davis (eds.), *International trade and British economic growth*, Oxford, Blackwell, 1996, p. 127; y J. Fred Rippy, *British investments in Latin America, 1822-1949*, Nueva York, Arno Press, 1977, p. 36-44. Menos conocido es el libro de Charles Jones, *El Reino Unido y América: inversiones e influencia económica*, Madrid, Mapfre, 1992, que también incluye a América Latina en su análisis.

Uganda y Sudan parecían confirmar la viabilidad del megalómano proyecto de un Imperio “desde la Ciudad de El Cabo a El Cairo”<sup>47</sup>.

Bajo este telón de fondo, se comprende mejor la progresiva pérdida de importancia estratégica de América Latina para Gran Bretaña y el porqué de la disminución de su ímpetu intervencionista en la región. Las razones para el alejamiento británico son múltiples: problemas más urgentes en otras partes del mundo, como el manejo del inestable equilibrio europeo y las pugnas interimperialistas en Asia y África; dificultades políticas internas; imposibilidad de dominio ostensivo del continente latinoamericano a través de una política asertiva respaldada por la fuerza; crecimiento en América Latina de la convergencia con relación a los valores, principios y métodos del capitalismo (aumenta el consenso cuanto a las reglas del mercado); ausencia de un peligro de partición territorial del continente entre varias potencias que pudiera cerrar determinadas áreas al comercio británico y provocar acciones defensivas de Londres (“anexiones preventivas”, diría Platt); y, finalmente, el deseo británico de no confrontarse directamente con Estados Unidos<sup>48</sup>.

Sobre ese último punto, un parteaguas frecuentemente mencionado es la crisis de 1895-1896 entre Gran Bretaña y Estados Unidos en torno al litigio de frontera entre Venezuela y la Guyana Británica. Se ha reiterado en la historiografía que, al aceptar el arbitraje, como quería el gobierno estadounidense, Gran Bretaña reconoció de este modo, oficial y públicamente, la validez de la Doctrina Monroe y el predominio político de

---

47 Sobre el “Nuevo Imperialismo”, véase Bernard Porter, *The lion's share: a short history of British imperialism, 1850-1995*, Londres, Longman, 1996, capítulos 3 y 4.

48 John Charmley, *Splendid isolation? Britain and the balance of power, 1874-1914*, Londres, Sceptre, 2000; Knight, *op. cit.*, p. 139-141; Platt, *Finance, trade, and politics...*, *op. cit.*, p. 351.

Estados Unidos en América Latina<sup>49</sup>. Gran Bretaña va a abdicar de cualquier pretensión de desempeñar el papel de árbitro en las disputas latinoamericanas. Las conquistas estadounidenses tras la guerra con España en 1898 (protectorado sobre Cuba y anexión de Puerto Rico) corroboraron la nueva configuración de fuerzas en la región. Unos años después, por el Tratado Hay-Pauncefote, de 1901, Gran Bretaña concordó en que Estados Unidos detuviera el control exclusivo del proyectado canal por el istmo de Panamá, derogando así lo estipulado en el Tratado Clayton-Bulwer de 1850 y consolidando la hegemonía estadounidense en América Central y el Caribe<sup>50</sup>.

Lo que también estaba cambiando era la reducción de la capacidad británica de seguir imponiendo reglas en América Latina, aunada al aumento de la resistencia local nacionalista a la amenaza o el uso de la fuerza para la solución de controversias de naturaleza comercial, financiera o consular. Abandonar la diplomacia para echar mano de las armas era siempre una alternativa extrema que significaba costos, riesgos y desventajas, lo que desalentaba el recurso frecuente a esa opción límite. A Gran Bretaña no le era atractivo involucrarse en acciones que podían estimular un eventual aumento de sentimientos antibritánicos en América Latina o incluso poner en riesgo las vidas y propiedades de súbditos británicos en las ciudades y puertos latinoamericanos. La Foreign Office, en particular, era de la opinión de que Gran Bretaña no tenía por qué enredarse en interminables escaramuzas y arreglos de cuentas con los países latinoamericanos siempre que un inversionista presentaba una petición al gobierno británico. Además, sobre todo en el Cono Sur, el adelantado proceso de

---

49 Joseph Smith, *Illusions of conflict: Anglo-American diplomacy toward Latin America, 1865-1896*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1979, p. 208.

50 Robert Holden & Eric Zolov (eds.), *Latin America and the United States: a documentary history*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 34-35 y 83-84.

consolidación de los Estados nacionales y el relativo fortalecimiento de la capacidad organizacional de estos países (incluso en el aspecto militar) hacían más difíciles los intentos por llevar a cabo acciones abiertamente coercitivas en la región.

Las elites latinoamericanas, a su vez, beneficiadas por los frutos del “progreso” y del liberalismo económico, absorbían el impacto de la difusión de ideas liberales, modelos de organización política y expresiones culturales de las Islas Británicas. El grado de “colaboración local”, si es que había alguna, era medido por el autointerés y las convicciones propias de los dirigentes latinoamericanos, por lo general satisfechos con lo que obtenían económicamente de los británicos (bienes manufacturados y productos de lujo, capital, tecnología, etcétera) siempre cuando los límites no escritos de la interferencia en la vida política del continente no eran rebasados<sup>51</sup>. Se decía, en América Latina, sí al intercambio económico y a las inversiones británicas, pero no a la conquista territorial o la injerencia política y, por supuesto, no a las intervenciones armadas. No había una razón fundamental para rechazar la presencia británica con tal de que las “reglas del juego” fuesen observadas por las dos partes. A Gran Bretaña esa situación le convenía, pues, crecientemente envuelta en una nueva carrera imperialista en Asia y África, no necesitaba preocuparse por darle mayor atención a América Latina o desviar recursos militares y navales comprometidos en otras latitudes. No le complacía tampoco la idea de inmiscuirse en asuntos que no tenía la esperanza de controlar satisfactoriamente. Por consiguiente, el gradual retraimiento de Gran Bretaña fue también una adaptación

---

51 Colaboró para ello el hecho de que las comunidades británicas residentes en América Latina se caracterizaban por su pequeño número y la minimización de sus contactos con la sociedad local. No hubo una inmigración masiva de nacionales británicos hacia ningún país de la región. Los que ahí se instalaban constituían a menudo colonias autosuficientes y cerradas en sí mismas, cultivando relaciones endógenas, evitando “mezclarse” y compartiendo costumbres consideradas exóticas a los ojos de los latinoamericanos.

a la realidad latinoamericana, además del reconocimiento de las limitaciones que afectaban el libre ejercicio de su poder en la región.

Al finalizar el siglo XIX, el bajo perfil político británico en América Latina era notable. La principal preocupación de Gran Bretaña era de naturaleza comercial y financiera: contrarrestar el aumento de la competencia de las potencias rivales con objeto de preservar su privilegiada posición económica en la región, particularmente en los mercados sudamericanos<sup>52</sup>. En 1898, por ejemplo, el gobierno británico envió a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay una misión comercial encabezada por el comisionado especial T. Worthington, quien evaluó las condiciones y perspectivas del comercio británico en el Cono Sur. En sus informes sobre la misión, Worthington señaló la pérdida de terreno en el campo comercial que Gran Bretaña empezaba a sufrir *vis-à-vis* otras potencias (Alemania, Estados Unidos, Francia) y puntualizó la necesidad de adaptarse a los nuevos tiempos. La falta de dominio de los idiomas locales le pareció un handicap, entre otros, que había que corregir: “¿Por qué un funcionario de recibos alemán debía ser más capaz de leer una tarifa sudamericana y emitir una factura en español o portugués que un funcionario inglés? Su cerebro no es mejor”, escribió<sup>53</sup>.

Claro está que las presiones económicas no dejaron de utilizarse como recurso de poder siempre y cuando los intereses británicos así lo requerían. Como lo han demostrado Cain y Hopkins, en vista del papel de la City de Londres como proveedora de capital para América Latina, era en las finanzas donde radicaba

---

52 No se debe confundir la producción más intensa de informes comerciales y financieros, o bien la actividad de embajadores y cónsules en defensa de los negocios británicos con un perfil político “alto”. Son cosas distintas.

53 *Reports received from Mr. T. Worthington, the Special Commissioner appointed by the Board of Trade to inquire into and report upon the conditions and prospects of British trade in certain South American countries*, Fifth Report: Brazil (Part II), p. 19, Parliamentary Papers, Accounts & Papers (46), v. XCVI, 1899, British Library.

la mayor capacidad británica de ejercer influencia efectiva. Gran Bretaña actuaba como un acreedor maduro que forzaba a los países latinoamericanos a acomodarse a las reglas del juego financiero y mantener al día el pago del servicio y los intereses de sus deudas<sup>54</sup>.

A esta altura cabe preguntarse: ¿hasta qué punto penetración económica y control político estuvieron o no relacionados? Una cuestión fundamental tiene que ver con el poder efectivo que tenían empresarios, inversionistas e acreedores británicos en las decisiones de Estado y la política de los países “huéspedes”. De manera muchas veces independiente del gobierno londrino, el sector privado tenía su propia agenda en la búsqueda por ventajas y ganancias. En el ciclo dorado de expansión entre 1870 y 1914, se puede discutir hasta dónde el “imperialismo de los negocios” (*business imperialism*) representó una forma de control británico sobre la soberanía de los países de América Latina más allá de lo económico. En el caso de Perú, es reconocido el poder de la Peruvian Corporation, formada en Londres, en 1890, tras la renegociación de la deuda peruana con la City en el año anterior. A cambio de la cancelación de la deuda en manos de acreedores británicos, la compañía tomó posesión de la red más importante de ferrocarriles en Perú y tuvo una posición de peso en el país hasta al menos 1930<sup>55</sup>.

---

54 Cain y Hopkins han propuesto un nuevo marco interpretativo para el análisis de la expansión imperial británica. El concepto de “capitalismo de caballeros” (*gentlemanly capitalism*) se apoya en la dinámica socioeconómica de la metrópoli y en el papel de formas capitalistas no industriales, más específicamente los servicios financieros y comerciales y la red de intereses en torno a la City. Véase la introducción de *British imperialism: innovation and expansion, 1688-1914*, *op. cit.*

55 Véase los artículos del libro editado por Platt, *Business imperialism, 1840-1930: an inquiry based on British experience in Latin America*, Oxford, Clarendon Press, 1977; y Christopher Abel & Colin M. Lewis (eds.), *Latin America, economic imperialism and the state*, Londres, Athlone Press, 1985. Hay numerosos estudios para el periodo 1870-1914 que analizan el papel de empresas e inversionistas extranjeros en países de la región. De interés para la historia empresarial es Carlos Dávila L. de Guevara & Rory Miller (eds.), *Business history in Latin America: the experience of seven countries*, Liverpool, Liverpool University Press, 1999.

Tal vez el mejor ejemplo de simbiosis económica, con efectos sobre la política local, sea una vez más el de Argentina. La llamada “conexión anglo argentina” nació con el vigoroso incremento de las inversiones británicas a partir de la década de 1880 y ha sido ya largamente estudiada<sup>56</sup>. Las empresas de ferrocarriles extranjeras eran las más grandes y habían adquirido mucho poder en los círculos oficiales de Buenos Aires. Un argumento puede ser construido para tratar de aplicar en Argentina la hipótesis de posible interferencia británica sobre sus políticas exterior e interior. Aún así, el tema no es sencillo. Existen muchas ambigüedades e interrogantes. La actitud de prescindencia adoptada por la Foreign Office durante la crisis de Baring en 1890, a pesar de las fuertes presiones de los banqueros, fue un ejemplo elocuente, pero no el único. El marqués de Salisbury admitiría entonces que el gobierno de Su Majestad no tenía la intención de asumir la “función de la Providencia” en las querellas del continente<sup>57</sup>.

Con razón, todo ello merece la atención de los historiadores y toca el debate sobre el Imperio informal en América Latina, el eje de este ensayo. Nuestro enfoque, no obstante, es más restringido. Nótese que Cain y Hopkins aluden a una extensión, más visible después de 1875, de la “influencia informal” de Gran Bretaña, que, insistimos, conceptualmente no es lo mismo que hablar de un “Imperio” (aunque informal)<sup>58</sup>. Según la definición que hemos

---

56 Roger Grivil, *The Anglo-Argentine connection, 1900-1939*, Boulder, Westview Press, 1985; Andrés Regalsky, *Las inversiones extranjeras en la Argentina (1860-1914)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986; entre otros. También útil es Alistair Hennessy & John King (eds.), *The land that England lost: Argentina and Britain, a special relationship*, Londres, British Academic Press, 1992.

57 Ferns, *op. cit.*, p. 465; Escudé & Cisneros, *op. cit.*, tomo X, capítulo 48, Las relaciones económicas con Gran Bretaña en el período 1880-1930; A. G. Hopkins, “Informal empire in Argentina: an alternative view”, *Journal of Latin American Studies*, May 94, v. 26, núm. 2, p. 469-484.

58 Según Cain y Hopkins, América del Sur (ellos no estudiaron la América *Latina*) era tratada casi del mismo modo que los Dominios del Imperio Británico, es decir, como países de “colonización blanca” que disfrutaban de considerable autogobierno, pero estaban a la vez conectados a los intereses económico-financieros de Londres. Cain & Hopkins, *op. cit.*, p. 312. Esa afirmación, sin embargo, es sólo

adoptado *supra*, el Imperio informal entraña relaciones de control político efectivo (aunque indirecto) de una sociedad dominante sobre la soberanía externa e interna de una sociedad subordinada (aunque formalmente independiente). Por ende, no basta con tener grandes empresas extranjeras (aunque poderosas) actuando en sectores vitales de la economía del país periférico. Eso sería transformar la noción más particular de “Imperio informal” en un sinónimo genérico de “imperialismo económico” así como lo entiende la sabiduría popular. No habría problema en hacerlo (muchos lo hacen sin cuestionarlo), pero esa alternativa no contribuye a aclarar los conceptos o hacer que el debate académico avance.

Los imperios no son hechos sólo de coerción, fusiles y sangre. Los medios persuasivos, ideológicos y hasta simbólicos pueden ser instrumentos de dominación muy eficaces. Las intervenciones militares directas son el recurso más grave a que se puede recurrir cuando todo lo demás ha fallado. ¿Habría Gran Bretaña, en algún momento tras 1870, transitado de un imperialismo *hard* a un imperialismo *soft* en América Latina? Lo cierto es que la posibilidad de empleo de medios violentos no dejó de estar presente en los tratos de Gran Bretaña con la región por lo menos hasta principios del siglo XX. Rory Miller tiene razón al observar que la política oficial de “no-intervencionismo”, según la definían los funcionarios británicos en Londres, era percibida de modo muy distinto por los latinoamericanos. Cuando el señor Rothschild, durante las negociaciones para un nuevo préstamo en 1898, amenazó a Brasil

---

en parte verdadera. Exceptuándose posiblemente los países del extremo Cono Sur, es difícil imaginar que la idea de “colonización blanca” se aplique al conjunto de América Latina. El tratamiento similar a los Dominios no era la regla y, al contrario, eran comunes manifestaciones de prejuicio, sentimiento de superioridad y desprecio de las élites británicas por los pueblos mestizos latinoamericanos. Más aún, Gran Bretaña trataba de influenciar la política económica y monetaria de los países de la región, pero, en situación opuesta a la de los Dominios, no tenía ningún papel o responsabilidad en materia de defensa y relaciones exteriores de aquellos países.

con una “intervención extranjera” en caso de moratoria, ¿debían las autoridades brasileñas interpretar tal proposición como una amenaza real, con respaldo del gobierno de Su Majestad, o como un mero bluff usado como instrumento de presión por un banquero de la City?<sup>59</sup>

Poco tiempo después, Gran Bretaña se sumó a Alemania (con la asistencia de Italia) en una intervención directa contra Venezuela, en 1902-1903, precisamente para forzar a aquel país sudamericano a cumplir con sus obligaciones financieras. Buques de guerra de las tres potencias europeas capturaron navíos y bloquearon los puertos venezolanos hasta obtener, tras varios incidentes (un crucero británico bombardeó la costa en Puerto Cabello) y furiosas protestas populares en Caracas, la liquidación de sus demandas por el gobierno del presidente Cipriano Castro<sup>60</sup>. Durante la crisis, Estados Unidos movilizó en las aguas caribeñas, a título de “ejercicios navales”, una flota de 53 navíos, casi el doble de los navíos aliados europeos. Es cierto que ese despliegue de poder estaba dirigido a impresionar a Alemania más que a Gran Bretaña, pero el mensaje había sido recibido. Terminada la refriega, la Marina Real retiró su escuadra de las Indias Occidentales, dejando el Caribe a Estados Unidos. La escuadra británica en América del Sur, del mismo modo, había perdido mucho de su razón de ser con relación a los países costeros de la región donde actuaba. Como consecuencia de una reorganización integral del dispositivo naval británico en 1905, el grueso de la armada de guerra fue reubicado en el frente europeo a fin de contener la amenaza alemana y defender la tierra patria<sup>61</sup>.

---

59 *Ibid.*, p. 286-287; Miller, *Britain and Latin America...*, *op. cit.*, p. 67 y 165.

60 Graham-Yooll, *op. cit.*, p. 146-157.

61 Kennedy, *op. cit.*, p. 217 y 228.

La expedición europea contra Venezuela fue el último ejemplo importante de imposición de reglas, con el uso de fuerzas militares y navales, en que participó Gran Bretaña en el continente latinoamericano. Un ciclo se había cerrado. Mientras ésta sale de la escena, Estados Unidos va a otorgarse un “poder de policía internacional”, explícitamente admitido en 1904 por el gobierno estadounidense mediante el Corolario Roosevelt. Por lo que atañe a la dimensión estratégico-militar, la transición de poder estaba completa. Para todos los efectos, Gran Bretaña no iría más a “comandar los mares” de América Latina<sup>62</sup>.

### Conclusión

El control político es indisoluble de la noción de Imperio. Una definición de Imperio informal que lo describa vagamente como “influencia dominante” o “preeminencia económica” es demasiado amplia para tener significado analítico. Una densa relación económica bilateral no es suficiente para caracterizar una situación de Imperio informal si no hay dos condiciones esenciales: una percepción de asimetría entre las partes y algún grado de control del lado más fuerte sobre las políticas exterior e interior del lado más débil. En América Latina la primera condición existía, pero no la segunda. Resulta pues difícil aplicar el concepto a la región en el siglo XIX sin las necesarias precisiones.

En el “viejo” derecho internacional anterior a la Primera Guerra Mundial, las grandes potencias tenían un papel preponderante en la elaboración de reglas, disciplinas y estándares internacionales (¿una forma de “gobernanza global” *avant la lettre*?). En este sistema de derechos y obligaciones, las potencias líderes nutrían en aquel entonces una autoimagen de moderación, benevolencia y buenas

---

62 Después de la intervención de 1902-1903, la única proyección significativa de poder militar de Gran Bretaña en América Latina ocurrió en 1982, en la Guerra de las Malvinas/Falklands, en condiciones obviamente muy distintas a las analizadas en este artículo.

intenciones, como si éstas estuvieran siempre del lado de la justicia y la moral, mientras los pueblos de la periferia eran acusados de irracionalidad, transgresión de normas e incapacidad para regir sus propios asuntos de modo “civilizado”. Así, por ejemplo, se configuraba la violación de un precepto, susceptible de sanción, cuando los Estados latinoamericanos hubiesen “fracasado”, parcial o totalmente, en la “obligación” de asegurar en sus territorios que los “derechos” de los extranjeros fueran observados.

El imperialismo británico no fue apolítico en el sentido de ausencia de intervenciones. Si hubo una continuidad en la política de Gran Bretaña hacia América Latina, ésta no fue el absentismo, como quieren las tesis del no-intervencionismo benigno, sino la presencia constante de la hipótesis de la amenaza o el uso de la fuerza. Si bien el gobierno británico aparentemente lo negaba, en la práctica Gran Bretaña fue muchas veces intervencionista (*a fortiori* en la primera mitad del siglo XIX) y, además, aún no reconocía que el recurso unilateral a la violencia tuviera que ser proscrito de las relaciones entre Estados soberanos, fuertes o débiles, como lo fue después por el derecho internacional.

Y si la política británica fue a menudo inconsistente, vacilante y errática, o bien reluctante a intervenir coercitivamente, ello revela más su debilidad que su poder. Lejos de imponer una hegemonía incontestable durante todo el siglo, como pretenden las tesis superimperialistas, la mano fuerte británica tenía un apretón muy flojo. Gran Bretaña no tenía suficiente autoridad sobre el continente latinoamericano por distintas razones, desde la limitación de recursos hasta el desplazamiento de prioridades, es decir, que estaba demasiado ocupada en otros lugares como para dedicarle más de sus energías a América Latina. El mito de la omnipresencia británica, embutido en la idea de Pax Britannica, es una exageración condescendiente. Londres trataba de proyectar su

*influencia* en la región al máximo posible, pero no tenía un *control* sobre los países latinoamericanos. Como no podía dictar la política exterior ni mucho menos la política interior de estos países, y dada la amplitud de sus intereses globales, Gran Bretaña estaba preparada para aceptar situaciones en las cuales el desenlace no le era totalmente favorable.

En resumen, Gran Bretaña había desistido de construir un Imperio territorial en América Latina en la época anterior a la Independencia, y en su lugar asumió el papel de imponer las reglas que, desde la perspectiva de las grandes potencias, gobernaban las relaciones internacionales. Muchas de esas reglas, que complementaban la seguridad al comercio brindada por la Marina Real, fueron consubstanciadas en tratados bilaterales firmados con los nuevos Estados latinoamericanos. Hasta la década de 1860, Gran Bretaña interfirió activamente para “decretar la ley” y dobligar a los países recalcitrantes, aunque el éxito de esa política fuera muy discutible. Los alegatos oficiales de “no-intromisión en los asuntos internos” estaban en abierta contradicción con el intervencionismo *de facto*.

A partir de la década de 1870, por una combinación de factores, mientras aumenta la penetración económica británica en América Latina, empieza una fase de retraimiento político de Gran Bretaña y el número de intervenciones directas disminuye. El comercio y las finanzas tienen la primacía en el rol de las preocupaciones de Londres, que se concentran cada vez más en el intercambio con las economías más grandes de América del Sur, las cuales sobrepasan en importancia a los intereses británicos existentes en México, América Central y el Caribe. La mayor convergencia entre las visiones latinoamericana y británica con respecto a las reglas del mercado no impide episodios de intimidación económica e intentos de sectores privados por jugar la “carta imperialista”,

con o sin apoyo gubernamental explícito. Pero efectivamente la hipótesis de la amenaza o el uso de la fuerza pierde el significado que tenía a lo largo del siglo XIX. Así, paradójicamente, el auge de la expansión económica ultramarina de Gran Bretaña coincide con su retirada estratégica de la región y la desaparición de la coerción armada como un factor sobresaliente en sus relaciones con los países latinoamericanos.

## **“I HAVE NO THOUGHT OF RETURNING TO RIO...” REVENDO AS NOTAS DO SR. CHRISTIE SOBRE O BRASIL\***

Em 1863, depois de haver deixado o Brasil sob os protestos indignados da população, o controvertido ministro plenipotenciário britânico no Rio de Janeiro, William Dougal Christie, dedicou-se a escrever artigos e comentários sobre as relações anglo-brasileiras, posteriormente reunidos em livro publicado pela Macmillan & Co. de Londres sob o título *Notes on Brazilian Questions*. O livro, hoje muito difícil de ser encontrado, foi recentemente relançado nos Estados Unidos pela Elibron Classics em reedição fac-similar do texto integral de 1865<sup>1</sup>.

Esse relançamento, muito bem-vindo, é uma boa oportunidade para revisitar alguns dos temas que permearam o debate sobre a chamada Questão Christie, a desinteligência bilateral que resultou no único caso de rompimento diplomático na história do relacionamento entre o Brasil e a Grã-Bretanha.

---

\* Artigo originalmente publicado em *Cadernos do CHDD*. Rio de Janeiro, Centro de História e Documentação Diplomática/FUNAG, ano 1, n. 1, 2o semestre de 2002, p. 119-134.

1 William D. Christie, *Notes on Brazilian Questions* (Cambridge, MA: Elibron Classics, 2001). Somando-se a Introdução, os textos dos capítulos e o Apêndice, o livro totaliza 307 páginas. O idioma original foi mantido nas citações deste artigo para que o leitor possa melhor apreciar a exata linguagem usada na época.

## Visão geral da obra

A experiência de Christie como chefe de Legação no Rio havia terminado de forma abrupta e traumática. O ex-ministro havia sido escarncido de todas as maneiras no seu último posto e, mesmo na Grã-Bretanha, sua atuação havia suscitado críticas nos setores mais diversos, das indústrias têxteis de Manchester e Liverpool a membros da oposição ao governo de lord Palmerston, então primeiro-ministro britânico. Christie precisava não só justificar suas ações para a posteridade, mas também convencer seus contemporâneos, por força de argumentos próprios ou citações de terceiros, de que a perspectiva por ele defendida era a correta e que, ademais, ele não estava só em seu julgamento.

A longa Introdução de *Notes on Brazilian Questions* foi redigida na forma de uma carta aberta a Palmerston, na qual Christie, pretendendo associar seu livro ao nome do primeiro-ministro, tentou se defender das acusações de hostilidade para com o Brasil:

*I have been accused of hostility to Brazil, but I have your lordship [Palmerston] for a partner in the honours of this accusation. It is well known to your lordship, and many others, that I entered on my mission in Brazil with opinions favourable to its government, formed, before I knew the country, under the same influences which have so favourably impressed the general English public. The hostility of which I am accused is the conviction which I came to slowly and reluctantly, from a long and various experience, that the British public was misled and deceived, – that the Brazilian government would not do justice except through fear, – that all reasonable demands were met by excuses and delays, and in Lord Russell's words,*

*"evasions, subterfuges, and unfounded assertions". This is my firm conviction, slowly and unwillingly arrived at<sup>2</sup>.*

O livro em si é um documento histórico, além de conter excertos de correspondência diplomática e de outras fontes primárias (debates parlamentares, artigos de imprensa, etc.). A maior parte de *Notes on Brazilian Questions* compõe-se de cartas que Christie fez publicar apenas com a assinatura "C." no jornal *Daily News*, entre 2 de julho e 5 de outubro de 1864. Christie pretendia "contar a verdade" sobre o Brasil a fim de rebater o que ele achava serem calúnias e distorções espalhadas por "agentes brasileiros" na Grã-Bretanha. Esse "agentes", segundo ele, recebiam subvenções da Legação brasileira e veiculavam propaganda para ludibriar o público britânico, em geral indiferente ou mal-informado sobre assuntos da América do Sul. Christie se referia particularmente (embora sem mencionar o nome) a W. H. Clark, correspondente do *Jornal do Comércio* em Londres, que também publicava regularmente matérias no *Daily News*, assinadas por "Um Amigo dos Dois Países"<sup>3</sup>. As cartas de Christie pretendiam ser um contraponto aos artigos de Clark e ambos protagonizaram ferrenha polêmica nas páginas daquele jornal.

Os oito primeiros capítulos do livro tratam da escravidão no Brasil (I a VIII), com reflexões sobre a situação dos africanos livres e temas correlatos. Três capítulos analisam as relações comerciais (IX a XI), dois capítulos abordam as reclamações britânicas contra o Brasil (XII e XIII) e ainda outro, um tanto deslocado dos demais, trata brevemente das relações do Brasil com "Buenos Aires e Montevidéu" (XIV). No último capítulo, sob o título "As represálias no Brasil" (XV), Christie defende sua atitude em dez. 1862-jan.

---

2 *Notes on Brazilian Questions*, Introdução, p. lxvii. Ao longo do livro, Christie fará recurso frequente ao argumento de autoridade, citando o primeiro-ministro e outros nomes de peso em várias oportunidades na esperança de reforçar sua própria posição junto ao público britânico.

3 *Ibid.* Introdução, p. xxii *et seq.*

1863, criticando em particular um artigo de Robert Cecil publicado no *Quarterly Review*.

O Apêndice traz quase 50 páginas de extratos de correspondência trocada entre o Foreign Office e postos britânicos no exterior sobre o tráfico de escravos. A seleção de despachos, segundo Christie, serviria para ilustrar como o tema havia sido tratado por sucessivos ministros britânicos, em especial as “grandes dificuldades” que eles teriam tido nas tratativas com o governo brasileiro. Os exemplos de tom e linguagem não seriam “menos severos” do que aqueles encontrados na correspondência recente (assinada por Christie). Um despacho de Palmerston, por exemplo, escrito pouco depois da aprovação da Lei Eusébio de Queiroz de extinção do tráfico negreiro em 1850, enaltece os resultados obtidos com as pressões da Grã-Bretanha sobre o Brasil:

*[...] I must confess that nothing which has passed conveys to my mind any other impression than that the Brazilian government felt that Brazil is powerless to resist the pressure of Great Britain; that they saw clearly that this pressure must, if continued, fully accomplish its purpose of putting down slave-trade, and that they were endeavouring, by every device they could think of, to obtain the greatest amount of diminution of that pressure, with the smallest amount of real concession on the part of Brazil. [...] The plain fact is, that nothing can be effected with the Brazilian government on this matter, except by compulsion. Arguments and reason have long been used in vain. If a mere sense of duty and a regard for the engagements of treaties could have swayed the conduct of the Brazilian government, the Brazilian slave-trade would many years ago have entirely ceased. But it is manifest that the slave-traders have been*

*able to exert over the Brazilian government, either by corruption or by intimidation, an influence which has overridden all sense of right and wrong, and all regard for legal and international obligations. That influence can be overcome only by some counteracting pressure, and it seems clear that the proceedings lately adopted by the Admiral [Reynolds] in concert with yourself [Hudson], have produced precisely the sort of pressure which is calculated to counterbalance and overcome the influence of the slave-traders<sup>4</sup>.*

A correspondência selecionada por Christie traça um retrato amplamente desfavorável ao Brasil. Entre os assuntos abordados podem ser citados os seguintes: efeitos econômicos e morais da escravidão, “conivência” das autoridades brasileiras com o tráfico de escravos, tratamento desumano dispensado aos africanos livres, acusações de corrupção de funcionários alfandegários, “violação contínua” pelo Brasil de compromissos assumidos em tratados com a Grã-Bretanha, desconfiança britânica em relação às promessas do governo brasileiro, defesa da continuidade da Lei Aberdeen e importância da “ajuda” de cruzadores britânicos na supressão do comércio ilegal de escravos.

### **Origens da Questão Christie**

As razões mais imediatas da Questão Christie são bem conhecidas. Primeiro, o naufrágio em 1861 da barca mercante *Prince of Wales* em local ermo da costa do Rio Grande do Sul, cuja carga havia sido pilhada e os tripulantes encontrados mortos, vítimas de afogamento ou, segundo o laudo das autoridades brasileiras (contestado pelo Cônsul Vereker), “asfixia por submersão”. As perdas sofridas e suspeitas de assassinato (nunca comprovadas)

---

4 Palmerston a Hudson, Londres, 15 out. 1850. *Ibid.* p. 193-195.

motivaram um pedido britânico de indenização pecuniária pela “dilapidação dos salvados e dos corpos”, que o governo brasileiro depois pagaria, sob protesto, encaminhando ao Foreign Office um cheque nominal ao Banco da Inglaterra no valor de 3.200 libras.

Segundo, o desentendimento em junho de 1862 com a polícia do Rio de Janeiro e a subsequente prisão por curto período de tempo de três oficiais da fragata H.M.S. *Forte*, entre eles o capelão do navio, todos à paisana e sob efeito de álcool. Christie exigiu a punição das autoridades e dos policiais envolvidos, bem como uma retratação pelo ocorrido, sob a alegação de que teria havido ofensa à Marinha britânica. O caso seria posteriormente levado ao arbitramento do rei dos belgas, Leopoldo I, que apresentou laudo favorável ao Brasil<sup>5</sup>.

Claro está que os dois incidentes, tomados isoladamente, não seriam capazes de produzir a incrível celeuma criada em torno do assunto, culminando no rompimento de relações diplomáticas, em 25 de maio de 1863, depois que Londres havia recusado a dar satisfações pela violação da soberania territorial brasileira durante as represálias levadas a cabo por navios de guerra britânicos em águas jurisdicionais do Império. O jornal *The Morning Herald*, por exemplo, usando de certa ironia, acusou o governo britânico de ir à guerra contra o Brasil por conta de “três marinheiros bêbados e a abertura de algumas caixas lançadas ao litoral por um naufrágio”<sup>6</sup>. É lícito supor que não teria havido uma Questão Christie se não fosse o longo histórico de atritos e frustrações nas relações entre os dois países.

---

5 A correspondência apresentada ao Parlamento britânico sobre os dois incidentes foi publicada em 1863 com uma introdução escrita por Christie: *The Brazil correspondence in the cases of the “Prince of Wales” and officers of the “Forte”* (London: William Ridgway, 1863).

6 *Ibid.* p. xvii.

O problema da escravidão era central nesse contexto. Christie defendia a liberdade tanto dos escravos trazidos ilegalmente ao Brasil desde 1831 quanto dos emancipados, africanos livres que por vários motivos ainda viviam em regime de maus-tratos e servidão. O caso mais comum era o dos escravos encontrados a bordo de navios negreiros e posteriormente declarados "livres" pelo tribunal da comissão mista no Rio de Janeiro, criada por Convenção de 1826. Já nas primeiras páginas de *Notes on Brazilian Questions*, ansioso por mostrar que um deputado brasileiro também via a "questão servil" sob o mesmo ângulo visto de Londres, Christie inseriu uma nota de destaque à edição de *Cartas do Solitário*, de autoria de Tavares Bastos, político e escritor alagoano sensível ao destino dos africanos livres, estimados naquela época em torno de 10 mil no Brasil.

Para Christie, o Brasil agia na questão dos emancipados usando as mesmas táticas protelatórias empregadas anteriormente no caso do tráfico negreiro. Além disso, na sua opinião, o direito britânico de ingerência teria sido assegurado por tratado com o Brasil:

*The course of the Brazilian Government about the emancipados has been like that which it pursued about the slave-trade. Left to itself, it did nothing; it treated for a long time with neglect representations of the English Government; it did not answer notes. When obliged to reply, it protested that its dignity did not allow it to act while pressed by a foreign Government; it resented interference, and claimed to be left free to execute its own laws, forgetting that treaty-stipulations gave a right to England to interfere. At last, after force had been used, and the English Government was known to be serious, and there seemed no help for it, it has done*

*what it ought to have done long before; and it is now contended that this has been done spontaneously, and that all past reproaches are unjust*<sup>7</sup>.

Christie, contrariando os desejos brasileiros, opunha-se também à revogação da famosa Lei Aberdeen, aprovada pelo Parlamento britânico em 1845, a qual dava poderes extraordinários à Marinha britânica para reprimir como pirataria o tráfico ilegal de escravos direcionados ao Brasil<sup>8</sup>. Mesmo com a diminuição quase absoluta do tráfico na década de 1850, ele entendia que a Lei Aberdeen era essencial como garantia para prevenir eventual retorno daquela prática. Segundo seus cálculos, haveria 3 milhões de escravos no Brasil em uma população total de 7,5 milhões de habitantes. Christie acreditava basicamente na ideia de que “onde prevalece a escravidão, o comércio de escravos é provável”<sup>9</sup>.

Baseando-se em sua própria análise dos antecedentes da questão do tráfico, Christie concluiu que o governo brasileiro não era confiável e poderia estar agindo de “má-fé” com relação à Grã-Bretanha nos incidentes do *Prince of Wales* e dos oficiais do *Forte*. Christie seguia, mais uma vez, o exemplo de Palmerston, que em 1845 afirmara de modo contundente:

*I am sorry to say that it is impossible to state in exaggerated terms the just accusation against Brazil of bad faith as to the Conventions agreed to by it respecting the slave-trade. All our inducements, all our arguments, all our persuasions, were utterly fruitless, and whenever the subject of the slave-trade has been discussed here,*

---

7 *Notes on Brazilian Questions*, Introdução, p. xxxv.

8 A Lei Aberdeen só seria revogada em 1869. Cf. Leslie Bethell, *The abolition of the Brazilian slave trade: Britain, Brazil and the slave trade question, 1807-1869* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), p. 387.

9 *Notes on Brazilian Questions*, Introdução, p. xlv-xlvi.

*the notoriously bad faith of the Brazilian Government has been on all hands admitted and deplored*<sup>10</sup>.

Ao reviver velhos problemas das relações bilaterais, Christie pretendia dar solução às questões pendentes adotando uma postura severa de cobrança com sentido de grave urgência. Entretanto, seu estilo agressivo e direto talvez não fosse exatamente o que o Foreign Office esperava naquele momento de seu representante no Rio de Janeiro. Em despacho de fevereiro de 1861, o secretário do Exterior, conde John Russell, autorizou Christie (a pedido deste último) a solicitar ao governo brasileiro uma lista detalhada dos africanos livres e do paradeiro de cada um deles. Russell recomendou, não obstante, que se evitasse “tanto quanto possível” qualquer discussão que pudesse contribuir para o “sentimento de irritação” que há tanto tempo existia no Brasil contra a Grã-Bretanha em matéria de tráfico de escravos<sup>11</sup>.

Outra área antiga de dificuldades envolvia as relações comerciais bilaterais. A principal queixa britânica residia na ausência de um acordo de comércio entre o Brasil e a Grã-Bretanha, visto que o Tratado de 1827 havia expirado em 1844, a despeito dos esforços da missão de Sir Henry Ellis para renová-lo. Ainda como reflexo da experiência negativa da época da Independência, o Brasil mantinha uma posição de princípio desfavorável à celebração de tratados com as grandes potências. No caso específico da Grã-Bretanha, o governo brasileiro condicionava a abertura de negociações para a assinatura de novo tratado comercial à revogação da Lei Aberdeen. O Brasil pleiteava também a concessão, em caráter de reciprocidade, de melhores condições de acesso das exportações

---

10 Sessão de 24 jul. 1845 na Câmara dos Comuns. *Ibid.* p. 57-58.

11 *Ibid.* p. 11.

brasileiras ao mercado britânico (sobretudo açúcar e café), mas tal demanda era sistematicamente rejeitada por Londres<sup>12</sup>.

Paralelamente à questão do acordo comercial estava a defesa constante pela Grã-Bretanha de práticas eficientes de gestão econômica e administrativa (que hoje seriam chamadas de “boa governança”), incluindo o respeito aos contratos, o combate à corrupção, o tratamento “justo e liberal” aos estrangeiros e a adesão brasileira aos princípios do livre comércio. Na ótica de Christie, a expansão do intercâmbio bilateral viria naturalmente como consequência da adoção pelo Brasil de políticas de cunho liberal que, teoricamente, redundariam no próprio benefício do país. Nas suas palavras:

*[We] must remember, too, that Brazil stands, even at this moment, towards England, in the face of the world, in the unhappy position of violator of existing treaty obligations, and that she evaded and violated the stipulations of the former Treaty of Commerce. It is Brazil that must change her policy. If she will observe the faith of treaties and comity of nations, she will have no trouble from England; and the expansion of commerce must come from a change in the policy of Brazil, which it is her own interest to make, and which can be made without Treaty or Convention. Moderate import duties, no export duties or very low ones, Custom-house regulations as little vexing as possible, honest Custom-house administration, fair and liberal treatment of foreigners, pure justice, a treatment of immigrants which will encourage immigration, — these are the cardinal points of a policy which will expand Brazilian*

---

12 O governo britânico, entre outros motivos, não queria expor o comércio de suas colônias (em especial das Índias Ocidentais Britânicas) à concorrência dos produtos brasileiros. Alan K. Manchester, *British preeminence in Brazil: its rise and decline* (New York: Octagon Books, 1972), p. 293-295.

*commerce, which involves issues for Brazil much larger than a treaty with England, and which need not wait for the repeal of the "Aberdeen Act"*<sup>13</sup>.

Havia, ainda, a questão das reclamações pendentes entre os dois países. Os pleitos britânicos alcançavam até 300 mil libras. O Apêndice de *Notes on Brazilian Questions* apresenta uma lista das reclamações contra o Brasil, extraída da edição de 21 de julho de 1864 do jornal *Brazil and River Plate Mail*. A lista contém alguns pleitos curiosos e outros bastante antigos, como aqueles referentes a prejuízos de comerciantes britânicos durante revoltas regionais no Brasil, algumas delas remontando a 1824 (Pernambuco), 1835 (Pará) e 1837 (Bahia). Boa parte das reclamações se refere a perdas totais ou parciais de navios e cargas por diversas razões e tarifas cobradas em excesso pela alfândega brasileira.

Por insistência britânica, uma comissão mista havia sido criada em 2 de junho de 1858 para tratar exclusivamente do tema, mas seus resultados foram muito reduzidos. Depois de breve período de funcionamento, a comissão teve seus trabalhos suspensos em 1860 devido a divergências sobre sua esfera de competência. O Brasil havia apresentado inúmeros pleitos relativos a capturas por navios britânicos de embarcações brasileiras acusadas de traficarem escravos. O governo britânico, no entanto, não queria reabrir casos considerados "resolvidos" em definitivo pelos tribunais mistos de Serra Leoa e do Rio de Janeiro<sup>14</sup>.

Em resumo, as relações anglo-brasileiras pareciam estar sofrendo de uma dissintonia crônica no campo político, que Alan Manchester qualificou de "fricção cumulativa"<sup>15</sup>. Mesmo que no plano econômico o Brasil e a Grã-Bretanha estivessem ligados

---

13 *Notes on Brazilian Questions*, p. 131-132.

14 *Ibid.* p. 140 et seq.

15 Manchester, *British preeminence in Brazil*, p. 273-274.

por laços crescentes de comércio e investimentos, por trás das cortesias diplomáticas de praxe persistia um estranhamento surdo, alimentado por ressentimentos históricos e incompreensões de parte a parte.

Além de todos esses fatores, as origens da Questão Christie podem ser analisadas também do ponto de vista mais geral das peculiaridades do imperialismo britânico no século XIX e da ameaça de coerção sempre presente em relações marcadas pelas disparidades de poder. A Grã-Bretanha vitoriana nutria uma autoimagem benevolente, confiante em seu papel de nação líder do mundo, baluarte do livre comércio e da civilização, dedicada a sua missão imperial de educar os povos atrasados e ensinar-lhes o caminho do progresso e do adiantamento moral. Muitos acreditavam sinceramente no caráter salutar de intervenções destinadas ao “melhoramento” daqueles que estavam sendo precisamente o objeto dessas medidas corretivas.

Existia, porém, uma distância considerável entre as causas nobres que os britânicos diziam perseguir e a percepção que os demais povos tinham das ações realizadas contra eles em nome daqueles mesmos ideais. Como bem assinalou um estudioso nigeriano, o que se convencionou chamar de “palmerstonianismo” representava aos olhos dos outros países uma política de expansão dos interesses britânicos no exterior “pela força sempre que necessário”, justificada internamente por apelos a “imperativos morais”<sup>16</sup>.

Com efeito, Lord Palmerston notabilizou-se por sua defesa intransigente dos interesses britânicos e pelo recurso frequente e sem remorsos dos instrumentos de poder à sua disposição para

---

16 Martin Lynn, British policy, trade, and informal empire in the mid-nineteenth century. In: Andrew Porter (ed.), *The Oxford history of the British Empire*, v. III, The nineteenth century (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 106.

fazer valer esses interesses em qualquer circunstância. O caso Dom Pacífico foi um típico exemplo. Em 1850, à frente do Foreign Office, Palmerston enviou navios da Marinha Real para bloquear o porto de Atenas e exigir indenização do governo grego por danos à propriedade sofridos por um cidadão britânico, nascido em Gibraltar, que havia pedido a proteção do governo de Sua Majestade. Palmerston aproveitou a ocasião para fazer uma ampla justificação de sua política na Câmara dos Comuns, comparando os direitos de um súdito britânico em qualquer lugar do mundo com a presumida proteção que um indivíduo na Roma Antiga teria se exclamasse: *Civis Romanus sum* ("Sou um cidadão romano")<sup>17</sup>.

Chauvinista e belicoso, o nome de Palmerston ficou associado à diplomacia das canhoneiras. A tática de intimidar os mais fracos provou dar bons resultados para seus partidários também na política interna, explorando os sentimentos populares na Grã-Bretanha. Em geral, a população tendia a apoiar gestos de afirmação do poderio britânico no estrangeiro, no melhor estilo jingoísta. Com o tempo, consolidou-se uma regra usual de procedimento segundo a qual violências cometidas por elementos nativos contra nacionais britânicos deveriam ser respondidas com demonstrações inequívocas de força. Assim, em abordagem muito comum no trato com povos da periferia, não eram poucos os que no governo britânico advogavam expedições punitivas com o objetivo de "dar uma lição" a quem desafiasse de frente os interesses da metrópole imperial. Havia sido assim na brutal reação britânica à Revolta dos Cipayos na Índia (1857) e na destruição do Palácio de Verão na China (1860), para citar apenas dois casos notórios ocorridos alguns anos antes da Questão Christie<sup>18</sup>.

---

17 Muriel E. Chamberlain, *"Pax Britannica"? British foreign policy, 1789-1914* (London: Longman, 1988), p. 98.

18 *Ibid.* p. 111-112.

## **William D. Christie: vilão imperialista?**

Christie pertencia à escola palmerstoniana e ele não escondia seu modo de pensar, conforme testemunham seus escritos e incontáveis passagens de *Notes on Brazilian Questions*. Um pequeno exemplo entre tantos pode servir de ilustração. Exasperado com a obstinada recusa brasileira em conceder por tratado determinados privilégios consulares à Grã-Bretanha, Christie em dado momento expressou de uma vez só seu repúdio aos princípios da reciprocidade e da igualdade entre os estados, duas regras primárias das relações internacionais:

*Why should Brazil make difficulties when other South American states make none? Literal reciprocity after all is not essential equality. There is "no perfect equality" in the circumstances and conditions of the two nations. England derives no advantage from the residence of Brazilians equivalent to the gain of Brazil from English merchants, engineers, and artisans who go thither. There are no complaints of corruptions and abuses of our Court of Probate, as there is an [sic] universal outcry in Brazil against the abuses of Brazilian Courts of Orphans. It is the strong interest of Brazil to encourage foreigners. She ought not to insist, as a matter of pride, on a formal literal reciprocity when Brazilian subjects have no grievance in England to be rid of, and British subjects have great cause of complaint in Brazil<sup>19</sup>.*

Caberia diante dos fatos um veredicto da História de condenação sumária das atitudes de Christie no Brasil? Difícil dizê-lo e este artigo tampouco é o lugar apropriado para tanto. Não

---

19 *Notes on Brazilian Questions*, p. 121.

obstante, alguns pontos podem ser brevemente levantados para reflexão.

Na questão mais controversa das represálias, deve-se reconhecer desde logo que Christie não agiu inteiramente sozinho nem excedeu suas instruções, como alguns chegaram a imaginar. O comando das operações navais coube ao almirante Warren, chefe da esquadra britânica no porto do Rio de Janeiro, com quem Christie discutiu o modo de ação mais adequado. As fatídicas represálias haviam sido devidamente autorizadas pelo secretário do Exterior, que indicou ainda a forma preferida pelo Foreign Office para cumpri-las: retenção de propriedade privada como garantia até que o governo brasileiro acedesse às exigências britânicas. Por sua relevância histórica, seria oportuno reproduzir aqui o texto completo desse importante documento:

*Conde Russell a Christie, Londres, 8 de novembro de 1862.*

*Sir,*

*In my despatch of the 4th instant I have informed you that if the Brazilian Government refuse the demands of Her Majesty's Government in the case of the Forte and Prince of Wales, those demands will be enforced by reprisals, in case no proposal is made by Brazil for arbitration.*

*These reprisals might be in the shape of the seizure of some ship, or of some portion of the public property belonging to Brazil, to be held as a security until the Brazilian Government did justice in the respective cases, and then restored to them uninjured. But as such a course might lead to collision between the two Governments, it may be preferable that the property seized should*

*be private property. On this point, you will, however, consult with Admiral Warren, to whose discretion Her Majesty's Government will leave it to decide as to the steps to be taken, should it unfortunately be necessary to have recourse to reprisals.*

*I am, etc. (signed) Russell*<sup>20</sup>.

Russell concebia o uso das represálias como “último recurso”, cabendo a Christie avaliar se a situação demandaria que se chegasse a tal extremo. O ministro britânico tinha assim certa margem de manobra, mas se quisesse seguir o caminho da confrontação o sinal verde já lhe havia sido dado. Neste momento, falou mais alto o desejo de Christie de aproveitar o ensejo para enfim “dar uma lição” no Brasil, como ele próprio antecipara em comunicação a Russell em 8 de dezembro de 1862:

*I have already had some conversation with Admiral Warren on the best course to be pursued, should it be necessary to proceed to reprisals. Your Lordship may feel assured that full deference will be paid to your suggestion that private rather than public property should be seized. I observe your Lordship's desire to avoid proceeding to reprisals, if it is possible. Your Lordship may depend on my doing all that is in my power, consistently with what I believe to be due to our dignity and general interests, to avoid a recourse to the violent measures which your instructions authorize; but your Lordship will not have failed to perceive from my late despatches, including several which will have reached you since the last instructions before me were penned, that the general proceedings of the Brazilian Government are most unsatisfactory, and show a great indisposition to*

---

20 *The Brazil correspondence...*, op. cit., p. 200.

*do justice, and I anticipate much benefit for British interests in Brazil from the lesson which may now be administered, and may teach them that Her Majesty's Government, though patient and forbearing, will not in the end allow themselves to be trifled with*<sup>21</sup> (grifos do autor).

As represálias ocorreram do modo como Russell havia sugerido. Dois navios de guerra britânicos, o *Stromboli* e o *Curlew*, zarparam em silêncio no dia 31 de dezembro de 1862 para interceptar navios brasileiros a uma distância segura do litoral. O almirante Warren postou-se na entrada do porto carioca com sua fragata *Forte*, auxiliado por mais dois navios, *Satellite* e *Dotterel*. Produziu-se um virtual bloqueio da Baía de Guanabara. A operação durou seis dias e resultou no apresamento de cinco navios mercantes brasileiros, carregados de café e outros produtos. No entender de Christie, as represálias eram “um modo entendido e reconhecido pelas nações de obter justiça quando é esta de outro modo recusada” e tal não constituiria, por conseguinte, um “ato de guerra”<sup>22</sup>.

Contudo, a repercussão negativa havia sido tão intensa que a permanência de Christie no Rio se tornara insustentável. A população o hostilizava e o imperador se recusava a recebê-lo. A multidão furiosa ameaçava atacar lojas e estabelecimentos britânicos. Forças policiais tiveram de ser mobilizadas para proteger a Legação e o Consulado da Grã-Bretanha. O próprio Christie relataria a atmosfera de ódio que se criou contra ele:

*In the meantime the newspapers had been generally busy in trying to fix the odium of our proceedings on*

---

21 Christie a conde Russell, Rio, 8 dez. 1862. *Ibid.* p. 217.

22 Nota da Legação de S. M. Britânica ao Governo Imperial, Rio, 30 dez. 1862. Relatório do Ministério das Relações Exteriores, 1862 (publicado em 1863), Anexo I.

*me personally, and in representing that Her Majesty's Government would disavow them; and the official journal had also held this language. There was a general excitement against me. I was threatened with assassination*<sup>23</sup>.

É conhecido o fato de que Christie foi ridicularizado pela imprensa brasileira e sua imagem identificada pelo povo nas ruas com a face perversa do imperialismo britânico. Deve-se lembrar que, já afastado do Brasil, Christie fora também muito criticado na Grã-Bretanha, o que obrigou tanto Palmerston quanto Russell a saírem em defesa do ex-ministro plenipotenciário em debates no Parlamento em Westminster. Palmerston sustentou em várias ocasiões que Christie havia agido “com grande julgamento”, demonstrando moderação no desempenho de sua missão. Eis um trecho transcrito por Christie de um dos pronunciamentos do primeiro-ministro na Câmara dos Comuns:

*It is a well-known practice in countries which are in that peculiar state of progress in which Brazil happens at the present moment to find itself, that, when their injustice or misconduct obliges a foreign government to use compulsion in order to obtain the redress which has been denied to friendly representations, they endeavour to take their revenge by pouring forth every sort of calumny on the agent who has been the instrument of the government using these means*<sup>24</sup>.

Outra linha de ataque a Christie partiu dos comerciantes e empresários britânicos no Rio e no Brasil, os quais teriam sido “unânicos” em desaprovar o curso seguido pelo governo britânico,

---

23 Christie a conde Russell, Rio, 8 jan. 1863. *The Brazil correspondence...*, p. 232.

24 *Notes on Brazilian questions*, Introdução, p. lxviii. Na mesma linha, Russell declarou na Câmara dos Lordes que Christie havia atuado em “inteira conformidade” com as instruções recebidas. *Ibid.* p. 176.

como afirmara Richard Cobden em março de 1863<sup>25</sup>. Christie acusou esses comerciantes de se alinharem ao Brasil e de esnobarem a “proteção” oferecida pela Marinha britânica, em clara exortação do ex-ministro às virtudes do emprego de uma diplomacia armada, baseada na coerção e no medo:

*English merchants in Brazil need the strong arm of their government to protect them. None know better than the traders of Manchester and Liverpool, or at any rate than their agents and correspondents in Brazil, that fear is the only effectual security for justice, and that the British navy is the right arm of British merchants*<sup>26</sup>.

Christie procurou mostrar que as represálias teriam tido um efeito “positivo” sobre o Brasil. O aumento no número de emancipados efetivamente libertados pelo governo brasileiro em 1864 foi interpretado por ele como resultado direto das represálias. O ministro dos Negócios Estrangeiros brasileiro, marquês de Abrantes, estaria agora respondendo “prontamente” às notas da Legação britânica...<sup>27</sup>

A leitura de *Notes on Brazilian Questions* induz a acreditar que a Grã-Bretanha não teria tido outra alternativa a não ser punir o Brasil em função da recusa do governo do Rio de Janeiro em atender com presteza às “justas” reclamações britânicas. Na visão do ex-ministro, o Brasil dependia economicamente da Grã-Bretanha em vários aspectos, tais como importações de manufaturados, investimentos diretos, construção de ferrovias, empréstimos da City, capital, tecnologia e assistência técnica britânica em projetos de modernização no país. Por isso, o governo brasileiro “devia”

---

25 *Ibid.* Introdução, p. liv.

26 *Ibid.* Introdução, p. liii.

27 *Ibid.* p. 22.

comportar-se bem, fazendo o que lhe cabia fazer a fim de mostrar o respeito devido para com o governo de Sua Majestade.

Parece difícil imaginar, todavia, como a escalada do conflito poderia resultar em benefício para as relações econômicas bilaterais. Ao contrário, o sentimento antibritânico podia produzir efeitos indesejáveis, prejudicando os negócios de comerciantes britânicos com interesses no Brasil. Havia fundado receio entre eles de que um importante cliente poderia estar sendo alienado sem motivo convincente.

Do ponto de vista brasileiro, as demandas de Christie, apresentadas como exigências de “justiça”, representavam intromissão nos assuntos internos de um país mais fraco ou implicavam muitas vezes concessão unilateral de privilégios por parte do Brasil. No entanto, a posição brasileira em relação à presença da Grã-Bretanha no país era ambígua. O marquês de Abrantes assinalou que uma nação, “embora comparativamente fraca em relação a outra”, não podia ser indiferente a “atos que se traduzem em humilhação de sua soberania e de sua dignidade”. Ao mesmo tempo, porém, Abrantes destacava as “importantíssimas relações que ligam a Grã-Bretanha ao Brasil”, reconhecidamente de grande relevância para a economia brasileira<sup>28</sup>.

Nesse contexto, atacar pessoalmente e demonizar a figura de Christie, ao invés de colocar a questão em termos de choque frontal e generalizado entre os dois países, era uma forma de extravasar sentimentos nacionalistas de revolta e indignação enquanto se mantinha preservada a esfera econômica do relacionamento bilateral, claramente posta à margem da refrega. Acusado de ser irascível, rude e insolente, Christie se transformou no bode

---

28 Nota do Governo Imperial à Legação de S. M. Britânica, Rio, 29 dez. 1862. Relatório do MRE, 1862, Anexo I.

expiatório perfeito<sup>29</sup>. Uma vez separadas as dimensões política e econômica, abriu-se o caminho que levaria o ministro brasileiro em Londres, Francisco Inácio de Carvalho Moreira, a comunicar ao Foreign Office o rompimento de relações diplomáticas. O governo britânico decerto não esperava que a questão tivesse esse desfecho, o que apenas atesta o limitado grau de influência política que a Grã-Bretanha pensava então exercer sobre o Brasil, em contraste com a magnitude de seus interesses econômicos no país<sup>30</sup>.

O reatamento, como se sabe, ocorreu em 23 de setembro de 1865, em meio (literalmente) à Guerra do Paraguai, quando Edward Thornton apresentou a d. Pedro II, em Uruguaiana, a declaração solene do governo britânico de que não teria havido a intenção de "ofender a dignidade do Império do Brasil" em 1863. Durante a fase de rompimento, os vínculos econômicos entre os dois países não sofreram interrupção e o Brasil chegou a obter dois empréstimos em Londres por intermédio do banqueiro Rothschild. Dizia-se também que os comerciantes britânicos sequer se preocupavam em fazer campanha pela volta imediata dos contatos diplomáticos, pois eles estariam convencidos da "hostilidade inveterada" de Palmerston e do Foreign Office em relação ao Brasil<sup>31</sup>.

A impaciência do governo britânico com a demora brasileira em dar encaminhamento satisfatório a suas reivindicações não era um fato novo. Seria assim talvez muito forte afirmar que a Grã-Bretanha vinha procurando pretextos para criar um incidente

---

29 Ross Forman chamou a atenção para esse fenômeno ao assinalar que no Brasil Christie havia sido um "peão" usado para externar "de modo controlado" queixas maiores contra a Grã-Bretanha. R. G. Forman, *Harbouring discontent: British imperialism through Brazilian eyes in the Christie Affair*. In: Martin Hewitt (ed.), *An age of equipoise? Reassessing mid-Victorian Britain* (Aldershot: Ashgate, 2000), p. 234.

30 A crise diplomática de 1863 foi interpretada por Manchester como um sinal claro de que a tradicional preeminência britânica no Brasil estava *politicamente* em declínio. Manchester, *British preeminence in Brazil*, p. 283.

31 *Notes on Brazilian Questions*, p. 108.

com o Brasil. De qualquer modo, se de fato havia um ambiente propício a uma demonstração de força, premeditada ou não nos círculos oficiais em Londres, parece inegável que o temperamento, o perfil linha-dura e as atitudes pouco diplomáticas de Christie terão ajudado a compor o quadro.

Embora Christie tenha tentado vender a ideia de que a “lição” aplicada ao Brasil dera resultados, para muitos ele teria apenas prestado um desserviço às relações bilaterais. Ele se tornou o grande vilão da estória e, ao que tudo indica, *Notes on Brazilian Questions* não foi suficiente para convencer do contrário seus detratores. Longe das terras brasileiras, restava-lhe por assim dizer o recolhimento altivo dos ex-combatentes:

*I have no thought of returning to Rio. Holding a diplomatic pension, I still eat the bread of the public<sup>32</sup>.*

---

32 *Ibid.* Introdução, p. lxvi.

**PARTE II**  
**REPÚBLICA VELHA**



## EL SIGNIFICADO DEL PANAMERICANISMO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL (1889-1961)\*

El poder de las imágenes es uno de los elementos inmanentes a la política. Al igual que en otros campos, la diplomacia también tiene que ver, y mucho, con el mundo de las ideas, aun si a veces imprecisas o contradictorias. Teniendo en cuenta esas realidades, el objetivo de este texto es plantear una visión, a grandes rasgos, del significado histórico del panamericanismo para la política exterior de Brasil en gran parte del siglo XX<sup>1</sup>.

En primer lugar, hay que señalar la importancia de la mística del ideal panamericano como sustrato ideológico del sistema interamericano que empezó a ganar ímpetu bajo el liderazgo y la inspiración estadounidenses, en la década de 1880. En la retórica panamericanista, ocupaba un lugar de relieve la llamada “idea de Hemisferio Occidental”, según la cual las naciones americanas compartirían los mismos valores, sentimientos y destino, ligadas por la proximidad geográfica, la historia común de resistencia

---

\* Artículo originalmente publicado na revista *Diplomacia*, Santiago do Chile, Academia Diplomática Andrés Bello, n. 112, julho-setembro 2007, p. 56-65.

1 Este artículo fue originalmente presentado como ponencia en el Coloquio “Las Relaciones Interamericanas: Pasado, Presente y Futuro”, organizado por El Colégio de México y el Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana, México, D.F., 19 de noviembre de 2004.

al colonialismo, la adopción de instituciones republicanas de gobierno y la solidaridad política. En virtud de ello, el Nuevo Mundo constituiría un conjunto apartado del resto del mundo, moralmente “superior”, donde la paz y el respeto al derecho internacional habrían alcanzado un nivel sin paralelo en otras regiones<sup>2</sup>.

El mito de la unidad hemisférica, nacido y cultivado en Estados Unidos, encontró muchos paladines latinoamericanos que creían en la existencia de una comunidad política americana autónoma, un sistema continental único en el mundo, independiente antes de todo de Europa, el viejo continente. La propagación de esas ideas, entre otros factores, dio como resultado la institucionalización de un formato político-diplomático en torno al Hemisferio Occidental, a través del establecimiento de organizaciones interamericanas permanentes: primero, la Unión Panamericana, creada en 1910 para sustituir la débil estructura de la “Unión Internacional de las Repúblicas Americanas”, como se llamó el rudimentario sistema vinculado al Bureau Comercial de 1890; y, segundo, la actual Organización de Estados Americanos, resultado de la Conferencia Panamericana de Bogotá en 1948. Tanto la UPA como la OEA tendrían sus sedes permanentes en la capital estadounidense<sup>3</sup>.

En Brasil, se puede decir que la hegemonía ideológica del panamericanismo en el pensamiento diplomático brasileño tuvo su periodo de vigencia entre 1889 y 1961. Brasil adoptó a lo largo de los años una concepción esencialmente monroísta del panamericanismo, que se convirtió en una doctrina implícita y un paradigma de política exterior, cuyo dogma máximo era la creencia

---

2 WHITAKER, Arthur Preston. *The Western Hemisphere idea: its rise and decline*. Ithaca, Cornell University Press, 1954, p. 1-10.

3 ATKINS, G. Pope. *Encyclopedia of the Inter-American system*. Westport, Greenwood Press, 1997, p. 397-401.

en la necesidad y conveniencia de mantener una “relación especial” con Estados Unidos. Coherente con estos principios, Brasil fue un miembro asiduo y diligente de las Conferencias Panamericanas. Participó en todos los actos importantes de la formación del sistema interamericano y colaboró en la consolidación del derecho internacional regional, firmando los tratados, convenciones y declaraciones que se aprobaban en las Conferencias. Pero no siempre fue así.

El naciente Imperio brasileño había sido el primer país sudamericano que reconocía la Doctrina Monroe en 1823, interesado en obtener la simpatía de Estados Unidos para consolidar su Independencia y prevenirse contra la hipótesis (jamás materializada) de una intervención de la Santa Alianza en el continente americano para restaurar el dominio ibérico sobre las nuevas naciones latinoamericanas. La jugada táctica, sin embargo, no fue la regla. Única monarquía en un continente de repúblicas, el Imperio brasileño mantuvo una actitud de desinterés y resistencia ante la idea panamericana la mayor parte del siglo XIX. Brasil era visto por sus vecinos como el “diferente”, ajeno a las exhortaciones por una unión más firme entre los países de la región.

Por otra parte, se debe subrayar que no había un “eje europeo” en la política exterior imperial. Brasil mantenía con los países europeos vínculos de naturaleza básicamente económica. Le interesaba de Europa su comercio, capital, tecnología e inmigrantes. El Imperio no estaba orientado políticamente hacia aquel continente. En realidad, se construyó una especie de “equilibrio atlántico” entre los tres polos de mayor relevancia para la diplomacia brasileña en aquella época: Estados Unidos, Europa y América Latina.

Fue tan sólo con la caída del Imperio, en 1889, que se produjo el gran cambio político de la “americanización” de las relaciones

exteriores de Brasil, como lo ha demostrado Clodoaldo Bueno<sup>4</sup>. La nueva República de pronto buscó acercarse a los países vecinos e identificarse con el movimiento panamericano. Ya en el manifiesto republicano de 1870 se declaraba solemnemente: “Somos de América y queremos ser americanos”. El cambio se hizo evidente durante la I Conferencia Panamericana en Washington (1889-1890): mientras la delegación imperial había recibido instrucciones para oponerse a muchas de las iniciativas que Estados Unidos estaba proponiendo, la delegación republicana que la remplazó con gusto empezó a apoyar las posiciones estadounidenses.

En el largo periodo en que fungió como ministro de Relaciones Exteriores (1902-1912), el barón de Río Branco profundizó la dimensión panamericana y erigió inequívocamente la amistad con Estados Unidos como uno de los ejes de la política exterior de Brasil. La defensa de la Doctrina Monroe se incorporó al discurso diplomático, así como la noción de un Hemisferio Occidental más allá de la geografía, o sea, como un concepto político y cultural o bien sentimental. Para Joaquim Nabuco, nombrado embajador en Washington en 1905, los países de América formaban un sistema político verdaderamente diverso del europeo, una “constelación con órbita propia y distinta”. Según Nabuco, el monroísmo significaba que “políticamente nosotros nos desprendemos de Europa tan completa y definitivamente como la luna de la tierra”<sup>5</sup>. Anfitrión de la III Conferencia Panamericana de Río de Janeiro, en 1906, Brasil jugó un papel no desdeñable en los intentos por transformar la Doctrina Monroe de una declaración unilateral estadounidense en un principio supuestamente aplicable a toda América.

Valga aclarar que a la sazón unos y otros quizás poseían una visión demasiado romántica del panamericanismo. Además,

---

4 BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*. Brasília, FUNAG/UNESP, 1995, p. 22-29.

5 *Apud* LINS, Álvaro. *Rio Branco*. São Paulo, Alfa-Ômega/FUNAG, 1996, p. 323.

la percepción de la idea panamericana (un concepto dinámico) cambia con el tiempo, los actores involucrados y los intereses en juego. El barón de Río Branco seguramente estaba entre los que veían con más realismo las diferencias entre el lenguaje oficial y los intereses nacionales estadounidenses. En su discurso de 1906, Río Branco incluso alabó la contribución europea para la formación histórica brasileña. La razón es que, en Brasil, la “idea de Hemisferio Occidental” no tuvo un carácter antieuropeo. No había de modo alguno antipatía con respecto a Europa y, para comprobarlo, basta con mencionar los fuertes lazos económicos (y culturales) que existían desde siempre con muchos de los países europeos. Lo que sí faltaba en las relaciones con Europa era el eslabón político impulsado por una idea grandiosa.

La participación brasileña en las Conferencias Panamericanas tampoco se daba sin sobresaltos ocasionales. En la Conferencia de Santiago, en 1923, por ejemplo, la primera tras la guerra de 1914-1918, Brasil se quedó virtualmente aislado y pasó la mayor parte del tiempo tratando de preservar su autonomía en materia de defensa, la cual se creía amenazada por la discusión de la tesis XII de la Conferencia, es decir, la reducción y limitación de los gastos militares y navales<sup>6</sup>.

En el periodo de entreguerras, hubo un renacimiento de la dicotomía América-Europa, reflejo de las políticas aislacionistas defendidas entonces por muchos países americanos, con Estados Unidos al frente del movimiento. En Brasil ese aislacionismo hemisférico revivido tardó un poco más en manifestarse, debido a que la diplomacia brasileña intentó por unos años lanzarse en una inédita proyección “europea”. Brasil había participado como país beligerante desde 1917 en la Primera Guerra Mundial (aunque de

---

6 GARCIA, Eugênio V. 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, 2003, p. 173-200.

modo muy modesto) y estuvo presente en la Conferencia de Paz en 1919, habiendo sido electo miembro no permanente del Consejo de la recién fundada Liga de las Naciones en Ginebra. Sin embargo, tras una controvertida experiencia en la política internacional europea, Brasil se retiró de la Liga en 1926, cuando decidió otra vez alejarse políticamente de Europa y regresar a una orientación diplomática casi exclusivamente “americana”<sup>7</sup>.

A pesar de los ensayos de acercamiento comercial con la Alemania nazista, la circunscripción hemisférica siguió siendo la opción estratégica número uno para Brasil en las décadas de 1930 y 1940, sobre todo con la polarización de la política mundial entre las potencias del Eje y los Aliados. El presidente Getúlio Vargas maniobró hasta donde pudo y trató de vender cara la alianza brasileña, pero al fin y al cabo las opciones reales que tenía Brasil no podrían resultar muy distintas de lo que efectivamente sucedió. Y ello se reflejaba en el discurso. Es muy significativo el hecho de que, en las dos guerras mundiales, la adhesión de Brasil a la causa de los Aliados, siempre después de que Estados Unidos había entrado en el conflicto, fue proclamada como un acto conforme a los “tradicionales principios de solidaridad continental” que, se decía entonces, orientaban la acción diplomática brasileña. Fue precisamente en Río de Janeiro donde se celebró, en 1942, la III Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores Americanos, la cual recomendó a los países del continente el rompimiento de relaciones con el Eje<sup>8</sup>.

---

7 Id. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre, Editora da Universidade/FUNAG, 2000.

8 Véase, entre otros, SEITENFUS, Ricardo. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos (1930-1942)*. São Paulo, Companhia Ed. Nacional, 1985. Pese a que la entrada de Brasil en las dos guerras mundiales fue motivada por múltiples consideraciones de orden político, económico y militar, la figura retórica de la celebración de la unión de América le resultó muy atrayente al gobierno brasileño.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el panamericanismo brasileño se perfiló en el marco de la Guerra Fría, de que fue muestra la firma en Río de Janeiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947, que le dio un encuadramiento hemisférico a la seguridad regional. En la inmediata posguerra, estando Brasil aliado al Occidente en la lucha contra el comunismo, el gobierno de Eurico Gaspar Dutra accedió con naturalidad a la incorporación del país a la esfera de influencia del Hemisferio Occidental (léase Estados Unidos). Pues si los países americanos disfrutaban de una relación “privilegiada” entre ellos, se suponía (acertadamente o no) que la potencia líder, poseedora de los mayores recursos, debería prestar la asistencia económica y financiera que los demás necesitaban y esperaban ansiosamente en gran escala. Las altas expectativas brasileñas, con todo, se vieron frustradas. América Latina ya no era una prioridad para Estados Unidos. No por otra razón la política exterior de Dutra fue denominada después el “alineamiento sin recompensa”<sup>9</sup>.

Si hay una tendencia histórica de larga duración que influyó profundamente la visión brasileña del medio internacional, ésta sería, como hemos visto, el cruzamiento entre dos ideas interrelacionadas: una versión idealizada del panamericanismo asociada a la presunción de una entente con Estados Unidos. Sin duda hubo resistencias y no se puede simplificar en demasiados decenios de evolución de la política exterior. El segundo gobierno de Vargas (1951-1954), por ejemplo, presentó rasgos muy particulares, de índole nacionalista. Pero la orientación de fondo en gran medida permanecía. Brasil seguía apostando a las virtudes de la cooperación económica estadounidense, sea a nivel bilateral sea multilateral. Nótese que en la IV Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores Americanas,

---

9 MOURA, Gérson. *O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Textos CPDOC, 1990, mimeo.

convocada por Washington en 1951 para discutir cómo rechazar la amenaza comunista en el continente, el canciller João Neves da Fontoura adoptó una actitud reivindicatoria y, a cambio del apoyo latinoamericano, pidió mayor contrapartida de Estados Unidos en la promoción del desarrollo<sup>10</sup>.

La “idea de Hemisferio Occidental” hizo escuela en Brasil. En 1959, al escribir sobre los orígenes del panamericanismo, un prestigioso historiador aún teorizaba sobre el “perfecto aislamiento” del continente americano en la esfera terrestre, cuya unidad geográfica se había transformado en “unidad histórica” desde el tiempo de los colonizadores. “Cooperación”, “interdependencia” y “pacifismo”, según él, habrían sido características de una interpretación de la vida política en el Nuevo Mundo que estaba “en pleno desacuerdo con el estado de cultura de los pueblos europeos de la época colonial”<sup>11</sup>. Se puede añadir a ese análisis que su corolario sería la configuración, desde tiempos inmemoriales, de una “comunidad de intereses” entre los países de América.

La Operación Panamericana (OPA), propuesta por el presidente Juscelino Kubitschek en 1958, fue posiblemente uno de los últimos intentos multilaterales de Brasil por obtener algo concreto del panamericanismo durante la Guerra Fría. La iniciativa de la OPA tenía por objetivo transformar la pretendida “solidaridad continental” en instrumento para el desarrollo económico en América Latina, proponiendo cambiar el foco tradicional del panamericanismo de lo político-jurídico a lo económico-social. Kubitschek afirmó que el panamericanismo, en ese tiempo aún una noción fundamental del discurso diplomático brasileño,

---

10 CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília, Editora UnB, 2002, p. 273-278.

11 CARVALHO, Carlos Delgado de. *História diplomática do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 1998, p. 294 et seq. (reedición del original de 1959).

debería ser entendido como “una fuerza política de progreso económico y social, y no sólo un artificio jurídico, una actitud intelectual o un juego de imágenes nobles y generosas”. La superación del subdesarrollo y el combate a la pobreza serían requisitos imprescindibles para proteger la democracia y frenar la penetración de ideologías extrañas al continente<sup>12</sup>.

Los resultados de la OPA no fueron tan satisfactorios como ambicionaba el gobierno brasileño. El Comité de los 21, en el ámbito de la OEA, descartó la posibilidad de un “Plan Marshall para América Latina”, aunque haya sido creado, por recomendación del Comité, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con sede en Washington. El momento era de crisis y transición del sistema interamericano. En 1959, salía victoriosa la Revolución Cubana. Un año después de la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), los Estados Unidos tratan de resucitar las esperanzas no cumplidas de una auténtica cooperación interamericana y promueven, en 1961, la Alianza para el Progreso, un programa de ayuda financiera para el desarrollo de los países latinoamericanos (excepto Cuba, que en seguida sería expulsada de la OEA). La retórica panamericanista, sin embargo, perdía impulso rápidamente.

Si la “idea de Hemisferio Occidental” como una unidad separada geográfica y políticamente del resto del mundo ya había perdido el sentido tras la Segunda Guerra Mundial, su poder de seducción, en lo que se refiere a la mística de la “solidaridad” y de la naturaleza “especial” de los vínculos de amistad y cooperación entre los países americanos, logró sobrevivir tardíamente, pese a la evidencia en contrario, hasta mediados de la década de 1960. También es interesante verificar que la primera visita oficial a un país fuera del continente americano por un presidente brasileño,

---

12 CERVO & BUENO, *op. cit.*, p. 290-295.

en el ejercicio pleno de sus funciones, ocurrió solamente en 1955, cuando el presidente Café Filho visitó Portugal (en 1960 Kubitschek también fue a Portugal con el fin de acudir a las ceremonias del V Centenario del Infante D. Henrique)<sup>13</sup>. En esa época, las condiciones históricas, internas y externas, habían madurado lo suficiente para iniciar una nueva fase de mundialización de las relaciones exteriores de Brasil<sup>14</sup>.

En ese sentido, la llamada “Política Exterior Independiente” (1961-1964) representó una revolución conceptual para la diplomacia brasileña. Por sus dimensiones y su población, y también por sus aspiraciones políticas e intereses económicos, Brasil ya no debía restringirse al regionalismo hemisférico. La tesis de la “solidaridad continental” se había tornado sinónimo de simple alineamiento con Estados Unidos. Había quedado claro que permanecer pasivamente a la espera de la realización de la promesa panamericana era una ilusión. Se hacía necesaria una postura internacional más “afirmativa e independiente”<sup>15</sup>.

Se fortaleció a partir de ahí una nueva idea-fuerza para reemplazar el viejo panamericanismo, o sea, que la diplomacia brasileña tenía un destino extracontinental. Para lograrlo, Brasil necesitaba primero liberarse mentalmente de hegemonías e influencias, reales o imaginarias, que obstaculizaban su autonomía

---

13 No se consideran aquí los viajes internacionales realizados por algunos presidentes brasileños antes de la toma de posesión. Estuvieron en Europa, por ejemplo, los presidentes-electos Campos Sales (1898), Hermes da Fonseca (1910), Epitácio Pessoa (1919) y el propio Juscelino Kubitschek (1959). Cf. DANESE, Sérgio França. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999, passim.

14 Vizontini se refiere más a menudo a la “multilateralización” de las relaciones exteriores de Brasil. Cf. VIZENTINI, Paulo G. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis, Vozes, 1995; y *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre, Editora da Universidade, 1998.

15 Para una formulación de los fundamentos de la “Política Exterior Independiente”, véase QUADROS, Jânio. Brazil's new foreign policy. *Foreign Affairs*, v. 40, n. 1, October 1961, p. 19-27.

de acción. En otras palabras, su proyección global significaría trascender los límites autoimpuestos por un restringido horizonte hemisférico, con miras a poner la política exterior al servicio de los magnos intereses del país, cada vez más identificados con la búsqueda del desarrollo nacional. Una diplomacia con ese perfil exigía pragmatismo, osadía y visión de largo alcance.

El corto periodo de la “Política Exterior Independiente” no fue por supuesto un instante mágico que cambió todo de la noche a la mañana. En la época del gobierno de Kubitschek, ya se ensayaban pasos hacia una apertura (todavía incipiente) de relaciones más estrechas con Asia y otras regiones entonces en acelerada marcha de descolonización. La implementación de un nuevo paradigma globalista tampoco se realizó por completo durante los dos gobiernos de Jânio Quadros y João Goulart. Pero el viraje conceptual, tema que nos interesa aquí, de hecho empezó en los años 1961-1964.

Es cierto también que, como en todas las revoluciones, hubo un retroceso tras el golpe militar de 1964. Empero, el regreso del argumento panamericanista pro Washington durante el gobierno del general Castelo Branco, según las balizas de las “fronteras ideológicas” del conflicto Este-Oeste, resultó ser históricamente un breve interregno en el proceso de universalización que estaba en curso. Ya en 1967, las líneas básicas de la “Política Exterior Independiente” eran retomadas por el gobierno de Costa e Silva. Se van a buscar progresivamente mayores contactos con Europa del Este, África, Asia y el Medio Oriente, incluso con los países socialistas, así como una participación más dinámica y consecuente en los organismos internacionales no regionales (Naciones Unidas, GATT, UNCTAD y otros). Las relaciones con los tradicionales socios de Europa Occidental, a su vez, van a formar parte de una estrategia consciente de diversificación.

Desde entonces, la idea de que Brasil tiene un papel global que desempeñar ha estado presente en el pensamiento y el quehacer diplomático del país.

La construcción de alianzas extra-hemisféricas para Brasil no implica la disminución de la importancia de los países americanos, sino la ampliación del abanico de oportunidades disponibles para el país, que empieza a mirar con otros ojos hacia las demás regiones del globo. Se mantienen los importantísimos vínculos políticos, económicos y estratégicos con Estados Unidos, pero la relación bilateral adquiere otra connotación: de diálogo más equilibrado y de reconocimiento del derecho a la divergencia entre dos países amigos que comparten una agenda compleja de cooperación en varios campos. Asimismo, las relaciones con los países de América Latina cambian y se les da ahora una prioridad regional, mayormente a los vecinos más cercanos, que antes se veía oscurecida por concepciones enmarcadas en una perspectiva todavía muy centrada en el formato hemisférico.

En cuanto al panamericanismo, un ciclo histórico se había cerrado. El Hemisferio Occidental, un continente tan diverso en todos los sentidos, con marcadas diferencias subregionales y asimetrías nacionales muy expresivas, no es una unidad aislada en el mundo. A todos los mitos un día se les quita el velo. No obstante las particularidades que pueden existir de gobierno a gobierno en la trayectoria reciente de la política exterior de Brasil, la tendencia a la mundialización es algo que parece irreversible. La era de la globalización incluso la reforzó aún más. La proliferación de foros multilaterales y los múltiples formatos hoy disponibles también colaboran para profundizar el proceso. Se ve muy poco probable un retorno a la orientación panamericana como la hemos conocido. La reflexión que se debe hacer en la actualidad,

por lo tanto, no es sobre los méritos o las desventajas de dos opciones que se excluyen mutuamente (hemisférica o globalista), sino sobre el papel del moderno sistema interamericano en un escenario global del cual Brasil es parte activa e interesada.



## ASPECTOS DA VERTENTE INTERNACIONAL DO PENSAMENTO POLÍTICO DE RUI BARBOSA\*

É matéria consensual que durante a República Velha foram assentadas as bases da política exterior do Brasil neste século, tendo à frente a figura do barão do Rio Branco, tido por muitos como o “fundador da moderna diplomacia do país”<sup>1</sup>. Registre-se, no entanto, que outros nomes também se destacaram no período, sobressaindo dentre eles o de Rui Barbosa.

Seu nome costuma ser lembrado quando se trata de realçar a vocação universalista da diplomacia brasileira, sobretudo no tocante à defesa pelo Brasil de princípios tradicionais de respeito ao direito internacional, em sua maior parte hoje consubstanciados no artigo 4º da Constituição de 1988<sup>2</sup>. Embora não tendo participado diretamente do processo decisório das relações exteriores, com a exceção significativa de sua atuação na Segunda Conferência da Haia, Rui Barbosa deixou um número de discursos

---

\* Artigo originalmente publicado em *Textos de História*, Brasília, v. 4, n. 1, 1996, p. 103-124.

1 Sérgio França Danese, “A diplomacia da República Velha: uma perspectiva”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 105/108, ano XXVII, 1984, p. 47-59.

2 Segundo o artigo 4º da Constituição, a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não intervenção; V - igualdade entre os estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e X - concessão de asilo político.

e pronunciamentos suficientes para caracterizar em linhas gerais a sua visão do meio internacional. Este artigo tem por finalidade apresentar, de forma sumária, o essencial de seu pensamento em termos de política externa e relações internacionais.

No item 1, será feita uma breve apreciação do pensamento político de Rui Barbosa, identificando algumas particularidades e traços distintivos. Os itens 2 e 3 são dedicados à análise de dois momentos fundamentais para o entendimento da contribuição de Rui à política externa brasileira de seu tempo, quais sejam sua participação na Segunda Conferência da Haia e seu posicionamento diante da Primeira Guerra Mundial. Não se pretende realizar uma narrativa completa dos fatos e das interpretações que envolvem os respectivos contextos históricos selecionados. A ideia consiste em tomar esses dois momentos da vida de Rui como instrumento de análise para, a partir disso, delinear, em seus aspectos mais abrangentes, a concepção barbosiana da política internacional, objetivo do item 4.

### **O pensamento político de Rui Barbosa**

Nascido em Salvador, em 1849, Rui Caetano Barbosa de Oliveira estudou Direito nas Faculdades de Recife e São Paulo. Como deputado pelo Partido Liberal no Parlamento do Império, participou ativamente da campanha abolicionista, defendendo ainda a eleição direta e a liberdade religiosa. Federalista convicto, com a proclamação da República tornou-se o ministro das finanças do Governo Provisório e teve um papel proeminente na redação da Constituição de 1891<sup>3</sup>.

Uma vez na oposição, Rui Barbosa saiu em defesa da legalidade constitucional contra as tendências ditatoriais do florianismo. Depois de dois anos no exílio (1893-1895), foi eleito senador

---

3 Luiz Viana Filho, *A vida de Rui Barbosa*. São Paulo, Livraria Martins Editora, 1965, passim.

pela Bahia sucessivas vezes. Em 1905, renunciou à sua primeira candidatura à presidência da República em favor de Afonso Pena. Escolhido chefe da delegação brasileira na Segunda Conferência da Haia (1907), ganhou notoriedade e prestígio internacionais. Lançou-se à presidência liderando a campanha civilista de 1909, mas foi derrotado pelo candidato oficial. Sua plataforma incluía a reforma da Constituição para tornar o governo mais representativo e com ela envolveu-se, ainda, em mais duas campanhas presidenciais (1914 e 1919), ambas frustradas. Nomeado juiz da Corte Permanente de Justiça Internacional, em 1921, faleceu dois anos depois<sup>4</sup>.

Sobre sua controvertida figura muito já se discutiu e se escreveu, mas permanece o fato de que Rui Barbosa notabilizou-se como o expoente maior do liberalismo político na República Velha, granjeando fama de “paladino da liberdade e do direito”<sup>5</sup>.

Nelson Saldanha define Rui como representante típico do “bacharelismo liberal”, aquele marcado pela alta erudição na formação acadêmica e pelo formalismo por vezes excessivo no trato das ideias e das coisas<sup>6</sup>. Uma das características do bacharel-intelectual é a cultura chamada “ornamental”, motivo de muitas críticas a juristas e advogados da época e de polêmicas intermináveis entre simpatizantes e detratores desse estilo. O distanciamento da realidade material provocado pelo elevado nível de abstração aparece como principal deficiência dessa visão intelectualista do mundo, da qual Rui tornou-se símbolo.

---

4 Virginia Côrtes de Lacerda (org.), *Rui Barbosa: escritos e discursos seletos*. Rio de Janeiro, Aguilar Editora, 1966 (“Cronologia de Rui”, por Carlos Chiacchio, p. 37-52).

5 Cf. Antonio Paim, “O liberalismo na República Velha”, in *Curso de introdução ao pensamento político brasileiro*, Unidade V e VI. Brasília, Editora da UnB, 1982, p. 90.

6 Cf. Nelson Saldanha, “Rui Barbosa e o bacharelismo liberal”, in Adolpho Crippa, *As ideias políticas no Brasil*. São Paulo, Convívio, 1979, v. I, p. 163.

Do ideal iluminista de livre arbítrio do homem e de culto à razão deriva a tonalidade ética que Rui imprimia aos assuntos humanos, pela expectativa de triunfo de uma elaboração racional “correta”, a ser utilizada contra a realidade imperfeita e maligna. A preocupação com o universo normativo e o racionalismo abstrato fizeram de Rui Barbosa um militante de causas e de princípios, princípios para ele “invioláveis e imortais”<sup>7</sup>. Seu ideário perpassava o cerne da doutrina liberal do século XIX, oposta ao absolutismo: liberdade de consciência e de religião, prevalência dos direitos individuais, primado da lei e da ordem constitucional, estado de direito, negação de qualquer forma discricionária de poder, sistema representativo, direito de reunião, disseminação do ensino, entre outros. Nas suas próprias palavras:

*Meu país conhece o meu credo político, porque o meu credo político está na minha vida inteira. Creio na liberdade onipotente, criadora das nações robustas; creio na lei, emanação dela, o seu órgão capital, a primeira das suas necessidades; creio que, neste regime, não há poderes soberanos, e soberano é só o direito, interpretado pelos tribunais; creio que a própria soberania popular necessita de limites, e que esses limites vêm a ser as suas constituições, por ela mesma criadas, nas suas horas de inspiração jurídica, em garantia contra os seus impulsos de paixão desordenada*<sup>8</sup>.

Contrapondo-se à prática autoritária das oligarquias dominantes, Rui Barbosa invocava o respeito à Constituição como maneira de salvaguardar o exercício do poder civil. A defesa permanente da eficácia do direito significava na verdade uma

---

7 Rui Barbosa, *Obras seletas*, v. VI (1869-1889), Campanhas Jornalísticas, Império. Rio de Janeiro, Casa de Rui Barbosa, 1956, p. 13.

8 Rui Barbosa, *Obras seletas*, v. II, Tribuna Parlamentar, República. Rio de Janeiro, Casa de Rui Barbosa, 1954, p. 328.

crença na resolução dos conflitos pelo acatamento da ordem jurídica, codificada na norma escrita. Seu legalismo irrestrito exprimia, de certa maneira, um afastamento de abordagens mais sociológicas, como transparece na sua campanha durante o Império pelo federalismo e pela descentralização política, ideais que não levavam em conta algumas particularidades do mandonismo local no Brasil<sup>9</sup>.

Na filosofia política liberal de Rui, os interesses do indivíduo não podem ser cerceados por nenhum tipo de autoridade, senão aquela que emana da estrita observância da lei. A liberdade como valor estaria acima até mesmo da Pátria, porque “a liberdade é a condição da vida da Pátria, é a consciência, é o homem, é o princípio divino do nosso existir”<sup>10</sup>.

Em suma, a dicotomia básica presente no pensamento político de Rui Barbosa parece ser esta: os povos hão de ser governados ou pela força ou pelo direito. Na sua concepção de mundo, o que deve presidir a administração dos negócios públicos é, sem dúvida, a fidelidade ao espírito jurídico, “caráter geral das grandes nações senhoras de si mesmas”<sup>11</sup>.

### **Rui Barbosa na Segunda Conferência da Haia**

Ao contrário dos grandes congressos tradicionais, destinados geralmente às negociações conclusivas de uma guerra envolvendo potências de primeira ordem, as Conferências da Haia tinham por objetivo discutir mecanismos de preservação da paz e de solução pacífica dos conflitos internacionais.

---

9 Rui Barbosa, *Obras seletas*, v. VI, *op. cit.*, p. 169.

10 Rui Barbosa, *Obras seletas*, v. II, *op. cit.*, p. 326.

11 Rui Barbosa, *Obras completas*, v. XIX, Tomo III, *Trabalhos Jurídicos* (1892). Rio de Janeiro, MEC, 1954, p. 91.

Convocada por iniciativa do czar da Rússia, Nicolau II, a Primeira Conferência da Haia, em 1899, denominada “Conferência da Paz”, reuniu 26 estados, mas da América Latina apenas o México esteve representado. Já na Segunda Conferência da Haia, em 1907, dos 44 estados participantes, 18 eram latino-americanos, incluindo o Brasil, que enviou uma delegação chefiada por Rui Barbosa<sup>12</sup>.

Considerando-se o escopo regional das conferências pan-americanas, a participação do Brasil na Haia representava simbolicamente sua entrada na cena mundial, por ser aquele o primeiro encontro de características universais do qual o país iria fazer parte. A ocasião era propícia, por conseguinte, para dar a conhecer ao mundo o ponto de vista brasileiro sobre as relações internacionais do início do século XX.

Recebendo instruções do barão do Rio Branco, ministro das Relações Exteriores desde 1902, Rui Barbosa executou sua missão com o afincamento exaustivo que lhe era habitual. Achava por bem seu dever intervir no maior número possível de questões, mesmo naquelas em que o Brasil parecia não ter qualquer interesse concreto a defender. Devido à sua forma prolixa, de longos discursos, Rui era visto, de início, como um “inoportuno fazedor de barulho”. A opinião geral era a de que o Brasil, país quase desconhecido na Europa e integrante do grupo de estados sem importância efetiva, não tinha por que imiscuir-se nos assuntos que não lhe diziam diretamente respeito<sup>13</sup>.

Dentre as questões abordadas por Rui, muitas delas eminentemente técnicas, estavam as seguintes: arbitragem obrigatória de litígios pendentes; abolição de capturas e de

---

12 Joaquim Nabuco, embaixador do Brasil em Washington, era a primeira escolha do Barão do Rio Branco, mas divergências entre os dois levaram à indicação de Rui como chefe da delegação. William Neal Nelson, *Status and prestige as a factor in Brazilian foreign policy, 1905-1908*. The Louisiana State University, PhD Dissertation, 1981, p. 13.

13 Cf. Luiz Viana Filho, *A vida de Rui Barbosa, op. cit.*, p. 309.

contrabandos de guerra; transformação de navios mercantes em navios de guerra; cobrança compulsória de dívidas e a doutrina Drago; bloqueios marítimos; inviolabilidade da propriedade privada no mar; colocação de minas por parte de países neutros; composição de uma Corte Internacional de Apresamento; mediação e bons ofícios; competências da justiça nacional; e a reorganização da Corte Permanente de Arbitragem<sup>14</sup>.

Como regra geral, os estados latino-americanos não aceitavam explicitamente a ordem internacional baseada na hegemonia das potências europeias<sup>15</sup>. No entanto, competindo entre si pela supremacia regional, Argentina e Brasil buscaram na Conferência reconhecimento como membros importantes da comunidade internacional, motivados pelo desejo de terem sua voz acatada e ouvida perante as grandes potências.

Se a preocupação com um maior *status* era comum aos dois países, havia divergência quanto à forma de relacionamento com a potência dominante no continente americano. Para a Argentina, seu prestígio mundial fortalecer-se-ia à medida que rejeitasse qualquer submissão aos Estados Unidos, ao passo que para o Brasil, e para o barão do Rio Branco em particular, o mesmo deveria acontecer cultivando-se a amizade norte-americana, inclusive por intermédio de uma aliança informal<sup>16</sup>.

Nesse sentido, e à luz da estratégia global do Barão para a inserção internacional do Brasil, entende-se melhor os motivos que

---

14 Rui Barbosa, *Obras completas*, v. XXXIV (1907), Tomo II, Segunda Conferência da Paz. Rio de Janeiro, MEC, 1966.

15 Jost Dülffer, "The small states at the Hague Peace Conferences of 1899 and 1907", artigo apresentado na Conferência Internacional de Tübingen (11-13 abril de 1991), organizada pela Comissão de História das Relações Internacionais, mimeo, p. 13.

16 Cf. Joseph S. Tulchin, *Argentina and the United States: a conflicted relationship*. Boston, Twayne Publishers, 1990; e Bradford Burns, *The unwritten alliance: Rio-Branco and Brazilian-American relations*. New York, Columbia University Press, 1966.

levaram Rui Barbosa a acompanhar a posição dos Estados Unidos ao não endossar a doutrina Drago. Segundo essa doutrina, formulada em 1902 pelo ministro do Exterior argentino, Luiz Drago, eram contrárias ao direito internacional e moralmente injustificadas quaisquer intervenções armadas estrangeiras na América Latina a pretexto de cobrança de dívidas. Defendendo-se das críticas do ex-chanceler argentino, Estanislao Zeballos, que acusou o Brasil de pretender se passar por porta-voz das repúblicas latino-americanas na Haia, Rui alegou que estava preso às exigências da opinião pública brasileira naquela matéria. Insistiu, ainda, que o fato não deveria ser interpretado como um sentimento de antipatia para com a Argentina: “a causa do Brasil era, ali, a causa da América; eu não podia separar da defesa da América a defesa do Brasil”<sup>17</sup>.

A política de cooperação com os Estados Unidos, porém, sofreu seu primeiro revés com o desacordo entre as delegações brasileira e norte-americana na proposta de estabelecimento da Corte Internacional de Apresamento. O Brasil se sentiu prejudicado nos critérios de nomeação de juízes para essa Corte, pois segundo o projeto das quatro maiores potências marítimas da época, os países latino-americanos ficariam em situação de inferioridade com relação a outros países europeus<sup>18</sup>. Rui opôs-se à proposta, mas a posição contrária do Brasil não impediu que ela fosse aprovada.

Por outro lado, uma das questões cruciais debatidas na Conferência foi a reformulação da Corte Permanente de Arbitragem, criada em 1899. A ideia era torná-la uma “Corte Internacional de Justiça”, um órgão supranacional de resolução pacífica de controvérsias entre os estados. Novamente, o plano

---

17 Rui Barbosa, *O Brasil e as nações latino-americanas em Haia*, discurso no Senado, 21/10/1908. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1908, p. 15.

18 Cf. Hildebrando Accioly, “Rui Barbosa na Segunda Conferência da Haia”, *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, v. CCXXXVII, outubro/dezembro 1957, p. 164-176.

apresentado de antemão, com o apoio das grandes potências, previa uma representação seletiva dentro da Corte: nove membros permanentes, escolhidos entre os países de maior influência política, e oito não permanentes, estes a partir de um revezamento entre os países menores<sup>19</sup>.

Ao Brasil coube uma classificação que o colocava abaixo de alguns países europeus de menor território e população, para a decepção de Rio Branco, que qualificou a situação de “humilhante” e “injusta”. Bradford Burns assinala que o Barão, inconformado com o fato, tentou então assegurar um assento permanente para o Brasil na projetada Corte. Dadas as circunstâncias do momento, a maneira que lhe parecia mais conveniente para se atingir esse objetivo seria por meio do recurso ao princípio da igualdade de todos os estados<sup>20</sup>.

Neste ponto, Rui Barbosa fez diversos pronunciamentos defendendo o direito das potências menores de se verem igualmente representadas. O princípio de que as soberanias são juridicamente iguais pareceu ser, aos olhos das grandes potências, uma tática de obstrução, pois ia de encontro à suposição generalizada de que aos países mais fortes competia governar o mundo e que aos fracos cabia aceitar essa crua realidade da política internacional. Dizia Rui Barbosa:

*Até agora os estados, tão diversos na extensão do território, na riqueza, na força, tinham entre eles, todavia, um ponto de comensurabilidade moral. Era a soberania nacional. Sobre esse ponto sua igualdade jurídica estabelecer-se-ia de uma maneira inquebrantável. Nesta fortaleza de um direito igual para todos, e igualmente inviolável, inalienável, indiscutível,*

---

19 Bradford Burns, *The unwritten alliance*, op. cit., p. 122.

20 Id. p. 123.

*cada estado, grande ou pequeno, sentir-se-ia tão senhor de si mesmo e tão seguro em relação aos outros, quanto o cidadão livre entre os muros de sua casa. A soberania é a grande muralha da Pátria*<sup>21</sup>.

A insistência brasileira em sustentar esse princípio provocou um forte atrito com a delegação dos Estados Unidos. Alguns viam Rui como o líder de uma coalizão antiamericana na Haia, uma vez que os delegados latino-americanos e de vários pequenos países europeus o apoiaram abertamente. O resultado foi a derrota do projeto da Corte Internacional de Justiça, na forma excludente com que havia sido concebida<sup>22</sup>.

Àquela altura, Rui Barbosa já passava a ser reconhecido e respeitado, mesmo por seus adversários na Conferência. Para homenageá-lo em seu retorno ao país, Rio Branco preparou uma recepção de boas-vindas no Rio de Janeiro, ocasião em que Rui foi aclamado efusivamente por populares. Para o bem ou para o mal, sua atuação lhe valeu posteriormente a alcunha de “águia da Haia” e a elevação de seu nome ao rol dos heróis nacionais.

## **Rui Barbosa e a Grande Guerra**

Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914, o Brasil adotou oficialmente uma política de neutralidade diante do conflito europeu. Tendo em vista o acirramento da guerra, instalou-se um debate interno que dividiu opiniões sobre qual deveria ser a posição do país. Havia entre os intelectuais uma minoria francamente germanófila (Monteiro Lobato, Lima Barreto), outra a favor da continuidade do neutralismo, com maior ou menor intensidade

---

21 Rui Barbosa, *Obras completas*, v. XXXIV, *op. cit.*, p. 256 (original em francês).

22 Foi preciso que sobreviesse a hecatombe da Primeira Guerra Mundial a fim de que fossem criadas as condições para o estabelecimento, em 1919, da Corte Permanente de Justiça Internacional, no âmbito da Liga das Nações. O próprio Rui Barbosa foi eleito juiz da CPJI, em 1921, com ampla maioria de votos.

(Dunshee de Abranches, Alberto Torres, Oliveira Lima), e, finalmente, uma maioria aliadófila, na qual se incluía Rui Barbosa (Olavo Bilac, Graça Aranha, Manuel Bonfim, Miguel Lemos, José Veríssimo, Coelho Neto, entre outros)<sup>23</sup>.

Munido de espírito de cruzada, desde o início Rui Barbosa se colocou ao lado da causa dos Aliados, seja pela sua formação liberal-humanista, de fartas leituras francesas e inglesas, seja pela simpatia não disfarçada pelos regimes constitucionais na Inglaterra (monarquia representativa) e nos Estados Unidos (república federalista). Em 7 de março de 1915, foi fundada a Liga Brasileira pelos Aliados, tendo Rui como presidente. Alguns de seus discursos chegaram a ter repercussão mundial, como uma exortação para a entrada da América na guerra<sup>24</sup>.

Em 14 de julho de 1916, por ocasião das comemorações do centenário da independência argentina, Rui pronunciou sua famosa conferência sobre o dever dos neutros, na Faculdade de Direito e Ciências Sociais de Buenos Aires, intitulada “Os conceitos modernos do direito internacional”. Rui condenou a “agressão organizada” da Alemanha, afirmando que para ela os tratados internacionais seriam meros “farrapos de papel”<sup>25</sup>. Sustentou que não eram os governos democráticos os que turbavam a paz do mundo, porque a democracia e a liberdade eram “pacíficas e conservadoras”. A guerra em andamento, argumentou, “seria impossível se os povos, e não o direito divino das coroas,

---

23 Gilvanize Moreira da Silva, *O Brasil na guerra européia, 1914-1918*. Universidade de Brasília, dissertação de Mestrado, 1979, p. 52; e Amado Luiz Cervo & Clodoaldo Bueno, *História da política exterior do Brasil*. São Paulo, Editora Ática, 1992, p. 191. Para uma análise abrangente da participação brasileira na Grande Guerra, ver Francisco Luiz Teixeira Vinhosa, *O Brasil e a Primeira Guerra Mundial*. Rio de Janeiro, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1990.

24 Rui Barbosa, *A Grande Guerra*. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1932 (Prefácio de Fernando Nery).

25 Rui Barbosa, *Os conceitos modernos do direito internacional*. Rio de Janeiro, Casa de Rui Barbosa, 1983, p. 46.

dominassem a política internacional”<sup>26</sup>. Os horrores do conflito e a destruição repercutiam longe e a ninguém era dado permanecer indiferente ante a barbárie. Os neutros sofriam as consequências da guerra tanto quanto os estados beligerantes e a neutralidade, pois, implicava obrigações claras. Devia-se recorrer à “orientação pacificadora da justiça internacional”, já que os tribunais, a opinião pública e a consciência não podiam declarar-se neutros entre a lei e o crime<sup>27</sup>.

Para Rui Barbosa, as nações cristãs, zelosas do direito, não poderiam continuar à mercê dos interesses imorais da violência e da força. A Alemanha representava o egoísmo e a ambição, cinicamente camuflados em obras de filósofos e escritores militares alemães, na razão inversa da civilização.

Dentro das atividades da Liga Brasileira pelos Aliados, Rui participou de diversas manifestações populares no Rio de Janeiro, como a que se seguiu ao torpedeamento do navio *Paraná*, com o subsequente rompimento de relações diplomáticas entre o Brasil e o Império alemão, em abril de 1917.

Discursando no Senado pela revogação do estatuto de neutralidade, Rui foi enfático, dizendo-se “decididamente pela nossa comunhão íntima com os Estados Unidos”<sup>28</sup>. Desfazia-se, portanto, qualquer dúvida a respeito de sinais de antiamericanismo em Rui, que alguns observadores erroneamente pensavam haver detectado na Haia. Mais tarde, em 1919, já superados os momentos de tensão e de maior urgência dos tempos da guerra, Rui dispôs os termos exatos em que entendia devesse ser o alinhamento do Brasil com os Aliados:

---

26 Id. p. 58.

27 Francisco L. T. Vinhosa, *O Brasil e a Primeira Guerra Mundial*, op. cit., p. 27.

28 Rui Barbosa, *A Grande Guerra*, op. cit., p. 145.

*Brasileiro sou; e, porque sou brasileiro, não abato a minha Pátria a nenhuma amizade internacional por mais alta, por mais gloriosa, por mais benfazeja que seja. [...] Entre os Estados Unidos e o Império Britânico, nenhuma tendência nutro, que me levasse jamais a converter o Brasil no protegido internacional desta ou daquela. Não. O que eu quereria, era ver a minha Pátria igualmente acatada por ambas, mantendo para com as duas essa independência, estritamente observada, que as menores de todas as nações, as Bélgica e as Suíças, logram manter, quando é o povo que exerce a soberania*<sup>29</sup>.

Apesar de sua luta pró-aliados, quando da escolha da delegação brasileira à Conferência da Paz de Paris, Rui Barbosa dela não fez parte em função de uma polêmica com o então ministro das Relações Exteriores, Domício da Gama. Em carta aberta ao presidente Rodrigues Alves, Rui recusou a convocação para chefiar a delegação do Brasil, alegando ter o convite chegado demasiado tarde, “quase à hora da viagem”, quando o nome de Domício da Gama já havia sido cogitado pela imprensa<sup>30</sup>. Tendo Rui posteriormente denunciado o fato de ter sido vítima de uma “sórdida intriga internacional”<sup>31</sup>, alguns historiadores se valeram dessa versão para concluir que os Estados Unidos teriam vetado a indicação de Rui Barbosa para a Conferência da Paz<sup>32</sup>. Contudo, essa interpretação é contestada por Francisco Vinhosa, que atribui a recusa de Rui a seu amor-próprio,

---

29 Rui Barbosa, *Obras completas*, v. XLVI (1919), Tomo I, Campanha Presidencial. Rio de Janeiro, MEC, 1956, p. 245.

30 Rui Barbosa, “Carta a Rodrigues Alves”, RJ, 08 de dezembro de 1918, in \_\_\_\_\_. *Esfola da calúnia*. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1933, p. 243-256.

31 Rui Barbosa, “O caso internacional”, *Obras completas*, v. XLVI, *op. cit.*, p. 250.

32 Moniz Bandeira, por exemplo, sustenta que o nome de Rui Barbosa desagradava ao governo norte-americano, que temia não contar com o “voto certo” do Brasil caso fosse Rui o designado. Cf. Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973, p. 203-204.

pelo fato de não querer submeter-se às instruções de Domício no Itamaraty e por discordar dos outros nomes já escolhidos para compor a delegação<sup>33</sup>.

Seja como for, é irrelevante do ponto de vista histórico tentar-se saber se o principismo incondicional de Rui – que, como vimos, não admitia a sujeição do Brasil à categoria de “protetorado” – poderia ter eventualmente criado embaraços às pretensões norte-americanas nas negociações de paz<sup>34</sup>. Não é de boa historiografia trabalhar-se com hipóteses e suposições acerca de eventos que nunca ocorreram.

O que Rui Barbosa na verdade pretendia, a respeito da inserção externa do Brasil, era a integração do país ao mundo cosmopolita civilizado, representado pelas democracias ocidentais liberais, com as quais o Brasil deveria sentar-se em pé de igualdade. Esse era, aliás, um sentimento bastante comum entre intelectuais da “República dos Bacharéis”. Assim, no seu modo de ver, a participação brasileira na Primeira Guerra Mundial não vinha a reboque de nenhuma grande potência, mas era sim a consequência natural de uma convergência de interesses nacionais, ou melhor, de uma comunhão de valores em nome dos “interesses da humanidade”<sup>35</sup>.

### **A política internacional segundo Rui Barbosa**

Enraizado no liberalismo político, o pensamento internacional barbosiano, que de certa forma já vinha sendo esboçado nos itens anteriores deste artigo, identifica-se com uma tradição racionalista da teoria das relações internacionais, também chamada de

---

33 Francisco Vinhosa, *op. cit.*, p. 187-210.

34 A delegação do Brasil à Conferência da Paz de 1919 acabou sendo chefiada por Epiácio Pessoa, senador pela Paraíba, e, como se sabe, houve estreita associação entre o Brasil e os Estados Unidos naquele foro negociador. Ver, de minha autoria, *A participação do Brasil na Liga das Nações (1919-1926)*. Universidade de Brasília, dissertação de Mestrado, 1994, 118 p.

35 Rui Barbosa, *A Grande Guerra, op. cit.*, p. 217.

“tradição grotiana”, em referência ao nome do jurista holandês do século XVII, Hugo Grotius<sup>36</sup>.

Segundo essa corrente de pensamento, a política internacional caracteriza-se pela existência de uma “sociedade de estados” soberanos que compartilhem interesses comuns de cooperação e de sociabilidade, baseados em imperativos morais e em regras de direito. Esses seriam fundamentos necessários para a edificação de arranjos institucionais que viabilizassem um mínimo de ordem internacional, valendo-se de ditames racionais inerentes à natureza humana, sem que fosse indispensável o estabelecimento de um governo mundial para superar o estado de “anarquia” entre as soberanias dos estados, unidades politicamente independentes<sup>37</sup>.

Rui Barbosa não concebia a criação de uma autoridade supranacional para regular os conflitos entre as nações por entender que o direito internacional público deveria ser um regime de coordenação, não de subordinação. Na Haia, rejeitou a ideia da Corte Internacional de Justiça com o argumento de que não se podia admitir a possibilidade de “uma limitação, totalmente arbitrária, à liberdade dos estados”, pela qual haveria o risco de uma alienação permanente da soberania nacional<sup>38</sup>.

Defendeu, em seu lugar, a arbitragem, “a única aplicável entre as nações”, calcada no assentimento voluntário das partes, iluminadas por um autointeresse esclarecido<sup>39</sup>. A defesa dos direitos soberanos dos estados, como dos indivíduos no plano interno, não prevê um poder centralizado e controlador. Todos os estados

---

36 Hugo Grotius (1583-1645) é autor de *De Jure Belli ac Pacis* (“Do Direito da Guerra e da Paz”), publicado em 1625, durante a Guerra dos Trinta Anos. Ver, por exemplo, A. Claire Cutler, “The ‘Grotian tradition’ in international relations”, *Review of International Studies*, v. 17, n. 1, January 1991, p. 41-65.

37 Cf. Gelson Fonseca Jr., “Notas sobre a questão da ordem internacional”, *Contexto Internacional*, n. 6, julho-dezembro 1987, p. 11-35.

38 Rui Barbosa, *Obras completas*, v. XXXIV (1907), *op. cit.*, p. 151.

39 *Id.* p. 185.

são juridicamente iguais e, por critérios de justiça, devem estar igualmente representados nas instâncias superiores da sociedade internacional, como a Corte Permanente de Arbitragem, necessária para dirimir dúvidas na aplicação do ordenamento jurídico.

Ao defender as potências menores na Haia, Rui ao mesmo tempo condenava, ainda que implicitamente, o caráter oligárquico da hegemonia das grandes potências, cujo poder de influência e de decisão residia sobretudo na capacidade que tinham de uso da força. Não que se deixasse de reconhecer desigualdades de fato entre estados. Visava-se, sim, ao reconhecimento da igualdade de direito para assegurar, em moldes liberais, a equidade na representação formal das soberanias. Subjacente ao pensamento barbosiano estava, portanto, a ideia de superação das relações assimétricas de poder por novas formas ideais de interação diplomática, nas quais o estatuto igualitário entre os atores seria o dado essencial. Não havia nessa visão qualquer vínculo com abordagens teóricas das relações internacionais que enfatizam os constrangimentos internos e externos à ação de um estado periférico, tais como relações de dependência estrutural no aspecto econômico.

Rui Barbosa se opunha à ordem internacional conservadora do Realismo<sup>40</sup>, que pressupõe, na esteira da tradição de pensamento ligada a Hobbes, um “estado de natureza” nas relações internacionais (guerra de todos contra todos), dentro de uma lógica de *self-help*. Contra esse estado de coisas, uma ordem internacional liberal e racionalista deveria surgir pela harmonia e acomodação natural dos interesses nacionais<sup>41</sup>. Trata-se de uma

---

40 Realismo, com letra maiúscula, entendido aqui como a corrente teórica – derivada de Tucídides, Hobbes, Maquiavel, Hans Morgenthau e Kenneth Waltz, entre outros – que tem o poder como elemento chave para se entender a dinâmica das relações internacionais.

41 A oposição latente entre a concepção Realista e o modo de pensar liberal também é analisada por Stanley Hoffmann em seu artigo “Liberalism and international affairs”, in \_\_\_\_\_. *Janus and Minerva: essays in the theory and practice of international politics*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1987.

perspectiva assaz otimista das possibilidades de “melhoramento” internacional, própria de uma teoria normativa com sentido ético, na qual valoriza-se o dever ser e a função teleológica da política.

Criticando a corrente de ideias que cultuava o estado acima dos direitos individuais e a guerra acima das leis, Rui assim se exprimiu:

*Já agora o sistema está completo: em política interna, a força traduzida na razão de estado; em política externa, a força exercida pela guerra. Nas relações internas, duas morais: uma para o indivíduo, outra para o estado. Duas morais, igualmente, nas relações externas: uma para os estados militarmente robustos, outra para os estados militarmente débeis<sup>42</sup>.*

Na linha contrária a Maquiavel, Rui insistia que não poderia haver duas morais: “para os estados, como para os indivíduos, repito, na paz, como na guerra, a moral é uma só”<sup>43</sup>. Contra a lei do mais forte, “a reivindicação moral da lei escrita” e o poder da opinião pública, conjugados para impor o direito: “o direito não se impõe somente com o peso dos exércitos; também se impõe, e melhor, com a pressão dos povos”<sup>44</sup>.

O idealismo do pensamento de Rui Barbosa não esconde, todavia, seu distanciamento de duas vertentes que emergiram durante e logo após a Primeira Guerra Mundial: a dos utopistas praticantes, liderados por Woodrow Wilson, que resultou na criação da Liga das Nações; e a do internacionalismo socialista da revolução bolchevique na Rússia, com Lênin à frente. Para a primeira, instituições internacionais soberanas deveriam

---

42 Rui Barbosa, *Os conceitos modernos do direito internacional*, op. cit., p. 37.

43 Id. p. 40.

44 *Ibid.*, p. 56.

controlar o sistema anárquico dos estados a fim de evitar novas guerras, ao passo que para a segunda, a paz viria com a própria derrocada do sistema e a vitória final do socialismo, já que as guerras seriam causadas pelas ambições imperialistas das potências capitalistas.

As duas soluções pareceriam demasiado radicais aos olhos de Rui Barbosa. Convém lembrar que ele era antes de tudo um moderado em matéria de política internacional, a favor de reformas que conduziriam a uma nova mentalidade, sem que fosse necessário alterar a substância do sistema interestatal. As Conferências da Haia, aliás, não tinham também por finalidade uma mudança estrutural nas formas de relacionamento até então vigentes entre os estados. Pretendiam tão somente aperfeiçoar o sistema jurídico internacional já existente<sup>45</sup>. E Rui, não sendo propriamente um revolucionário, se bateu por princípios gerais e abstratos que não pretendiam questionar as bases de legitimidade aplicáveis ao direito das gentes, o mesmo direito construído inicialmente como direito regional da Europa e depois universalizado com a expansão da civilização ocidental para além-mar.

Atuando em um foro multilateral, onde procurou afirmar o prestígio nacional pela simpatia dos pequenos (ditos “fracos”) e o respeito dos grandes (ditos “fortes”), Rui Barbosa parecia ter a intenção de mostrar ao Velho Mundo que o Brasil, ignorado nos círculos europeus, estava em condições de se igualar às grandes nações do Ocidente em termos de cultura e desenvolvimento civilizatório. Ou seja, a ex-colônia teria atingido sua maioria e agora fazia seu *début* na sociedade internacional. Note-se, desse modo, a diferença: a ordem internacional foi questionada por ser discriminatória, mas seus fundamentos eram considerados

---

45 Cf. H. Suganami, “The “peace through law” approach: a critical examination of its ideas”, in Trevor Taylor (ed.), *Approaches and theory in international relations*. London, Longman Group, 1978, p. 100-121.

válidos (a soberania estatal, por exemplo, é um de seus alicerces básicos). O que se questionou no fundo foi a não participação das potências menores no processo decisório em nível mundial, alijadas que estavam pelo virtual oligopólio de poder das grandes potências.

Cumprе ressaltar, por fim, que a ascensão do país às altas esferas da diplomacia mundial, desejo manifestado e vivido por Rui Barbosa, não era concebida naquela época nos quadros de uma luta competitiva pelo poder. Não era o fortalecimento do poder nacional, seja econômico seja militar, o atributo que se acreditava requerido para tal. Essa era uma aspiração voluntarista daqueles que viam no Brasil uma nação exclusivamente europeia em sua cultura, sem consideração a traços indígenas, africanos, mestiços ou a quaisquer outros elementos não ocidentais. Era uma visão idílica do ufanismo brasileiro que, de resto, foi também compartilhada pela maioria dos bacharéis da República Velha.

### **Conclusão**

Desta análise sucinta da vertente internacional do pensamento político de Rui Barbosa, emergem duas considerações finais: uma em relação à contribuição de Rui às relações internacionais como um todo e outra mais especificamente sobre política externa brasileira.

Quanto à primeira, dado o papel desempenhado por ele na Segunda Conferência da Haia, não seria errôneo afirmar que Rui Barbosa foi um dos pioneiros na formulação doutrinária que conduziu à aceitação universal do princípio da igualdade jurídica dos estados, pedra basilar do multilateralismo contemporâneo<sup>46</sup>.

---

46 Para uma visão de como o princípio é aplicado hoje em dia ver Alan James, "The equality of states: contemporary manifestations of an ancient doctrine", *Review of International Studies*, v. 18, n. 4, October 1992, p. 377-391.

Foram inegáveis, nesse sentido, a capacidade de oratória e a coerência que demonstrou ao longo de sua trajetória política e intelectual. Entretanto, não se deve, por esse motivo, superestimar sua importância no contexto mais amplo da História das Relações Internacionais, tentação na qual estão arriscados a cair autores que se dediquem ao estudo do “mito” Rui Barbosa a partir de uma perspectiva exclusivamente nacional. Vista de fora, a contribuição barbosiana foi tópica, embora relevante no seu tempo.

Sobre a segunda, Rui tornou-se o precursor de uma tradição jurídica que norteia em muitos pontos o discurso da diplomacia brasileira. Se, por um lado, o legado do barão do Rio Branco serviu para consagrar, no pensamento diplomático brasileiro, uma abordagem eminentemente realista e pragmática da política internacional, de outro, Rui Barbosa contribuiu para a cristalização de uma visão mais propriamente idealista do cenário mundial, de natureza ética e principista. A atuação histórica do Brasil no plano multilateral, em especial nas Nações Unidas, inspirada na “utopia da justiça universal”<sup>47</sup>, guarda certa convergência com o paradigma barbosiano aqui analisado, baseado no primado do direito sobre a força e na redução do arbítrio das grandes potências, tendo por meta a democratização do acesso às grandes decisões mundiais.

O legado desses dois expoentes da diplomacia brasileira na República Velha compõe, a justo título, o retrato de um *savoir-faire* duradouro na ação e no discurso. Do Barão, homem de espírito prático, permaneceu – além da ideia de “aliança não escrita” com os Estados Unidos e de restauração do *status* brasileiro no plano sub-regional – o sentido de responsabilidade e determinação na execução de políticas julgadas de interesse nacional. De Rui

---

47 Luiz Felipe de Seixas Corrêa (org.), *A palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p. 19.

Barbosa, mestre da retórica e doutrinador ímpar, conservou-se a matriz universalista de seu pensamento jurídico-liberal, cujas diretrizes se converteram pouco a pouco em princípios tradicionais que à política externa cabia cultivar e preservar no relacionamento internacional.



## EPITÁCIO PESSOA DIPLOMATA: DE VERSALHES AO CATETE\*

Epitácio Pessoa foi o único presidente do Brasil eleito enquanto se encontrava em missão diplomática no exterior. O momento não era trivial. O mundo ainda se recuperava do sofrimento causado por uma conflagração bélica que solapou as bases da ordem estabelecida em quase todas as áreas. Afinal, em sua época, a Primeira Guerra Mundial havia sido o mais sangrento conflito ocorrido até então na história da humanidade.

A Conferência da Paz de 1919, convocada para discutir e reorganizar o pós-guerra, foi a mais importante reunião internacional desde o Congresso de Viena de 1815. Como o Brasil fora o único país da América do Sul a participar da guerra, mesmo que de forma modesta, garantiu sua presença na Conferência na qualidade de país beligerante.

Vale recordar que, quando as hostilidades eclodiram na Europa, em 1914, o governo brasileiro havia adotado uma postura de neutralidade e, mesmo pressionado interna e externamente, manteve-se afastado da guerra até meados de 1917. A partir

---

\* Artigo originalmente publicado in FRANCA FILHO, Márcilio Toscano *et al.* (org.), *Epitácio Pessoa e a codificação do direito internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2013.

daí, os ataques de submarinos alemães contra navios brasileiros atingiram uma escala intolerável. Após o torpedeamento do paquete *Paraná*, em abril, no Canal da Mancha, o Brasil rompeu as relações diplomáticas com a Alemanha. Em outubro, o cargueiro *Macau* foi afundado, próximo à Espanha, pelo submarino U93, e o Brasil reconheceu o estado de guerra com o Império alemão.

Sem contar o fornecimento de matérias-primas e suprimentos aos aliados, a contribuição militar do Brasil à guerra foi quase simbólica. O Brasil realizou operações de patrulhamento do Atlântico Sul e enviou uma missão médica à França. Um grupo de aviadores brasileiros recebeu treinamento na Grã-Bretanha e participou de algumas missões da Força Aérea britânica (VINHOSA, 1990). Quanto à esquadra que deveria colaborar no esforço aliado, esta foi uma experiência dolorosa para a Marinha brasileira. A Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG) era formada por dois cruzadores, quatro contratorpedeiros e um cruzador-auxiliar. Despachada à Europa, a DNOG foi atingida na viagem por um surto de gripe espanhola que vitimou mais de 150 marinheiros. Depois de quase um mês de atraso forçado em Dacar, o que havia restado da esquadra chegou a Gibraltar na véspera do armistício e nenhum de seus navios tomou parte em ações de guerra.

A participação de Epitácio Pessoa na Conferência da Paz coincide com um momento de projeção mundial do Brasil para além do pan-americanismo que inspirava a política externa do país pelo menos desde a proclamação da República. O Brasil, no entanto, ainda era um país “essencialmente agrícola”, ou seja, sem indústrias de expressão e predominantemente rural. O modelo agroexportador era a base de sustentação econômica do estado oligárquico. O Brasil chegou a responder por quase 70% da oferta mundial de café. Na política, a forte influência das oligarquias estaduais e as práticas coronelistas coexistiam com o bacharelismo

elitista e a exclusão da maioria do exercício plena da cidadania. A diplomacia brasileira não operava alheia a esse contexto.

### **A chefia da delegação**

Quando se assinou a rendição alemã em Compiègne, em 11 de novembro de 1918, nada parecia indicar que um senador pela Paraíba, estado pequeno do Nordeste, peça menor no xadrez oligárquico da República Velha, viria a ser alçado à condição de chefe da delegação que representaria o país naquele momentoso conclave internacional. Seu nome, todavia, foi lembrado inicialmente como um dos possíveis delegados a serem indicados pelo presidente. Terá contribuído para tanto, sem dúvida, sua reputação de jurista conhecedor de questões de relações internacionais, destacando-se seu trabalho de elaboração do projeto de Código de Direito Internacional Público de 1911. Pode-se dizer que o projeto de Código foi, em grande medida, o passaporte que lhe garantiu a presença na Conferência que iria mudar sua vida e de onde saiu para tomar posse como presidente da República de 1919 a 1922.

O nome mais cotado para chefiar a delegação era o do ilustre político baiano Rui Barbosa, já consagrado como um dos maiores vultos da República, que tinha a seu favor o antecedente da participação bem-sucedida na Segunda Conferência da Haia, em 1907. Sua aguerrida posição durante a guerra, como presidente da Liga Brasileira pelos Aliados, colaborava para fazer de Rui, segundo alguns, a “escolha natural”. O presidente Rodrigues Alves, embora doente, acometido de gripe espanhola, enviou uma carta a Rui Barbosa, em 3 de dezembro de 1918, na qual dizia haver comunicado ao presidente em exercício, Delfim Moreira, a resolução de indicar Rui como chefe da delegação por ser esta a “vontade geral da nação”.

Epitácio estava ciente do fato e, desde o início, manteve uma atitude de prudência no caso. Em entrevista ao jornal *A Rua*, do

Rio de Janeiro, em 10 de dezembro, elogiou a indicação da “águia de Haia”: “O nome do senador Rui Barbosa é o escolhido pela nação inteira, e estou certo de que aquele brasileiro tem a consciência nítida desse apelo do país. Não se trata de uma indicação de governo, de um convite de presidente ou de vice-presidente da República, e sim da realização de um desejo de todo o Brasil”. Reconheceu, no entanto, que seu nome estava sendo considerado pelo Itamaraty para ser um dos delegados:

*Fui, é verdade, sondado ligeiramente pelo sr. ministro Domício da Gama, que me disse, fora eu lembrado à Conferência da Paz, juntando a essa insinuação alusões que eram lisonjeiras; limitei-me a agradecer tais referências, nada dizendo, porém, sobre a insinuação – convite velado, o que bem se compreende, porquanto em hipótese alguma eu poderia ser convidado antes do senador Rui Barbosa. Afirmando-me mesmo que até agora não me foi feito convite algum; se este vier, nada poderia responder antes de saber como o recebe o senador Rui Barbosa, apesar de toda a cordialidade que existe entre nós, e da maneira cativante por que me trata o eminente brasileiro. Ainda mais: para que eu aceite o convite é necessário que saiba antes em que condições seguirei, isto é, se o Brasil terá uma delegação da qual será chefe notável o senador Rui Barbosa, ou se mandará ao contrário apenas um representante, apenas o senador Rui Barbosa, sendo os outros seus auxiliares (PESSOA, 1961, v. XIV, p. 2-4).*

Sobre a linha de atuação que a delegação deveria seguir, o jornal acrescenta, citando Epitácio, que quanto às questões gerais nenhuma dúvida poderia sobrevir:

*Tanto o governo como o senador Rui Barbosa têm por fito a felicidade da pátria, a conservação de suas tradições históricas e a defesa de seus ideais; tanto um como o outro procurarão tirar as maiores vantagens para o Brasil na próxima Conferência. De maneira que o que o senador Rui Barbosa fizer nada mais representará do que os desejos da própria nação que o escolheu e que, ansiosa e confiante no seu grande patriotismo, aguarda a sua resposta ao convite feito.*

Rui, porém, demorava a comunicar a aceitação do convite que lhe fora feito. Surgiram rumores que o ministro das Relações Exteriores, Domício da Gama, ex-embaixador em Washington, pretendia ele próprio liderar a delegação, presumindo que todos os chanceleres aliados iriam a Paris. Instalou-se uma controvérsia surda que, com o passar dos dias, amplificou-se sobremaneira. Fiel a seu temperamento, Rui Barbosa tornou pública sua recusa escrevendo uma carta aberta a Rodrigues Alves, na qual alegou ter o convite chegado demasiado tarde, “quase à hora da viagem”, quando o nome de Domício da Gama já havia sido cogitado pela imprensa. Rui afirmou que teria sido vítima de uma “sórdida intriga internacional”, mas tal visão conspiratória é de difícil comprovação (BARBOSA, 1956, v. XLVI, p. 165-259). Tampouco se pode afirmar com exatidão em que medida as suscetibilidades pessoais de Rui tiveram um papel no seu rechaço ao convite.

Diante disso, Epitácio foi enfim designado chefe da delegação, primeiro golpe do destino que ele certamente não poderia ter antecipado se perguntado meses antes. Além de assessores e técnicos, também integrariam a delegação João Pandiá Calógeras, deputado por Minas Gerais e ex-ministro da Agricultura e da Fazenda no governo Venceslau Brás, e Raul Fernandes, advogado e deputado pelo Rio de Janeiro. O senador paraibano iria fazer parte de um congresso ímpar de estadistas, personalidades e mentes

que ajudaram a “construir o mundo moderno” (STREETTER, 2010). Ali, não somente lhe seria exigido conhecimento do temário da reunião. Suas habilidades seriam postas à prova sob o olhar crítico da opinião pública, que acompanhava pela imprensa o dia a dia do evento que pretendia reconfigurar a ordem mundial dilacerada pelo conflito.

### **Missão em Paris**

Epitácio Pessoa atravessou o Atlântico a bordo do *Curvelo* e chegou a Paris no final de janeiro de 1919, quando a Conferência já havia começado há duas semanas. Suas primeiras tarefas foram de ordem prática: encontrar um espaço de trabalho adequado, instalar a secretaria da delegação, completar a tradução de documentos importantes, conseguir um automóvel para locomover-se pela cidade, entre outras providências. Os rigores da guerra por prolongados anos se faziam sentir no cotidiano: “Aí [no Rio de Janeiro] não se tem ideia sequer aproximada das dificuldades da vida aqui. Alojamentos, alimentação, vestuário, condução, tudo a preços fantásticos. Luto com a maior dificuldade para mover-me por falta de qualquer condução, mesmo fiacres [um tipo de charrete para alugar] ou automóveis de praça. Este embaraço está prejudicando os interesses da missão”, reclamou Epitácio (PESSOA, 1961, v. XIV, p. 8).

A Conferência da Paz teve início oficialmente em 18 de janeiro de 1919, com a realização de sua primeira sessão plenária, presidida por Clemenceau, presidente do Conselho de Ministros francês. Dela tomavam parte 32 países aliados, inclusive os Domínios britânicos (a Alemanha não participou). Várias comissões foram criadas para tratar de temas particulares, mas, em realidade, os trabalhos mais importantes eram levados a cabo fora das sessões plenárias e da estrutura formal das comissões, particularmente no Conselho dos Dez, uma virtual extensão do Conselho Supremo

de Guerra, com a presença de dois representantes de cada uma das grandes potências: Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Itália e Japão. Mais tarde, criou-se o Conselho dos Quatro, órgão informal ainda mais exclusivo, reunindo apenas Woodrow Wilson, Lloyd George, Clemenceau e Orlando. Formalmente denominado “Conselho Supremo das Principais Potências Aliadas e Associadas”, no Conselho dos Quatro seriam tomadas as decisões mais importantes da Conferência, em absoluto sigilo (TEMPERLEY, 1969; GOLDBERG, 1969; HENIG, 1991; LINK, 1992; MacMILLAN, 2004).

Logo nos primeiros dias, o Brasil se havia colocado contra a tendência de se classificar os países em duas categorias: de interesses “gerais” ou “particulares”. Nas conferências diplomáticas do século XIX, aceitava-se como um dado da realidade que toda a ação pertencia às grandes potências. Os estados menores dificilmente tinham voz. Agora, em 1919, mais essa premissa da “velha diplomacia” era questionada. Ao criticar o monopólio das decisões pelos grandes, a delegação brasileira deixou seu protesto em defesa dos pequenos, que eram mantidos alijados das principais deliberações da Conferência (BONSAL, 1946). O Brasil, no entanto, era um ator periférico. Os assuntos europeus centralizavam as atenções. Problemas concretos de outras regiões, como Ásia ou Oriente Próximo, tinham precedência sobre os temas de eventual interesse latino-americano.

Em seu primeiro encontro com o presidente Wilson, Epitácio Pessoa adiantou ao mandatário norte-americano que havia recebido a recomendação de apoiar os Estados Unidos em assuntos de seu interesse. Em troca, esperava também o auxílio da delegação norte-americana ao Brasil (Pessoa a Gama, telegrama, Paris, 7 fev. 1919, Arquivo Histórico do Itamaraty 273/2/9). Eram, no fundo, apenas duas questões que afetavam mais diretamente o Brasil.

Na primeira, o governo brasileiro queria garantir o recebimento do depósito feito ao iniciar-se a guerra na casa bancária Bleischroeder, de Berlim. O dinheiro vinha da venda do café que o estado de São Paulo possuía estocado em alguns portos europeus como garantia de dois empréstimos. Graças às gestões brasileiras, que foram devidamente apoiadas pelos Estados Unidos, obteve-se o reconhecimento da responsabilidade alemã pelo pagamento. A Alemanha deu garantias ao Brasil de que todas as somas provenientes da venda do café paulista seriam reembolsadas, com juros, pelo câmbio ao dia do depósito. Deve-se lembrar, contudo, que a dívida não seria paga depois em sua totalidade pela Alemanha, por razões muito mais ligadas ao problema das reparações no pós-guerra do que em função do resultado obtido em Versalhes. Afinal, toda a política alemã nos anos seguintes seria voltada para reverter os termos do “Diktat” de 1919.

A segunda questão, mais complexa, envolvia a posse dos 46 navios ex-alemães que o Brasil havia arrestado ao romper relações diplomáticas com a Alemanha, em abril de 1917. O Brasil contava na época com uma frota mercante de 169 navios de alto-mar, no total de 297.800 toneladas, dos quais 63 pertenciam ao Lloyd Brasileiro, 23 à Companhia de Comércio e Navegação, 20 à Companhia Nacional de Navegação Costeira, e os restantes a companhias menores. Os navios alemães arrestados representavam assim mais de um quarto da Marinha mercante brasileira. Desse total, 30 navios foram afretados à França pelo prazo de um ano, mediante um convênio bilateral.

O significado estratégico desses navios foi realçado por Epitácio em inúmeras oportunidades. Em entrevista à *United Press* publicada pelo jornal *Correio da Noite*, de São Paulo, em 5 de abril de 1919, o delegado brasileiro declarou: “O futuro do Brasil é brilhante. Estamos em condições de fornecer ao mundo a maior variedade de

exportações, porém, necessitamos de navios para desembarçar os nossos produtos que estão congestionados” (PESSOA, 1961, v. XIV, p. 6). Uma vez que o Brasil estava ausente do Conselho dos Dez (e também *a fortiori* do Conselho dos Quatro), o auxílio norte-americano seria crucial para vencer aquela empreitada.

É relevante assinalar que, em 1936, o Departamento de Estado divulgou documentos sobre a Conferência da Paz que mostravam como se havia dado o apoio dos Estados Unidos ao Brasil na obtenção da propriedade dos navios ex-alemães apreendidos durante a guerra. Epitácio Pessoa, então com 71 anos, foi procurado por jornalistas para comentar o fato. Suas respostas foram publicadas no *Diário da Noite* de 20 março de 1936, Rio de Janeiro, reproduzido igualmente em *O Jornal*, também no Rio, do dia 22 de março daquele mesmo ano (PESSOA, 1961, v. XIV, p. 209-213). Seu relato é importante não só por se tratar de testemunho de quem vivenciou aquele momento histórico de uma posição privilegiada, mas também por ter sido aquela a última oportunidade que teve ainda em vida de dar sua versão das negociações ocorridas em Paris.

Epitácio confirmou que o apoio norte-americano fora solicitado pelo Brasil em vista das possíveis dificuldades que os franceses oporiam à posse definitiva nos navios. Contou que no dia 24 de abril de 1919 havia comparecido a uma reunião juntamente com representantes de outras potências interessadas, a fim de serem informados do teor dos artigos que deviam figurar no tratado de paz, relativos às questões financeiras, já aprovados pelo Conselho Supremo. O ministro da Reconstrução Industrial da França, presidente da Comissão de Finanças e convocador da reunião, Louis Loucheur, comunicou que a Comissão resolvera partilhar entre os aliados, na proporção de suas perdas marítimas, todos os navios mercantes alemães apreendidos por nações neutras ou por nações beligerantes que não os houvessem submetido a tribunais

de presas. Epitácio declarou que, em nome do Brasil, protestava contra aquela resolução e, no dia seguinte, enviou formalmente ao Conselho Supremo o seu protesto. Solicitava-se o mesmo tratamento conferido aos Estados Unidos, sob o argumento de que os navios usados pelo Brasil também tinham servido para o transporte de tropas, material e suprimentos para os aliados. No limite, ameaçava-se que o Brasil poderia até não assinar o tratado de paz se não tivesse seu pleito atendido.

Depois de se referir às circunstâncias que levaram o Brasil a se apoderar dos navios alemães e salientar o fato de já ter sido o seu direito reconhecido não só pela França, quando pedira a cessão definitiva dos ditos navios e mais tarde a preferência no caso de se dispor o Brasil a vendê-los, como também pelos Estados Unidos, quando propuseram transação análoga, a delegação brasileira defendeu com ardor o seu ponto de vista, que pretendia fosse adotado como princípio geral. O projeto da Comissão propunha que os navios mercantes alemães, apreendidos por nações beligerantes, fossem repartidos entre todos os aliados na proporção de suas perdas. Desta medida excetuava apenas os navios tomados pelos Estados Unidos, os quais continuariam a pertencer, em plena propriedade, àquele país. “A razão que o projeto invocava para justificar esta exceção é que os navios apreendidos pelos Estados Unidos tinham servido ao transporte de tropas da América para a Europa”, explicou Epiácio.

Sobre esse ponto, a delegação brasileira argumentou que as nações beligerantes haviam apreendido os navios alemães, ancorados nos seus portos, por dois motivos: a) no uso do direito de *requisição*, que, mesmo quando empregada em tempo de paz, o rompimento posterior das hostilidades imprime o caráter de ato de guerra; e b) como *represália* contra os prejuízos incalculáveis que lhes causava a guerra submarina, seja por afundar os seus navios

seja impedindo o seu comércio com o exterior. A represália, de acordo com os princípios de direito, não sendo o dano que a motivou reparado pela nação ofensora, confere à nação ofendida o direito de adjudicar ao seu patrimônio os navios apreendidos. Segundo Epitácio, estaria implícito que, em qualquer dessas hipóteses, esta nação pagaria aos proprietários a diferença do “justo valor” de seus bens. Esse teria sido o princípio adotado pela Comissão Econômica em relação a todos os bens inimigos que haviam sido objeto de medidas de guerra. O projeto desta Comissão, com efeito, reconhecia aos aliados o direito de reter esses bens, quaisquer que fossem eles, mediante indenização.

Sabia-se de fonte segura que a exceção acolhida em favor dos Estados Unidos surgira justamente da resistência oposta por aquele país à partilha dos navios que apreendera. Na visão de Epitácio, “a exceção aberta em favor dos Estados Unidos, além de odiosa, sobretudo tratando-se de uma poderosa nação, não se justificava com a razão invocada, pois navios apreendidos por outras potências haviam servido também ao transporte de tropas e outros empregos no interesse dos aliados”. A delegação brasileira sugeriu o alvitre de que fosse suprimido do projeto apresentado pela Comissão o tópico referente à partilha dos navios, os quais se considerariam incluídos no princípio geral estabelecido pela Comissão Econômica.

Encontrando-se a negociação nesse estado, Epitácio escreveu uma carta ao presidente Wilson, em 25 de abril, para dizer-lhe que o caso dos navios era questão capital para o Brasil, quer pelo lado internacional, quer pelo lado econômico, quer ainda do ponto de vista de sua política interna. Depois de recapitular os termos do problema, a missiva concluía:

*Vê, pois, Vossa Excelência, a impossibilidade em que me acho de aderir a essa solução, e a razão do apelo*

*que o Brasil vem dirigir aos Estados Unidos, seu antigo amigo e aliado. A situação do meu país em relação aos navios, permita-me Vossa Excelência dizê-lo, é análoga à dos Estados Unidos da América. Alguns deles foram requisitados pelo governo de Vossa Excelência mesmo para o transporte de tropas; outros foram empregados no abastecimento dos aliados. Isto bastaria para justificar em favor do Brasil a exceção aberta em benefício dos Estados Unidos. Mas o que me parece mais razoável é que os navios que cada potência, grande ou pequena, tenha apreendido, sejam considerados como sua propriedade definitiva, sujeita apenas à indenização devida aos antigos donos. Essa solução abonaria a imparcialidade da Conferência e seria ato digno do homem de estado que concebeu a Liga das Nações, onde, todas elas se sentam em pé de igualdade (PESSOA, 1961, v. XIV, p. 212).*

A tese brasileira, no entanto, enfrentou obstáculos adicionais, sobretudo da França. Dias depois, o ministro Loucheur, que era o principal conselheiro econômico de Clemenceau para a negociação do Tratado de Versalhes, comunicou a Epitácio que o protesto da delegação brasileira deixara de ser atendido pelo Conselho Supremo. Epitácio relata que, não se conformando com aquela decisão, procurou imediatamente Lloyd George, a quem declarou que o Brasil se veria forçado a não assinar o Tratado se porventura este consagrasse a deliberação da Comissão Financeira. Como o presidente Wilson se achava na ocasião adoentado e não podia receber visitas, Epitácio lhe escreveu nova carta para manifestar “toda a minha surpresa e pesar por ter sido o meu protesto repellido pelo Conselho Supremo”. Mais uma vez, na mesma carta, o delegado brasileiro dirigiu um apelo ao mandatário norte-americano para que as teses do Brasil fossem ouvidas. A resposta de Wilson deu esperanças a Epitácio:

*A delegação dos Estados Unidos, desde que se abriu a discussão sobre o assunto, tem tido em vista a situação do Brasil e os efeitos que para ele possam resultar dos diferentes planos sugeridos. Não preciso dizer que os Estados Unidos jamais fariam intencional ou conscientemente qualquer coisa que pudesse prejudicar os interesses do Brasil. Logo que a matéria volte a debate, a posição do Brasil encontrará da parte da delegação dos Estados Unidos a maior consideração. Temos esperança de que a solução final será inteiramente satisfatória para o Brasil. Há mesmo toda a probabilidade de seguir-se o caminho indicado por Vossa Excelência, isto é, cada potência reterá os navios legalmente capturados, apreendidos ou detidos, mediante o pagamento de uma compensação calculada sobre a base de um valor razoável (PESSOA, 1961, v. XIV, p. 213).*

No dia seguinte, Epitácio esteve pessoalmente com Wilson, que assegurou já estar discutindo com os seus dois colegas do Conselho Supremo (Grã-Bretanha e França) a questão dos navios, para a qual contava agora com o apoio da delegação britânica. Em 8 de maio, registrou-se um avanço: o Conselho Supremo adotou um Protocolo que conferiu a cada um dos governos aliados e associados a conservação para si mesmo do direito de propriedade pleno e do uso de todos os navios capturados, apreendidos ou retidos durante a guerra, por medida de guerra e antes de 11 de novembro de 1918, ficando essa propriedade livre de toda reivindicação por parte de quaisquer outros governos aliados ou associados.

Mais algumas escaramuças tiveram de ser contornadas até a resolução final. O Protocolo de 8 de maio havia sido assinado integralmente somente por Wilson e Lloyd George. Clemenceau concordou apenas com a parte relativa aos Estados Unidos. A França chegou a propor ao Brasil a compra à vista dos 30

navios por ela afretados como condição para sua assinatura do Protocolo reconhecendo a propriedade brasileira sobre aquelas embarcações (o Brasil concordaria depois com a renovação do convênio de afretamento dos navios por mais um ano).

Epitácio chegou a confiar a Wilson, tacitamente, poderes para interferir em defesa dos interesses brasileiros. Em 2 de junho, em outra carta ao presidente norte-americano, Epitácio informou que o governo francês havia feito uma oferta para comprar do Brasil aqueles navios, com pagamento em dinheiro. Desse modo, segundo a proposta, o governo brasileiro poderia construir novos navios, nos Estados Unidos ou em outro lugar, a fim de substituir a tonelagem que haveria de ser privado com a venda. No entanto, a França posteriormente informou que só poderia efetuar a compra se a transação fosse feita uma parte em dinheiro e a outra parte em mercadorias, opção que não era do agrado brasileiro. Epitácio, que estava por partir no dia seguinte, pediu a Wilson que “in my absence Brazil may count on your interest and support, as well as on that of the American delegation, for a satisfactory solution to this question of capital importance to us” (PESSOA, 1961, v. XIV, p. 52).

Finalmente, pelo artigo 297 do Tratado de Versalhes, os navios ex-alemães foram equiparados aos bens, direitos e interesses privados alemães que tivessem sido objeto de “medidas excepcionais” por parte das nações aliadas. Eventual indenização seria paga pelo Brasil por encontro de contas entre o valor dos navios e as responsabilidades alemãs a título de reparações. Ficava assim, como disse Epitácio, “com o apoio ativo e devotado dos Estados Unidos”, reconhecido o domínio do Brasil sobre os navios apreendidos em seus portos.

## **Liga das Nações**

Outro tema que Epitácio acompanhou mais de perto foi o estabelecimento da Liga das Nações. O presidente Wilson havia erigido como uma de suas prioridades na Conferência – se não a maior – o estabelecimento de uma organização internacional para manter a paz e impedir a eclosão de uma nova guerra, assegurando o respeito ao direito e estimulando a cooperação entre os estados nas áreas de interesse comum. Como assinalado nos Quatorze Pontos, essa nova organização deveria garantir a independência política e a integridade territorial dos estados, baseando-se nos princípios da diplomacia aberta, desarmamento, arbitragem, segurança coletiva e cooperação econômico-social (WALTERS, 1952). Tal era a importância que se atribuía a esse projeto que o debate sobre a Liga das Nações antecedeu o tratamento de outros assuntos na Conferência.

Uma comissão especial foi encarregada de redigir a carta fundadora do projetado organismo multilateral. O Brasil seria o único país latino-americano a se fazer representar nessa comissão, possivelmente para que houvesse um contraponto regional à forte presença europeia. Inicialmente, haveria dez representantes das cinco grandes potências (Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão) e cinco representantes das potências menores (Bélgica, Brasil, China, Portugal e Sérvia). Lisonjeado, mas sempre consciente de que o papel reservado às pequenas nações seria limitado, Epitácio se uniu aos protestos do grupo de potências menores para aumentar o número de seus representantes naquele seletivo comitê. A gestão deu resultado e representantes da Grécia, Polônia, Romênia e Tchecoslováquia foram posteriormente admitidos na comissão.

Nas longas reuniões de trabalho no Hotel Crillon e nas negociações de bastidores, Epitácio manteve em geral um perfil

discreto, de que foi exemplo sua decisão de não intervir na discussão sobre a validade da Doutrina Monroe em relação ao Pacto da Liga, tese particularmente cara a Wilson. Pelo artigo 21, seria depois reconhecido que os compromissos internacionais, tais como os tratados de arbitragem e os acordos regionais (Doutrina Monroe), destinados a assegurar a manutenção da paz, não seriam considerados incompatíveis com nenhuma das disposições do Pacto (KENNEDY, 1979).

A certa altura a delegação britânica sugeriu reservar somente às grandes potências a composição do Conselho Executivo da futura Liga, limitando a participação dos demais países às discussões em que fossem parte diretamente interessada na questão. Epiácio pleiteou, sem êxito, que todos os países tivessem representação permanente. Afinal, na sua visão, pelo projeto britânico o Conselho seria “um órgão de cinco nações, uma espécie de tribunal”, ao qual todos teriam de se submeter. O delegado brasileiro apresentou, ainda, uma proposta para adotar a expressão “Liga dos Estados” ou “União dos Estados”, em vez de Liga (ou Sociedade) das Nações. Wilson educadamente reconheceu que a mudança parecia razoável, mas indicou preferir que se conservasse a denominação Liga das Nações, já consagrada pelo uso. Assim foi feito, retirando Epiácio a sua proposta (PESSOA, 1961. v. XIV, p. 9).

Em ambiente marcado por aspirações crescentemente idealistas em relação ao futuro, a concepção ambiciosa por trás da Liga das Nações foi saudada por Epiácio como possível remédio para a perene instabilidade nas relações entre os estados, especialmente na política europeia. Como ele mesmo comentou em entrevista à United Press, publicada pelo jornal *Correio da Noite*, de São Paulo, em 5 de abril de 1919:

*Eu acho que devem ser empregados todos os esforços para seja concluída a paz sem demora, de maneira a se*

*poder prestar a devida atenção ao problema [situação na Europa]. Naturalmente, o Brasil é um fervoroso partidário da Liga das Nações, à qual serão confiadas, segundo creio, muitas das questões apresentadas à Conferência da Paz. Com certeza, é geralmente ignorado que, conquanto a Constituição do Brasil seja modelada segundo a dos Estados Unidos, alguns dos seus artigos são completamente originais. Por exemplo, salvo em caso de agressão, o Brasil não pode declarar guerra a país nenhum, sem haver primeiramente submetido a questão à arbitragem e, em segundo lugar, o Brasil está comprometido com quase todas as nações a submeter à arbitragem as suas mútuas pendências. Deste modo, nos temos estado a aplicar os princípios básicos da Liga das Nações por um largo espaço de tempo. A Liga das Nações está destinada a exercer um poderoso efeito sobre as relações internacionais. Eu não afirmo que ela venha abolir de um modo absoluto as possibilidades de uma guerra, porém, ela prosseguirá por um longo caminho em uma justa direção, tendendo a estreitar as relações entre as nações, e colocando as grandes e as pequenas no mesmo pé (PESSOA, 1961, v. XIV, p. 4-5).*

Um dos aspectos mais relevantes para o Brasil nessa discussão foi a possibilidade de que o país ocupasse um dos quatro assentos não permanentes que caberiam às potências menores no Conselho Executivo da organização. Desde fevereiro, o governo brasileiro se movimentava para assegurar essa indicação. Epitácio alertou Domício da Gama para a conveniência de realizar *démarches* em Washington em prol da candidatura do Brasil, que teria a seu favor “títulos especiais” que o credenciavam ao posto. Em meados de abril, Epitácio voltou a solicitar a ação urgente de Domício junto ao governo norte-americano para atingir esse objetivo, o que foi feito

pelo titular do Itamaraty, que mantinha interlocução frequente com autoridades do Departamento de Estado.

Mais uma vez Wilson ajudou Epiácio. Os Estados Unidos sustentaram junto às potências europeias a necessidade de contar com um representante da América Latina no Conselho, argumento ao qual as demais grandes potências aquiesceram. Para ocupar as quatro cadeiras, foram então apresentados Brasil, Bélgica, Grécia e Espanha. As indicações foram homologadas em 28 de abril de 1919, na sessão plenária da Conferência que aprovou o texto final do Pacto da Liga das Nações.

Como se tratou de um resultado que, antes da Conferência, estava talvez além das expectativas do governo brasileiro, a comemoração foi grande. O Brasil obtinha um reconhecimento que, realisticamente, alguns até duvidavam possível. Para Domício da Gama, embora o Brasil tivesse feito muito pouco na guerra, era “bom para nós ter voz nos conselhos internacionais decidindo sobre o novo regime do mundo” (Gama a Lansing, carta, Rio de Janeiro, 18 abr. 1919, National Archives 711.32/23). Epiácio também ficou satisfeito. A Liga das Nações era um organismo multilateral pioneiro, suas perspectivas pareciam promissoras e o Brasil, membro fundador, lograva acesso ao seu órgão mais importante. Poucos podiam prever que, alguns anos depois, o Brasil entraria em rota de colisão com a organização e decidiria sair da Liga, em 1926, por não haver sido aceito seu pleito por um assento permanente naquele mesmo Conselho.

### **Presidente eleito**

No tumulto da Conferência, um fato novo surpreendeu Epiácio. No Brasil, após o falecimento de Rodrigues Alves, em 15 de janeiro, a sucessão presidencial dominava a cena política. Não havia consenso quanto a um provável candidato paulista ou

mineiro que pudesse dar continuidade à política do “café com leite”. Rui Barbosa recebeu o apoio da ala fluminense de Nilo Peçanha e parte da dissidência paulista, além de alguns jornais importantes, tais como *Correio da Manhã*, *O Estado de S. Paulo* e *O Imparcial*.

Rui, evidentemente, não era um novato na política. Já havia sido candidato à Presidência três vezes e possuía opiniões firmes sobre o que pretendia fazer no governo, incluindo uma reforma constitucional, de acordo com as convicções liberais que guiavam seu pensamento. Seu nome, todavia, era visto com ressalvas pelos grandes estados. O caudilho gaúcho Borges de Medeiros, por exemplo, foi categórico em sua negativa (CARONE, 1971, p. 331). Era preciso encontrar um terceiro nome, neutro, capaz de acomodar as forças políticas regionais.

A solução consistiu em indicar Epitácio Pessoa, político nordestino que, por acaso ou destino, desempenhava naquele momento função de relevo internacional. A iniciativa partira do Partido Republicano Mineiro (PRM). O próprio candidato só foi informado depois, por telegrama, de que seu nome havia sido lançado à Presidência da República. É bem possível que a visibilidade por ele alcançada como representante brasileiro em Paris tenha servido para catapultar sua designação pelas oligarquias estaduais. Epitácio havia sido ministro várias vezes e ocupado outros cargos importantes em nível federal, mas é certo que, naquela conjuntura de indefinição no plano interno, sua posição de destaque fora do país significava um atrativo a mais. Sua candidatura oficial foi aprovada pela Convenção Nacional em 25 de fevereiro, com o apoio quase absoluto de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul: Epitácio recebeu 139 votos contra 42 dados a Rui Barbosa. Epitácio aceitou a indicação, segundo ele uma “honra tão insigne quanto inesperada”. A Rui lhe restava tentar a

sorte como candidato da oposição, ainda que ele soubesse que suas chances eram remotas.

Estavam dadas as condições para uma batalha eleitoral *sui generis*. É curioso que, após tomar o lugar que, em princípio, teria cabido a Rui Barbosa à frente da delegação brasileira, Epitácio tivesse de enfrentá-lo em nova disputa, desta vez pela chefia da nação. Rui lançou sua candidatura alternativa contra o adversário ausente: procurou reeditar a campanha civilista de 1910, viajou a vários estados, pronunciou longos discursos e tentou desqualificar as credenciais do candidato governista. Denunciou o “alinhamento” do Brasil com os Estados Unidos e atacou a Liga das Nações. *O Imparcial*, principal veículo que Rui utilizou para contestar a política seguida pela delegação brasileira, dedicou particular atenção à defesa do princípio da soberania nacional. O jornal argumentava que na Conferência da Paz havia prevalecido a “oligarquia das grandes potências” na condução dos trabalhos. Aos outros países restaria a função de “penetras”. E, ao entrar para o Conselho, o Brasil estaria na verdade aceitando a sua classificação “entre os povos de soberania subalterna” em relação às potências de primeira grandeza (“A Liga das Nações e a soberania nacional”, *O Imparcial*, Rio de Janeiro, 3 maio 1919).

Epitácio, por sua vez, não fez campanha, continuou seus trabalhos em Paris e não precisou sequer emitir uma declaração sobre seus princípios políticos ou seu programa de governo. Em lugar disso, seria largamente utilizado seu discurso de 23 de outubro de 1917, pronunciado em meio à crise que precipitou o reconhecimento do estado de guerra entre o Brasil e a Alemanha. Naquela ocasião, o senador Epitácio havia sido o orador oficial de um banquete oferecido em homenagem a Rodrigues Alves e Delfim Moreira, então candidatos a presidente e vice-presidente respectivamente. Nesse “discurso-plataforma”, além de tecer

elogios aos dois candidatos, Epitácio expôs algumas de suas ideias sobre assuntos de governo, usadas posteriormente para alentar sua própria candidatura presidencial.

Como esperado, dada a natureza peculiar do sistema eleitoral na República Velha, dominado pelo voto de cabresto, pelo coronelismo e por manipulações fraudulentas, as eleições de 13 de abril deram a vitória ao candidato oficial: Epitácio recebeu 249.342 votos, enquanto Rui Barbosa obteve 118.303.

A mudança no *status* do chefe da delegação brasileira – agora presidente eleito – logo atraiu a atenção dos círculos diplomáticos em Paris e das demais delegações presentes à Conferência. A partir daí, Epitácio seria cercado de homenagens e expressões de simpatia pessoal, além de convites para visitas oficiais a vários países. Mas, diante das tarefas e das negociações ainda por concluir, o trabalho na Conferência precisava continuar. Ele permaneceria mais algumas semanas na capital francesa, para então iniciar um giro internacional em seu caminho de volta ao Brasil para assumir o governo. Seu périplo incluiu visitas à Bélgica, Itália, Grã-Bretanha, Portugal, Estados Unidos e Canadá. Se deixou de estar presente à assinatura do Tratado de Versalhes, o fez por uma razão de força maior, já que seria muito difícil adiar por mais tempo seu retorno ao país. Completava-se assim sua transição de enviado diplomático a chefe de estado, fato inédito na história republicana.

### **O saldo da experiência**

As questões concretas relativas ao café do estado de São Paulo e aos navios ex-alemães tiveram encaminhamento satisfatório do ponto de vista das demandas iniciais brasileiras. Já a presença no Conselho da Liga das Nações foi vista pelo governo como um reconhecimento no exterior da importância do país no cenário mundial, se não, é claro, como uma potência de interesses globais,

ao menos como o país de maior peso na América do Sul. Era um resultado talvez “excelente” considerando a natureza do estado oligárquico, as limitações de uma economia de agroexportação dependente sobretudo do café e o acanhado poder nacional de que se dispunha. Agregava *status* mesmo na ausência de projetos mais elaborados de inserção internacional. Para a diplomacia das oligarquias, isso parecia ser suficiente.

Mas a marca distintiva da atuação política de Epiácio na Conferência da Paz, de resto em linha com a diretriz estabelecida no Rio de Janeiro, foi a aliança instrumental com os Estados Unidos. Wilson efetivamente intercedeu em defesa das reivindicações brasileiras e patrocinou o ingresso do Brasil no Conselho da Liga como membro não permanente. Antes de partir definitivamente da Europa, em 31 de maio, Epiácio escreveu uma carta de agradecimento pessoal ao secretário particular de Wilson, coronel Edward House, expressando uma vez mais seu reconhecimento pelo apoio naqueles quatro meses de trabalho hercúleo na Conferência, “during which you never failed to show interest for the questions intrusted to me and in the satisfactory solution of which you played such an important part” (PESSOA, 1961, v. XIV, p. 52).

A delegação brasileira estava pronta a reciprocitar o apoio recebido. Sua capacidade de exercer influência em outros assuntos, contudo, era muitíssimo reduzida. O Brasil não integrava nem o Conselho dos Dez nem o Conselho dos Quatro, onde no frigor dos ovos eram tomadas as decisões de fundo. O que sim se cristalizava era o desejo dos dois lados de levar adiante essa parceria a outras esferas, reforçando o relacionamento bilateral nos campos político, econômico e militar.

Com efeito, em sua visita aos Estados Unidos, Epiácio manteve reuniões, em Nova York, com empresários e financistas norte-

---

-americanos, entre eles Percival Farquhar, que propôs em nome da Itabira Iron Ore Company um megaprojeto para a exploração de minério de ferro em Minas Gerais. Em Washington, Epitácio se encontrou com diversas autoridades do governo norte-americano. Em declarações à imprensa, o presidente eleito antecipou que seu governo iria apoiar a cooperação econômica e comercial entre o Brasil e os Estados Unidos, consolidando os interesses dos países da parte norte e do sul da América, “sem antagonizar os países europeus”. Privadamente, Epitácio se mostrou contrário a monopólios e disse que iria encorajar investimentos de empresas norte-americanas, tais como American International Corporation, Bethlehem Steel Company e Central and South American Telegraph Company, esta última especificamente para contrabalançar o caráter monopolístico da britânica Western Telegraph Company (GARCIA, 2006, p. 81-82).

Sintomaticamente, a viagem de regresso ao Rio de Janeiro foi feita em navio de guerra cedido pelo governo norte-americano, o encouraçado *Idaho*. Mesmo inicialmente desconfortável com aquela cortesia, que ele não havia solicitado, Epitácio acabou aceitando-a. No dia seguinte à sua chegada no Rio, Epitácio inaugurou a nova Avenida Presidente Wilson, em homenagem ao mandatário norte-americano, mais um pequeno gesto de gratidão ao apoio recebido em Paris.

Em virtude das implicações mais amplas dessa aliança, que iam além do ambiente multilateral da Conferência, a aproximação com os Estados Unidos foi objeto de críticas no Brasil. Como já dito, Rui Barbosa, no calor da campanha eleitoral oposicionista, foi um dos que fizeram reparos à atuação da delegação brasileira. Na sua visão, o Brasil e os Estados Unidos deveriam manter relações de amizade franca entre iguais, “sem se diminuírem ou desnaturarem”, guardada sempre a independência brasileira. Nas

suas palavras: “amigos, e não agregados” (BARBOSA, 1956, p. 240 *et seq*).

Raul Fernandes, um dos membros da delegação, lamentou tais críticas: “Não sei se aí [no Brasil] se faz ideia do espírito que domina a Conferência; a verdade é que, à parte o idealismo pessoal de Wilson, não partilhado aliás pela política americana e frequentemente vencido, tudo é o mais feroz egoísmo e ultrajante menosprezo das nações fracas. Nessa atmosfera é que o Epitácio teve de agir”. Quanto à “suposta subordinação” aos norte-americanos, Fernandes assinalou que o Brasil estaria simplesmente colhendo os “frutos da política de aproximação, tradicional ao Itamaraty”. E concluiu: “Não se marcou aqui o ponto de partida de uma política de renúncia ou de diminuição. Ao contrário, consagrou-se o desfecho da amizade que vimos cultivando de longa data” (GABAGLIA, 1951, v. I, p. 329-331).

O que Epitácio Pessoa teria levado para o Catete como saldo de sua experiência diplomática naqueles últimos meses? Sabemos que a política externa brasileira na década de 1920 oscilou entre a América e a Europa de muitas maneiras. A partir de 1917, com a entrada na Primeira Guerra Mundial, a diplomacia brasileira iniciou fase de projeção europeia, expandindo seus horizontes para além do pan-americanismo. Na Conferência da Paz, como foi visto, o Brasil desempenhou papel modesto no contexto mais geral dos assuntos em discussão, mas pelo menos garantiu a resolução dos temas de seu maior interesse e saiu daquela reunião com uma boa imagem internacional.

Em vista das inúmeras manifestações de apreço que recebera, seja nos palácios europeus seja em reuniões de negócios na América do Norte, Epitácio avaliou que a posição do Brasil no mundo pós-Versalhes havia alcançado estágio exemplar. Posteriormente, a criação de embaixadas das potências europeias no Rio de Janeiro,

a sucessão de visitas ilustres (entre elas a dos reis belgas em 1920) e a continuada presença do Brasil na Liga das Nações, em Genebra, seriam evidências a corroborar essa visão. O simbolismo dos gestos e das deferências protocolares contribuía para aumentar ainda mais a satisfação da elite oligárquica que detinha o poder na República Velha e da qual Epitácio era um típico representante. Essa diplomacia do contentamento seria a tônica da política externa de seu governo até 1922.

O pós-guerra também assinalou a importância redobrada que adquiria a diplomacia econômica e sua vinculação com a conquista de posições em países em desenvolvimento. Era uma época de intensa competição estrangeira, que se estendeu à América do Sul. O avanço norte-americano na economia brasileira colocou em nova perspectiva a concorrência com as potências europeias e a disputa pelo mercado brasileiro atingiu níveis sem precedentes. A transição de poder entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha teve forte impacto no Brasil, notadamente quanto a comércio exterior, investimentos diretos e empréstimos. Apesar dos ganhos obtidos pelos Estados Unidos, que extraíram do Brasil um *modus vivendi* comercial em 1923, a Grã-Bretanha procurou manter perfil elevado no país, tanto no aspecto financeiro (Missão Montagu, 1924) quanto no comercial (Missão D'Abernon, 1929). A década de 1920 terminaria, porém, com nítida vantagem para os interesses econômicos norte-americanos no Brasil.

Entende-se que o contexto histórico e as forças econômicas e sociais em ação extrapolavam a capacidade de um único indivíduo de antever o curso dos acontecimentos e suas consequências de mais longa duração. A prioridade de Epitácio em Versalhes era, como seria esperado, alcançar os objetivos imediatos que preocupavam o governo brasileiro. Seus escritos e depoimentos não comportam

respostas definitivas sobre qual seria exatamente a sua concepção estratégica do papel que o Brasil deveria exercer no mundo.

Uma vez no Catete, sua visão da política mundial deve ser avaliada em conjunto com as decisões que ele tomou no exercício do cargo e seu impacto prático nas relações exteriores. O que se pode afirmar com segurança é que, tal como propugnado em Paris, a aproximação com os Estados Unidos e a política de prestígio na Europa seriam emblemáticas de seu mandato presidencial, cabendo à América do Sul um lugar secundário nessa equação. Na realidade, a percepção de que a nação se encontrava “satisfeita” não estimulava a adoção de iniciativas de substância no plano internacional. Tratava-se sobretudo de administrar a posição alcançada e desfrutar do momento. Como resultado, o baixo perfil diplomático permeou a política externa naqueles anos.

As comemorações do Centenário da Independência, em 1922, deveriam espelhar o contentamento das elites oligárquicas com as conquistas do passado e do presente, segundo um modelo europeísta de civilização e progresso. Entretanto, como indica o prefixo de origem grega que descreve o sistema político da época, uma diplomacia de “poucos” dificilmente teria como superar seu ranço aristocrático de origem para adequar-se às transformações mais profundas que vinham ocorrendo. As vanguardas modernistas, o movimento tenentista, a fundação do PCB, a ascensão das camadas médias urbanas, *inter alia*, prenunciavam a crise que levaria à Revolução de 1930 e à progressiva derrocada da ordem social tradicional do estado oligárquico. Era como se o espírito da *belle époque* ainda guiasse os formuladores de política e tomadores de decisão no Rio de Janeiro, a despeito do terrível choque de realidade que significou a hecatombe mundial da Grande Guerra. Nesse ponto, não se pode imputar a culpa a Epiácio Pessoa. Era o

antigo regime que seria duramente questionado e que, mais cedo ou mais tarde, encontraria seu anunciado fim.

### **Referências bibliográficas**

BARBOSA, Rui. *Obras completas* (v. XLVI), Campanha presidencial 1919, Tomo I. Rio de Janeiro: MEC, 1956.

BONSAL, Stephen. *Suitors and suppliants: the little nations at Versailles*. Nova York: Prentice-Hall, 1946.

CARONE, Edgard. *A República Velha (evolução política)*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1971.

COWPER, Henry, et al. *World War I and its consequences*. Londres: Open University Press, 1990.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro (1930-1983)*. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, FINEP, 1984, 4 v.

GABAGLIA, Laurita Pessoa Raja. *Epitácio Pessoa (1865-1942)*. São Paulo: Livraria José Olympio, 1951, 2 v.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Diplomacia brasileira e política externa – documentos históricos, 1493-2008*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

\_\_\_\_\_. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/FUNAG, 2006.

GOLDBERG, George. *The peace to end peace: the Paris Peace Conference of 1919*. Nova York: Harcourt, Brace & World, 1969.

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

KENNEDY, S. M. *The Monroe doctrine clause of the League of Nations Covenant*. Lubbock: Graduate Studies Texas Tech University, n° 20, 1979.

LINK, Arthur Stanley (ed.). *The deliberations of the Council of Four (March 24-June 28, 1919)*. Notes of the official interpreter Paul Mantoux, v. I. Princeton: Princeton University Press, 1992.

MacMILLAN, Margaret. *Paz em Paris, 1919*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Um estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, 1955, 3v.

NICOLSON, Harold. *Peacemaking 1919*. Londres: Constable, 1933.

PESSOA, Epiácio. *Pela verdade*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1925.

\_\_\_\_\_. *Obras completas (v. XIV), Conferência da Paz, diplomacia e direito internacional*. Rio de Janeiro: INL, 1961.

STREETTER, Michael. *Epiacio Pessoa: Brazil. Makers of the Modern World: The peace conferences of 1919-23 and their aftermath*. Londres: Haus Publishing, 2010.

TEMPERLEY, Harold W. Vazeille (ed.). *A history of the Peace Conference of Paris*. Londres: Oxford University Press, 1969, 6v.

VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. *O Brasil e a Primeira Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1990.

WALTERS, Frank P. *A history of the League of Nations*. Londres: Oxford University Press, 1952, 2 v.

WALWORTH, Arthur. *Wilson and his peacemakers: American diplomacy at the Paris Peace Conference, 1919*. Nova York: W.W. Norton & Company, 1986.

## ANGLO-AMERICAN RIVALRY IN BRAZIL: THE CASE OF THE 1920S<sup>\*</sup>

### Introduction

The transition of power in world politics from Britain to the United States was an outstanding event of the interwar period in the twentieth century. Following World War I, a global struggle for supremacy dominated Anglo-American relations and the all-encompassing challenge of the United States to Britain's pre-eminence had worldwide repercussions, including in South America. In Brazil, also, the situation was no different<sup>1</sup>.

When Brazil became an independent nation in 1822, Britain enjoyed a truly strong position in the country, thanks to the Portuguese legacy. By 1900, Britain was still the leading foreign

---

\* Artigo originalmente publicado como *Working Paper Series*, CBS-14-2000, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2000, 47 p.

1 The author wishes to thank Ambassador Luiz Felipe Lampreia, Minister of Foreign Relations of the Federative Republic of Brazil, and Professor Leslie Bethell, Director of the Centre for Brazilian Studies of the University of Oxford, for the opportunity to spend the 1999-2000 academic year in Oxford as Itamaraty Visiting Research Associate at the Centre. An outline for this paper was first presented at the Conference "Brazil's International Relations in the Twentieth Century: History and Theory" held at St. Antony's College, Oxford, 26 May 2000. The author is indebted to all those who made comments on the hypotheses then put forward. The ideas discussed here, however, are within the sole responsibility of the author and do not reflect any official position whatsoever.

power in the Brazilian economy, as the biggest supplier of Brazilian imports, the principal source of financial capital for Brazil, and by far the largest foreign investor in the country. In the following years, the British position in Brazil would be challenged mostly by the growing influence of Germany and only slightly by the United States, whose economic expansion had not yet reached South America. During World War I, Britain and the United States joined forces against Germany and both succeeded in ousting German interests from Brazil. As the interwar period progressed, the relentless recovery of Germany, especially under the Nazi regime, renewed the earlier challenge and, in World War II, British and US interests were once again united against the Germans. By 1945, however, the United States was the undisputed hegemonic power in Brazil and Britain had completely lost its former predominant position in the country. A historical shift had indeed occurred, with far-reaching consequences.

Understandably, the German challenge has awakened much academic interest. Historians have taken great pains to explain how events in the 1930s shaped the future of Brazil, and the US-Nazi dispute has been a favourite subject. There are already a number of scholarly historical works covering that period. Nevertheless, if it is assumed that the transition of power from Britain to the United States was probably one of the most important changes affecting Brazil's international relations in the twentieth century, it seems that this particular issue deserves better consideration.

The literature on Anglo-American rivalry in general is quite extensive, yet when South America is considered the account seems far less favourable<sup>2</sup>. According to Cain and Hopkins, there is a gap in the historiography of British foreign relations: "With

---

2 The most up-to-date contribution to the study of the global transition of power from Britain to the United States is McKercher, 1999. For the full references, please see the bibliography at the end of this article.

the outbreak of World War I, South America sinks beneath the horizon of imperial history. Its disappearance, having won silent support with the passage of time, is now scarcely noticed". Within their overall argument of Britain's resolve not to simply abandon positions in the wider world, in Chapter seven of their book, covering the years 1914-39, Cain and Hopkins tried to make the case for reintegrating South America into the study of British imperialism after 1914. Taking the cases of Argentina and Brazil, they suggested that Britain's priority in the interwar years was to maintain its position as "banker to the world" in a period characterised by intense imperialist rivalries and a "fierce struggle for financial control of the South America republics and for the markets that would fall to the successful power". Although Argentina could be seen as the major British concern in the region, particularly in the 1930s, they concluded that Britain's performance in Brazil was "much more impressive than is usually assumed, once attention is shifted from commodity trade to finance"<sup>3</sup>.

In Miller's book on Britain and Latin America in the nineteenth and twentieth centuries, British relations with Argentina and Brazil both in the 1920s and the 1930s were also discussed. Miller argued that the British initially did not regard their position as "totally irretrievable", since they did not see the extension of US hegemony towards the Southern Cone as "inevitable". London had lost its exclusiveness as the world's main financial centre, but returns on investments were still relatively high at the end of the 1920s and there was some confidence in a future recovery among British officials. Only during the 1930s could it be said that Britain's deteriorating influence started to show beyond all doubt the long-term difficulties concerning its economic interests in Brazil<sup>4</sup>.

---

3 Cain and Hopkins, 1993. p. 146, 170.

4 Miller, 1993. p. 202, 221-2.

The importance of the 1920s was highlighted by Alan Manchester in his classic work on the rise and decline of British pre-eminence in Brazil. As the largest buyer of Brazilian exports since the late 1860s, the United States had, as it were, a say in Brazil's foreign trade. Britain notwithstanding was more interested in securing the Brazilian market for its own manufactured goods, seeing that it could easily purchase commodities and raw materials from suppliers other than Brazil. Manchester continued: "Thus despite the occasional warning voiced by British consuls, the United States figured as a minor competitor of England until the World War, when it supplanted Great Britain as the principal supplier of the South American republic. The failure of England to maintain its traditional position during the years following 1914 was merely the natural result of war conditions and, to the Britisher, a temporary eclipse which would be rectified at the proper moment. Consequently, the real struggle for supremacy came after 1918"<sup>5</sup>.

It seems that the notion of a complete, ineluctable British economic decline in Brazil for the whole period between the wars must not be taken for granted, as it sometimes still is. This is even more true as regards the 1920s, when most contemporaries did not realize that a global transition of power could be in progress. Rippy showed that British capital in Latin America reached its maximum near the end of 1928: Argentina ranked first, with £420 million, followed by Brazil (£285 million) and Mexico (£199 million). The Wall Street crash of 1929, the world economic depression and another major war, accompanied by "growing prosperity and rising nationalism" in the region, all contributed to seriously undermine Britain's position and, twenty years later, the amount of British capital in Latin America had been reduced

---

5 Manchester, 1972. p. 334.

to “relative insignificance”<sup>6</sup>. If we therefore look at the 1920s to understand the impact of Anglo-American rivalry on Brazil’s international relations, perhaps some useful conclusions may be reached without the post-1929 disruptive effects of the 1930s.

Unfortunately, there appears to be a sort of “interpretation malaise” when attempts are made to study the increasing US presence in the Brazilian economy after 1914. The issue has sometimes been analysed with a dated, excessively ideological Cold War bias, i.e. the United States being regarded as a hegemon between the wars, when in fact it was neither hegemonic at that time nor was it necessarily seen by contemporaries as a threat to Brazil’s independence and autonomy. In finance, for example, the United States was perceived by many Brazilians as a handy resort against the heavy dependence of the country on British loans, as we shall see. In the same vein, Britain’s position in Brazil by 1914 was far from being “hegemonic”. The transition of power must be seen rather as a *longue durée* historical change, and the interwar period as the culmination of a century-long process.

This paper covers the years from the end of World War I to just before the crash of 1929, a period in which Anglo-American rivalry found a fertile environment in Brazil, setting the stage for future US ascendancy over the Brazilian economy. Part I is devoted to an overview of both US and British positions *vis-à-vis* Brazil in the period under examination. Part II analyses two cases of US success to the detriment of Britain: the Naval Mission for the instruction of the Brazilian Navy in 1922, and the conclusion in 1923 of a commercial *modus vivendi* with Brazil, agreeing on mutual preferential tariffs. Part III shows that in the transition of power under way the two contending powers faced certain limits to the exercise of actual economic and political influence over

---

6 Rippy, 1959. p. 75-6.

Brazil, as is made clear in the cases of the British financial mission of 1924 (Montagu Mission), the American campaign against coffee valorisation, and the British opposition to the federal loan of 1926. Finally, Part IV briefly addresses the visit of US President-elect Herbert Hoover to Brazil in 1928, and the British trade mission of 1929 (D'Abernon Mission).

## **I – Transition of Power In Brazil**

### *United States: enter the challenger*

World War I inaugurated a new chapter in the competition amongst the world's great powers for markets and natural resources from developing countries. Even before 1914, the imperialist expansion had approached its saturation point due to the lack of untapped territories to conquer. Major powers held captive their colonial empires, areas of exclusive exploitation. Latin America, though, a region of politically independent nations, presented itself as an overt field to foreign economic penetration. Brazil, with a population of 30.635.605 and one of the biggest GDPs of the continent, stood out from the Latin American context as a highly promising market and a natural target for fresh business opportunities. In the increasingly fierce competition taking place in the country, the most diverse tools would be used: economic and trade missions, visits of distinguished personalities and former heads of state, propaganda activities, symbolic gestures of friendship and, last but not least, tantalizing offers in exchange for the client's goodwill.

In Brazil, the export-oriented model of growth was the economic foundation of the Old Republic, which lasted from 1889 to 1930. In the 1920s, for all the changes in the world economy and the acceleration of the industrialisation process in many countries, the Brazilian economy remained “essentially agricultural”. The best

performance in Brazilian commodity exports occurred precisely after the post-war crisis (1920-1923) and before the Great Depression. Thus, from 1924 to 1928 the value of exports reached unprecedented levels for the 1889-1939 period, except for the year 1919. As to imports, in 1928 their value reached the maximum level for the 1889-1939 period. Villela and Suzigan argued that the 1920s witnessed the heyday of the agro-export economy, which expanded at a much higher annual rate (9%) than the other sectors of agricultural production (4,5%). In the 1919-1923 period, coffee stood for 58,8% of Brazil's exports and, between 1924-1929, that percentage was even bigger (72,5%). At the beginning of the 1920s, Brazil accounted for almost 70% of the world's coffee supply. Besides coffee, other Brazilian exports were sugar, cocoa, tobacco, cotton, rubber, tea-mate, hides and furs, and other products. As regards imports, the most important products were consumption goods, fuels and lubricants, raw materials and capital goods<sup>7</sup>.

The United States was by far the main beneficiary of the economic transformations brought about by the conflagration of 1914-1918. Prior to the war, some US companies were already established in Brazil, such as: Singer Sewing Machines (1905); Brazilian Diamond Mining Co. (1907); United States Steel Products Co. (1911); Goodyear Tire and Rubber Co. of South America (1912); Otis Elevator Co. of Maine (1913), among others<sup>8</sup>. Yet it was during that major conflict that the establishment of new undertakings gained impetus. A typical example was the frozen-meat industry, with the opening of additional plants or the take-over of others in Brazil by companies such as Continental, Wilson, Armour and Swift, which aimed at processing raw materials for

---

7 Villela and Suzigan, 1975. p. 50-2, 133-4, 141-2.

8 Freitas Jr, 1994. p. 146-7.

export. As said by João Frederico Normano in his book *The struggle for South America*, first published in 1931:

*The War was an economic earthquake for this continent, which was not in the least prepared for the sudden simultaneous stoppage of maritime traffic, investment, commerce, immigration, and credit advancement. The routine of life was broken. The providers had disappeared. The agents of the German firms no longer went in quest of orders; the French luxuries so much in demand were no longer to be had; the English houses had no more stocks; South America was thrown over by her old friends. Even trade with the neutral countries was checked. The usual exports ceased. And in South America foreign trade is the breath of life. At this juncture the United States leapt into the breach. It was a triumphal entry*<sup>9</sup>.

In the post-war years, the trend was reinforced and the number of new companies and US direct investments in Brazil grew accordingly. In February 1919, the São Paulo American Chamber of Commerce was founded by William T. Wright, a prestigious member of the American community. One of the first newsletters released by the Chamber informed that Brazil was importing more than half its needs of goods and luxury merchandise from the United States, as well as exporting to the American market “almost half its production”. In 1920, the Chamber had already registered 320 US firms established in the city of São Paulo<sup>10</sup>.

In this process, investments from the United States in Latin America in general, and in Brazil in particular, experienced a remarkable growth in the 1920s. On the occasion of the visit of President-elect Herbert Hoover to Latin American countries, at the

---

9 Normano, 1931. p. 23.

10 Freitas Jr., *op. cit.*, p. 146-7.

end of 1928, the *New York Times* stated that the United States had 5 dollars invested in Latin America and islands of the Caribbean for every 4 dollars invested in Europe. In Venezuela alone, US investments were as great as US holdings in the entire continent of South America 16 years previously. Prior to the war, United States investments in Latin America amounted to approximately US\$ 1,242,000,000, but the largest share (82% of the total) was distributed only in Mexico and Cuba. At the beginning of 1929, the same amount had almost quintuplicated, reaching the rather impressive figure of US\$ 5,587,494,100. It is worth mentioning that 41% of this total was directed to South America, where the major destinations were Argentina and Brazil. In 1913, the United States had merely US\$ 50 million invested in Brazil. In 1929, US investments in the country had risen to US\$ 476 million<sup>11</sup>.

In Brazil, great strides were made by the United States in sectors related to automobiles, oil, machines and implements, durable consumer goods, pharmaceutical products, insurance companies and others that indirectly reproduced the American way of life, e.g. communications agencies, newspapers, cinema, and the entertainment industry. According to Rosenberg, 95% of all movies shown in 1926 in Brazil came from the United States. In the case of telegraph communications, after having broken in 1917 the British monopoly exercised in Brazil by the Western Telegraph Company, the United States rapidly expanded its participation in the total of submarine cables installed in Brazilian waters. In 1920, the Central and South American Telegraph Company, subsidiary of the All America Cables Inc., was established in Brazil. News agencies, such as the United Press International (1918) and the Associated Press (1919), started to provide services to Brazilian newspapers, which used to rely almost exclusively on international

---

11 Winkler, 1929. p. 1-7, 275-78.

news released by the French agency Havas. Better diffusion of information concerning the United States helped to publicise the American point of view and promote warmer local receptiveness to US business<sup>12</sup>.

The internationalisation of US companies in this period reflected somehow a new pattern in the economic relationship between the United States and Latin American countries, especially with those from the Southern region of the continent. As to foreign trade, US exports to the region developed to a higher standard: they were now based on more solid and comprehensive entrepreneurial strategies rather than the sheer export of the surplus prevailing before the war. In 1913, the United States exported US\$ 146 million to South America and imported US\$ 198 million. In 1920, a particularly favourable year, before the European trade recovery was complete, the United States had managed to export US\$ 623 million and import US\$ 760 million<sup>13</sup>. In Brazil, the United States had surpassed Britain for the very first time, in 1916, as the biggest supplier of Brazilian imports. Ever since, except for two years after the war (1922 and 1923), when Britain again occupied by a narrow margin the first place among the suppliers of imports to the country, the United States became Brazil's main trade partner<sup>14</sup>.

Along with the rise in trade, the increasing presence of American ships in Brazilian ports marked the entry of the United States into a sector formerly dominated by European rivals. In 1920, the United States surpassed by 400,000 tons the totals reached by German and Austrian ships in 1913. The average annual

---

12 Cf. Rosenberg, 1978. p. 146-8; Tulchin, 1971. p. 208-33; Klein, 1924. p. 243; and "American press service in Brazil", United States Consulate in Rio de Janeiro, 9 May 1919, National Archives at College Park (hereinafter NA), State Department, Record Group 59, 832.911/3.

13 Normano, *op. cit.*, p. 26.

14 Cf. data in Valla, 1978. p. 145.

participation of British ships in Brazilian ports, between 1909 and 1913, was more than half the total (51,5%) against only 0,1% of ships from the United States. In 1920, the US share had grown to 22% and the British participation had fallen to 39,9%. An office of the United States Shipping Board in Rio de Janeiro provided American ships with administrative support, coordinated the extension of US merchant marine activities in Brazilian waters, and suggested the opening of additional lines of steamships linking the South American continent to North America. British ships still held the leadership in terms of maritime transportation of the Brazilian foreign trade, but continuous US advances in this area were a matter of concern to British officials<sup>15</sup>.

The wave of United States" direct investments in South America, during and after the war, was illustrative of a global approach to business, as it would become the rule for multinational corporations in the subsequent decades. In the energy sector, for instance, the strategy of US investments was basically to occupy less explored niches in Brazil. In 1923, the US company Electric Bond & Share Corporation created the American and Foreign Power (Amforp), whose chief objective was to expand the company business abroad by means of take-overs of plants outside the United States. After some years operating in Central America and the Caribbean, Amforp started its activities in Brazil in 1927, with the constitution of a subsidiary company, the *Empresas Elétricas Brasileiras*. In Rio de Janeiro and São Paulo, the electric sector was then under the control of the Light group, subordinated to Brazilian Traction, Light and Power Company, based in Canada. The approach adopted by Amforp was to acquire existing companies in other cities of the South, Southeast and Northeast regions of Brazil. In just three years, Amforp took over subsidiaries

---

15 Tilley to Curzon, tel., Rio, 4 April 1921, Public Record Office (PRO) at Kew, Records of the Foreign Office (hereinafter FO), General Correspondence, FO 371/5540.

in Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Vitória, Salvador and Recife, among others. In the countryside of the state of São Paulo, some major companies were incorporated by Amforp, e.g. the Companhia Paulista de Força e Luz, the Armando Salles group, and the Prado family group. In 1930, Amforp had already become the largest electric energy company operating outside the Rio-São Paulo axis<sup>16</sup>.

The case of the automobile industry is possibly one of the best examples available to illustrate the encroachment of the United States upon the Brazilian economy in the 1920s. In 1913, cars motoring in Brazil were mainly French, German, and British, accounting for about 75% of the car imports in the country. With the sudden fall in trade with Europe provoked by the war, Brazil started to import in great numbers motor vehicles from the United States. A keen reception to cars made in the US by Brazilian consumers stimulated US companies to invest heavily in the country. The Ford Motor Company took the initiative and drafted plans to open a plant in Brazil in order to produce cars with parts and components from the United States. In 1921, Ford launched its first assembly line in Solon Street, Bom Retiro, São Paulo<sup>17</sup>. Four years later, the plant was producing almost 25,000 units a year.

At the same time, the General Motors Export Corporation also became interested in the Brazilian market. In 1922, Vice-Chairman James Mooney visited Brazil with a view to studying the local conditions for the expansion of his company activities. It was the first time that a General Motors CEO had decided to be personally involved in a business trip overseas. Excited with the prospects, Mooney foresaw that Brazil would become in the future

---

16 Leite, 1997, p. 59, 395-7.

17 Ford of Brazil homepage on the Internet: <<http://www.ford.com.br>>.

“one of the greatest automobile countries in the world”<sup>18</sup>. The company was registered before the Brazilian law as General Motors of Brazil S.A. and started to assemble cars in 1925 at the premises of Ipiranga, São Paulo. In 1928, General Motors inaugurated its new plant in São Caetano do Sul, on the outskirts of São Paulo, aiming at production on a larger scale<sup>19</sup>.

In the 1920s, the motor market boomed in Brazil, spurred on to a great extent by the existence of the Ford and General Motors plants. According to data collected by Downes, in the state of São Paulo the number of vehicles had risen from 2,661 in 1917, to 59,213 in 1928<sup>20</sup>. Taking advantage of the dynamism shown by the automotive sector, other US companies came to Brazil to explore the growing demand for auto parts, accessories, fuel, tyres, and services. Subsidiaries of US oil companies included the Atlantic Refining Company of Brazil, the Standard Oil Company of Brazil and the Texas Company of South America. A powerful lobby backing *automobilismo* was quickly put into action, with official support from Washington. A Pan American programme called “Good Roads”, envisaged by the US Department of Commerce, advocated the construction of roads in Latin America with the technical assistance of American engineers<sup>21</sup>. The enthusiasm was shared by many Brazilians, organised in associations such as the Automóvel Club and the Associação de Estradas de Rodagem. Interestingly enough, President Washington Luís himself had coined the motto “to govern is to construct roads”, and the completion of the Rio-São Paulo highway was celebrated in May 1928 as one of the major achievements of his administration.

---

18 Downes, 1986. p. 427.

19 General Motors of Brazil homepage on the Internet: <<http://www.gmb.com.br>>.

20 Cf. Downes, *op. cit.*, p. 429, 447-8.

21 Seidel, 1973. p. 266-8.

Since then, the road system prevailed as the dominant model for twentieth century transport in Brazil.

In a nutshell, the advent of the automobile as an offspring of mass production meant the triumph of road over rail, as cogently argued by Downes. By 1920, the rail system in Brazil, designed mainly in the interest of the agro-export economy, had not reached a satisfactory level of development commensurate with the needs of national integration in the country. Facing the competition of road construction programmes, rail-line construction tended to stagnate. Since the nineteenth century, Britain had invested in railroads in Brazil and supported the sector as a priority for the allocation of government resources and investments in transport. In 1924, the Montagu Mission included in its recommendations, without success, some suggestions for the improvement of the rail network, which from the British viewpoint should receive public incentives. The overwhelming rise of the road system in the 1920s, led by the United States, symbolised in a sense a long-term process of transition in a decisive area for Brazil's infrastructure<sup>22</sup>.

In terms of finance, the 1920s was also a period of transition in Brazil from Britain to the United States. If the case of loans is considered, British pre-eminence in the realm of capital supply to Brazil dated back to the period of Brazil's Independence. That situation has only been changed by the negative impact of World War I on Britain's lending power, and by the simultaneous rise of the United States as a net exporter of capital and biggest creditor country in the world.

The expansion of the United States in Latin American finance had come into being from the first months of the war. With the interruption to European capital flows, the United States summoned to Washington the 1st Pan American Financial

---

22 A detailed analysis of the subject "autos over rails" can be found in Downes, 1992.

Conference, in May 1915, attended by Latin American ministers of finance, representatives of private and official institutions, as well as bankers and members of the American financial community. Officially, issues to be discussed included the current monetary situation and the financing of public undertakings, but the actual agenda was far more ambitious. The event was a watershed in the sense that it signalled a historical change in the relations between the United States and Latin America with reference to the advance of the former on the financial life of the latter. US opportunism in the organisation of the Conference was so visible, taking advantage of the war in Europe, that President Woodrow Wilson felt it necessary to declare in his opening speech that there was no “intention of exploitation” from any person present at the event. “We are not trying, therefore, to use one another”, stated Wilson, rather to be “useful to one another”<sup>23</sup>.

As a result of the know-how developed with the “dollar diplomacy” in the Caribbean area, the banking system in the United States expanded vigorously to other countries in Latin America during World War I. The National City Bank of New York, under the aggressive leadership of Frank A. Vanderlip, established several branches in Latin American capitals, beginning with Buenos Aires at the end of 1914. In Brazil, the National City Bank started its operations in 1915, in Rio de Janeiro, as the first US bank in the country. Other banks would soon follow suit, e.g. the First National Bank of Boston, the Mercantile Bank of the Americas, and the American and Foreign Banking Corporation. By 1920, there were 99 branches of US banking institutions in Latin America, which would be instrumental in supporting future loans and investments<sup>24</sup>.

---

23 Valla, *op. cit.*, p. 87-8.

24 Mayer, 1973. p. 61-3; Stallings, 1987. p. 66-7.

Following the initial boom, the first post-war years were relatively difficult for US banks in Latin America and many newly-opened branches had to be shut down. In January 1920, the 2nd Pan American Financial Conference was held, again in Washington, under the auspices of the US Treasury Department. The idea was to renew the spirit of Pan American “cooperation” in finance, in the light of the coming European economic recovery, including the return of British banking houses to the Latin American market. The 1920-1921 economic crisis made the situation even worse. Genuine enthusiasm and widespread optimism had to be set aside: the post-war context required the redefinition of inter-American financial relations on a more realistic basis, and this time the initiative had few practical consequences<sup>25</sup>.

Until the mid-1920s, while the demand for capital was high for reconstruction in Europe and monetary reform was being simultaneously negotiated, US loans to Latin America remained at a controlled pace. From 1924, however, without the immediate post-war systemic constraints, the volume of these loans underwent a substantial increase. From 1925 to 1930, US\$ 1,1 billion in bonds from Latin American governments were issued in New York, almost three times the value reached between 1920 and 1924 (around US\$ 400 million). Stallings showed that Latin America’s weighted average share of total loans in the United States rose from 16,6% in the first half of the decade to 48,8% in the 1926-1930 period<sup>26</sup>.

The upsurge in loans had its origin to a certain extent in the typical euphoria of the “golden years” of Wall Street, before the Great Depression, when the United States experienced a moment of great prosperity, fostered by the illusion of unlimited

---

25 Marichal, 1988, p. 212; Seidel, *op. cit.*, p. 120-6.

26 Stallings, *op. cit.*, p. 72, 206.

growth. In search of easy profits, excessively confident New York private lenders offered huge amounts of credit to Latin American countries, which also seemed eager to borrow in order to finance import expenses and stabilise domestic deficits, insofar as the fragility of their agro-export economies generated recurrent needs of foreign capital. Amongst these countries in Latin America, the largest borrower in the 1920s was precisely Brazil<sup>27</sup>.

In the Brazilian foreign debt history, the first dollar loan was contracted in 1916 by the municipality of São Paulo in the New York financial market (US\$ 5,5 million). As to the federal foreign debt, the first loan obtained by the Brazilian government in the United States was only raised after the war, in 1921 (US\$ 50 million)<sup>28</sup>. In 1920, the share of Brazilian debt contracted in US soil was virtually nil, whereas in 1929 the United States accounted for almost one third of the total foreign debt of Brazil<sup>29</sup>. In comparison with Britain, between 1915 and 1930, according to Abreu, London loans to the federal government or to coffee valorisation amounted to £32,5 million, while those placed in New York reached US\$ 211,5 million, equivalent to £43,5 million. The relative deterioration of the British position in that period is even more evident in the case of loans to states and municipalities: £21,8 million in British loans against US\$ 208,7 million in US loans, equivalent to 43 million in pound sterling<sup>30</sup>. The 1920s were characterised in Brazil by the primacy of the financial pendulum between the City and Wall Street, which influenced relevant Brazilian decisions on foreign loans, as will be seen in Part III of this paper.

---

27 Marichal, *op. cit.*, p. 214.

28 According to data in Abreu, 1985. p. 185-9.

29 Winkler, *op. cit.*, p. 87.

30 Abreu, 1973. p. 15.

*Britain: the statu quo power*

In the 1920s, with German interests disrupted by the war, Britain was the leading US competitor in South America, still enjoying a significant position of influence and solid traditions in Brazil. Some British direct investments had existed in the country since the First Empire, such as the St. John d'el Rey Mining Company, in Minas Gerais, established in 1830 to explore the gold mine of Morro Velho. This mining company proved to be a concrete example of the success and longevity of British enterprise in Brazil. During the boom of foreign investments in Brazil in the second half of the nineteenth century, more exactly between 1860 and 1902, capital entering the country, led by Britain, and firmly connected to the agro-export economy, concentrated on railways, ports, navigation companies, banks, insurance, import-export houses and loans to the government<sup>31</sup>. British participation in capital, technical skills and equipment helped to make feasible the construction of several railways in the centre-South of Brazil, among them the profitable São Paulo Railway Company Ltd., which linked Jundiaí to Santos, a vital route to carry the coffee production from the countryside to the port of export. In the Northeast, the major investment was the Great Western of Brazil Railway Company. Also remarkable was Britain's involvement in telegraph communications (submarine cables) and foreign trade, including maritime transportation, carried out mainly by ships with British flags. British banks were soon established in the country to give appropriate financial support to further undertakings, e.g. the London and Brazilian Bank (1862) and the English Bank of Rio de Janeiro (1863), providing companies with a convenient link with the London capital market. As the almost exclusive supplier of loans to Brazil since 1822, the City of London

---

31 Castro, 1979, p. 29.

dominated lending operations and the N. M. Rothschild & Sons house was the international banking institution with the most extensive interests in the country<sup>32</sup>.

The process of urbanisation in Brazilian cities gained momentum at the turn of the twentieth century and received substantial British contribution in areas such as architecture and engineering, public light and gas supply, sewage treatment, communications and transport (electric cable). Urban reforms and public utilities companies changed the landscape of the cities, which absorbed European designs. Imports of British products created brand new consumption habits, rapidly incorporated into the local life-style. The food industry, for example, was stimulated by the increase in demand for wheat products, and the Rio de Janeiro Flour Mills and Granaries Ltd. (founded in 1886) became the largest British establishment in Brazil, popularly known as *Moinho Inglêss*. Although not as numerous as other European colonies, the British community was somewhat influential and enjoyed social prestige<sup>33</sup>.

In Brazil, coffee exports were in the hands of a number of trade houses in Santos and Rio de Janeiro, the major ports dealing with international markets. Foreign export firms controlled the coffee trade, sometimes leaving no room for Brazilians. Traditional British houses, such as E. Johnston & Co. and Naumann Gepp, had occupied a conspicuous position since the nineteenth century. Other British houses active at the turn of the century were Quayle Davidson, Norton Megaw, Nicholsons, Edward Ashworth, and Moore & Co.<sup>34</sup> The Brazilian Warrant Company, established in 1909, was a holding with capital invested in many activities related

---

32 Rippy, *op. cit.*, p. 150-8; Graham, 1968, *passim*.

33 De Fiore and De Fiore, 1987, *passim*.

34 Greenhill, 1977, p. 200.

to coffee in Brazil: plantations, warehouses, transportation, export, and so forth. Yet the British held only a fraction of this trade. There was actually no domestic market in tea-drinking Britain large enough to sustain a high profile for those British firms. A more prominent role was reserved for long-term interests in the biggest consumer market, i.e. the United States. Many US export firms had begun to operate in the coffee trade by the 1880s, e.g. Hard Rand and Arbuckles, joined later by J. W. Doane & Co. and Levering. They established themselves in Brazil with a view to acting as middlemen between the planters and the US market. Their agents remained closely attached to the complex structure of import and distribution existing in the United States. Incidentally, it cannot be forgotten that other European firms also had an interest in that market, as in the case of the successful German house Theodor Wille & Co.

On the other side of the trade chain there were import merchants and coffee roasters, especially in New York and New Orleans, who bought coffee grains to be processed and distributed in retail markets in consumer countries. Organised and influential, their interests were defended by institutions in the United States such as the National Coffee Roasters Association and the Green Coffee Importers Association. Transactions in the international coffee market were negotiated at the exchanges of New York, Le Havre, Hamburg and London, which set prices and classified coffee according to its quality, flavour and distinctive features. As a matter of fact, the coffee trade was dominated by New York, which alone handled 50% of world production and 60% of Brazil's coffee production<sup>35</sup>. The knowledge of the rules governing the market gave a comparative advantage to US agents with business in Brazil,

---

35 *Ibid.* p. 209.

like the well-known importer Henry Sielcken, enabling them to influence prices and enter into profitable speculative operations.

In the two decades that preceded World War I, there was a dramatic increase in international competition and inter-imperialist rivalries, illustrated not only by the mounting challenge of Germany, but also by the greater extroversion of French and US capitals, with impact on Britain's overall economic presence in Latin America. However, British pre-eminence in Brazil, even though relative in 1914 and already in decline, was still noticeable in many aspects. Britain's role was paramount as the major supplier of Brazilian imports, selling mineral coal, wool and cotton textiles, rails, locomotives and manufactured articles on the whole. Rather than surplus, common to its commercial exchange with the majority of the great powers, Brazil registered a continuing deficit in the Anglo-Brazilian trade balance. British banks were Brazil's biggest creditors and the principal source of foreign financing to the country, as negotiations for the 1914 funding loan demonstrated. Remittance of profits and the service of the foreign debt turned negative the balance of payments to Brazil. Britain was also the foreign power with the greatest volume of investments in Brazil, estimated at over £220 million. Brazil was the second destination of British capital in Latin America, only behind Argentina, which was considered, owing to its very special position, as a sort of "fifth Dominion" integrated into the "informal empire" centred in London<sup>36</sup>.

As has been already referred to in the preceding section of this paper, World War I left this state of affairs in complete disarray. At the same time, Anglo-American rivalry in Brazil during the conflict accelerated the process of power transition

---

36 Bethell, 1989, p. 12-21; Cain and Hopkins, *op. cit.*, p. 161-7; Miller, 1996, p. 125; and Platt, 1972, *passim*.

between the two countries<sup>37</sup>. British belligerence had faced an unexpected negative reaction in Brazil because of the enforcement of the statutory list against German firms and the prohibition of coffee imports. Being aware of this, Britain launched a couple of initiatives in order to remedy the situation. The British Chamber of Commerce in Brazil (with the head office in Rio de Janeiro) and the British Chamber of Commerce of São Paulo were both founded in 1917, aiming at boosting bilateral trade and defending British trade interests. In May 1918, a trade mission was sent to Brazil, headed by Sir Maurice de Bunsen, a high official from the Foreign Office, whose main objective was essentially conciliatory, i.e. to assure British goodwill towards a sound Anglo-Brazilian economic partnership. Apart from the announcement of the upgrade of the British diplomatic mission in Rio to the level of Embassy, few results were achieved. Rather, the mission somehow implicitly acknowledged that Brazil no longer depended exclusively on Britain to obtain new loans or to import industrial products<sup>38</sup>.

Latent anti-British feelings, although seldom expressed with radical overtones or made explicit as such, continued after the war. As mentioned above, Britain's economic presence in Brazil was chiefly attached to traditional sectors. In the beginning of the 1920s, there were over a hundred British companies based in Rio de Janeiro alone: the Western Telegraph Company, the Leopoldina Railway Company, the Royal Mail Steam Packet Company, the Rio de Janeiro Lighterage Company Ltd., Marconi's Wireless Telegraph Company, Mappin and Webb, Sloper Brothers, Crashley and Co., Lamport and Holt Line, Imprensa Inglesa, the Pacific Steam Navigation Company, Companhia Cantareira, Edward Ashworth and Co., the Brazilian Warrant Company, E. Johnston

---

37 Cf. Rosenberg, 1973. p. 76-110. See also Graham, *op. cit.*, p. 298-318.

38 Leuchars, 1983. p. 134.

& Co., Gepp and Co., Gueret's Anglo-Brazilian Coaling Company, Machine Cottons, among many others<sup>39</sup>. Three important British banks operated regularly in Brazil: the London & Brazilian Bank, the British Bank of South America, and the London & River Plate Bank. As a result of its historical role in the supply of capital, British influence over Brazil was more commonly exerted on the financial area, with some eventual spillover in bilateral political relations. Finance could thus be a privileged area at Britain's disposal to devise and implement a strategy of selective resistance to the powerful economic expansion of the United States in Brazil.

Yet Britain's extensive and long-established economic interests paradoxically acted against British prestige. As a *statu quo* power, keen to maintain its existing position in the country, Britain had a conservative, negative agenda in Brazil, to a great extent entirely dedicated to the protection of British subjects and companies. The annual reports of the British Embassy always contained plenty of cases related to legal disputes, commercial arbitrations, debt collections, compensations, and numerous claims against the federal government, states, municipalities and private companies. The British Ambassador in Rio, John Tilley, recognised in 1921 that the "enormous capital" invested in Brazil by Britain "so far from telling in her favour is rather more apt to tell against her". British assets in railways and public utilities, for instance, were a "constant reminder" that Brazil was allowing foreigners to "manage what ought to be her private concerns". As to railway operations, there was frequently open criticism by Brazilians. Many believed that more attention was paid to the needs of their shareholders than to those of the public. Consequently, any problem in the service was imputed indirectly to the British<sup>40</sup>. In rather strong language, H.

---

39 Brazil, Annual Report 1921, p. 11, FO 371/7190; Rio de Janeiro, Report on Consulate-General by Mr. Wellesley, 1923, p. 101-2, FO 371/8432.

40 Tilley to Curzon, tel., Rio, 3 March 1921, FO 371/5540.

G. Chilton, British chargé d'affaires, could not hide his frustration: "The Brazilians are past-masters in the art of procrastination and prevarication, and no amount of verbal representations or notes and "reminders" appear to stir them from their lackadaisical and shifty manner of carrying on business. Their present state of insolvency also renders it difficult to exact any payments due to us. The only thing which might possibly bring them to their senses would be a British fleet in the Bay with its guns trained on the town". Chilton laid stress on the fact that the work of the US Ambassador in Rio was "easier", since he had not "the many tiresome claims to deal with which fall to the lot of His Majesty's representative"<sup>41</sup>.

In this connection, Britain's response to the US challenge was also basically conservative. Trying to assess the British overall decline in Latin America, Miller noted that the private sector and government officials in Britain "remained intellectually locked into the structures and institutions established in the "golden years" immediately before 1914". He enumerated four "possible sets of interpretations" for the collapse of Britain's commercial position in Latin America in the first half of the twentieth century: a) Platt's argument of diminishing interest of British exporters in the region; b) accumulation of factors outside Britain's control, such as the wars, the Depression, the expansion of the United States and the economic policies of the Latin American countries; c) British failure to compete with more aggressive rivals; and d) the pre-1914 structures of British business in Latin America, unsuitable for post-World War I conditions<sup>42</sup>.

Furthermore, it is important to remember that the general economic conditions in Britain in the interwar period and its

---

41 Brazil, Annual Report 1920, p. 2-3, FO 371/5539.

42 Miller, 1996. p. 141-3.

loss of international competitiveness in many areas made even more difficult any attempt to adapt to the changing patterns of the Brazilian economy. The agro-export model, to which British capital remained tied, collapsed after the world economic depression of 1929-1933. The process of industrialisation in Brazil was accelerating, from import substitution in traditional sectors (textiles) to direct investments of foreign capital in non-traditional areas (cars), in both cases to the detriment of British business interests. As exemplified by the above-mentioned rise of the automobile industry in Brazil, Britain was unable (or unwilling) to cope with a new economic reality. Having studied Anglo-American economic rivalry in Brazil during World War I, Rosenberg stressed that as British investments were traditionally linked to the export-led economy, the transformation in the Brazilian economic infrastructure acted in favour of US industrial investments: autos, oil-refining companies, machines, electrical equipment, and durable consumer goods<sup>43</sup>. By the end of the 1920s, British investments in Brazil, in absolute numbers, were higher than those of the United States, but US investment rates grew much faster. The inevitable surpassing was only a matter of time. The United States had something to offer that fitted well with what the Brazilians needed or wanted. This convergence of interests would, in the long run, help to ensure the triumph of the challenger and pave the way for US dominance in the Brazilian economy for years to come.

---

43 Rosenberg, 1978, p. 151.

## II – American Achievements

### *A naval mission to Brazil*

From a military point of view, World War I altered in a radical way traditional conceptions of warfare. The world conflict inaugurated the era of “total war” and subverted old codes of battle. The preparation for war was no longer a matter solely for the regular armed forces to cope with. It should now encompass the entire nation. As a result, the “domestic front” and the logistical dimension gained a strategic importance never seen before. State-of-the-art weapons, procedures, techniques and military materials appeared during the hostilities or were used for the first time in the battlefields, such as the tank developed by the Allies or the infamous chemical weapons (chlorine and mustard gas)<sup>44</sup>. Novelties in the technological realm were also accompanied by modern tactics and deployment doctrines based either on practical observation or direct experience of combatants.

During the war, Brazil dispatched a small squadron to Europe, the Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG), offered by the Brazilian government to collaborate with the allied anti-submarine campaign. The DNOG faced many difficulties in reaching the war zone in the Mediterranean and did not arrive there in time to take part in war operations<sup>45</sup>. This bitter experience served to show the deplorable state of the ships, the poor technical skill of both officers and seamen, and the sheer unpreparedness of the Brazilian navy concerning modern maritime war. Following the war, the common assessment in Brazilian naval circles underlined the inferiority of Brazil in relation to the forces of its main South

---

44 Hartcup, 1988, *passim*.

45 Vinhosa, 1990. p. 168-75; Gabaglia, 1953. p. 126-9; Report of the Brazilian Ministry of Foreign Relations (hereinafter MRE Report), Rio de Janeiro, 1919. p. 14.

American competitors, Argentina and Chile. The tonnage of the Brazilian war fleet totalled 59.193 tons (17 ships), whereas Argentina had 108.375 tons (29 ships) and Chile 79.528 tons (30 ships). The 1906 naval programme had not been completed and the newest Brazilian ship dated from 1910<sup>46</sup>.

The good results that were supposedly being obtained by the Brazilian Army with the hiring of the French Military Mission, in 1919, convinced the Navy to do the same, seeking abroad the expertise of a foreign power for the instruction, modernisation and reorganisation of the Brazilian naval force. The idea was not wholly unprecedented, but the occasion to put it into practice did not arrive until World War I. The so-called Fleet of 1910, resulting from the 1906 naval programme, had already left patent the lesson that the mere possession of modern ships was useless without commensurate human resources and a proper structure for maintenance. In addition, the above remarks on military novelties introduced by the conflict were also valid for the war at sea, including new ships, equipment, strategy and tactics. When surveys were conducted by the Navy General Staff and debates took place within the Admiralty as to the possibility of hiring a naval mission to Brazil, two countries were considered as strong candidates: Britain and the United States.

Britain's credentials were quite solid. British naval influence in Brazil dated back to Independence times and was interwoven with the very foundation of the Brazilian navy. During the fights against forces loyal to Portugal, the infant Brazilian armada counted on the support of hired British commanders: Lord Thomas Cochrane, John Pascal Grenfell, John Taylor and other officers and seamen. Throughout the nineteenth century, just like the marines from all over the world, the Brazilian navy tried to mirror the undisputed

---

46 Burlamaqui, 1922. p. IV, 53.

British power at sea and the forcefulness of the Royal Navy. Ships, doctrines, practices and traditions almost all came from Britain. In the first decades of the twentieth century, therefore, Anglophile feelings still permeated Brazilian officialdom.

American influence was more recent, albeit not less substantial. In early 1894, the dispatch of Admiral Andrew Benham's fleet to Guanabara Bay during the Revolt of the Armada had been an important precedent to unfold US naval projection towards South America. At the same time, the collaboration of the United States in the organisation of the Floriano Peixoto government's legal fleet, assembled by Charles Flint, prepared the ground for further US presence in the Brazilian navy. The United States gradually increased its naval influence, which became visible during the World War I years. By then, Brazilian officers were being sent to the United States to attend courses and receive training with the US Navy. In 1917, a squadron commanded by Admiral William Caperton arrived at the Rio de Janeiro harbour for operations in the South Atlantic. Allied against the Central Empires, Brazil cooperated with the United States in patrol actions designed to hamper German submarine activities in that area. There was also a "small naval mission" in Brazil, formed by US officers working at the Naval War School (nowadays EGN), in Rio de Janeiro. Founded in February 1914, under the model of the US Naval War College, the School aimed at promoting courses and higher studies for officers in command and general staff ranks. The first American instructor to be hired was Captain Phillip Williams, replaced in 1918 by Rear Admiral Carl Theodore Vogelgesang and five more officers<sup>47</sup>.

The United States was then suitably poised to compete with Britain as a possible provider for the envisaged naval mission to Brazil. In November 1917, the US Ambassador in Rio, Edwin V.

---

47 Martins, 1985. p. 216; Healy, 1976. p. 297-8; Smith, 1991. p. 119-20.

Morgan, warned the State Department that the US government ought to be prepared to counteract any attempt by Britain to expand its influence over the Brazilian navy or to establish a mission that could jeopardise the “continental interests” of the United States. Precautions should be taken against any British monopoly in this sector and one of the ways to achieve this was to continue the policy of sending US instructors to Brazilian naval schools. By following the negotiations for the hiring of a military mission in France, Morgan concluded that, as the chief outcome of that mission, the Brazilian government would probably favour purchases of French military supplies inasmuch as the political role of France in Brazil was minimal. Likewise, in terms of trade, a British naval mission would certainly secure the construction of modern ships for Brazil at naval yards in Britain, ousting US companies (e.g. the Bethlehem Steel Company) from contracts for arsenals, dockyards and coastal defence services<sup>48</sup>.

In the meantime, the hard conditions prevailing in the Brazilian navy led to the most pessimistic assessments on Brazil’s actual naval capacity. The precariousness of the fleet and the lack of leadership were signs of a steady decline of the Brazilian naval power. Among the ships risking rapid deterioration were the two dreadnoughts of the Brazilian armada, the *São Paulo* and the *Minas Gerais*, which were launched at sea in 1910. Both battleships, built in Britain, needed urgent repairs and the work of modernisation was to be conducted outside Brazil. Despite efforts made by the British Embassy, the dreadnoughts were not sent to Britain as expected, but to the United States instead. The US offer of cheap coal for the Brazilian navy influenced strongly this decision. Between 1919 and 1920, at the Brooklyn yards in New York, the battleships were overhauled and underwent several modifications,

---

48 Morgan to Lansing, tel., Rio, 9 November 1917, NA 832.20/13; Morgan to Lansing, dispatches, Rio, 5 and 13 November 1917, NA 832.20/15 and 16.

including a new fire-control gear, modern guns and artillery improvements. The works were accompanied by Brazilian officers, who had the opportunity to become acquainted with the top US naval industry<sup>49</sup>.

These American achievements were looked upon with growing uneasiness by the British government. The British Admiralty confidentially favoured the sending of a naval mission to Brazil so as to offset the growth of US influence. Ambassador Tilley was personally involved in trying to obtain the goodwill of the Brazilian government, which seemed sympathetic towards Britain but was, in reality, more inclined to a rapprochement between the US and Brazilian marines. The threatening possibility of losing the naval mission to the United States also caused apprehension to British arms manufacturers and shipbuilders. In November 1921, the directors of the Armstrong-Vickers group, for instance, had drawn Foreign Office attention to the danger looming against British interests, particularly with reference to contracts that would presumably be placed in the country chosen to send the mission. The group directors urged “strong influence” by the British government over the Brazilian authorities to prevent this from happening<sup>50</sup>.

Nevertheless, Britain was in a very awkward economic situation because of the drainage of resources provoked by the war. The overstretched extension of British international commitments led to budget cuts and to a redefinition of priorities. In this context, South America occupied only a marginal place in Britain’s global concerns. One of the consequences arising out of these post-war restrictions was the withdrawal of the British

---

49 Vidigal, 1985, p. 65, 75; Healy, *op. cit.*, p. 316; Martins, *op. cit.*, p. 208-13.

50 Secretary of the Admiralty to Curzon (Foreign Office), confidential letter, London, 11 November 1921, FO 371/5542; Armstrong-Vickers to Curzon, letter, London, 4 November 1921, FO 371/5542.

South American squadron from South Atlantic waters, a decision prompted by the need to relocate overseas” naval units. The Association of British Chambers of Commerce complained to the British government about the harmful impact of such a measure on Britain’s commercial interests in the region. The policy of “showing the flag” had become through long custom a recognised means of maintaining an official interchange of courtesies, in South America in particular, where outward manifestations of an international nature were considered essential. The Association thought that the absence of British ships from South American ports would have a “highly detrimental effect on the British export trade”<sup>51</sup>.

In March 1922, the Brazilian government publicly announced that a foreign naval mission would soon be hired. It seems that, although the nationality of the mission had not been officially publicised, preferences had already been given. Carl Vogelgesang had become known amongst Brazilian officers by reason of his earlier stay in Rio de Janeiro as an instructor and, even more important, he had been the commander of U.S.S. *Idaho*, the US dreadnought that in 1919 brought to Brazil President-elect Epitácio Pessoa after a visit to the United States. During that trip, Vogelgesang was introduced to Pessoa and left a good impression. The Brazilian President later informed the US Embassy that he desired to have the naval mission under Vogelgesang’s direction<sup>52</sup>.

From that moment onwards, negotiations speeded up. With the green light from the State Department, the US embassy in Rio sent a note to the Ministry of Foreign Relations, on 18 April 1922, stating that if the Brazilian government needed help from a

---

51 Letter from the Association of British Chambers of Commerce to Stanley Baldwin, chairman of the Board of Trade, London, 20 June 1922, FO 371/7138.

52 Morgan to Hughes, tel., Rio, 4 March 1922, NA 832.30/47.

foreign naval mission the government of the United States would be pleased to designate navy officers for that purpose. The note was immediately handed in by Foreign Minister Azevedo Marques to President Pessoa. Ambassador Tilley was thwarted in his pro-Britain manoeuvres. On 21 July 1922, duly informed by the Ministry of Navy, Itamaraty instructed the Brazilian Embassy in Washington to officially communicate to the US government that Brazil had decided to hire a naval mission in the United States for a period of four years. Vogelgesang, as head of the mission, should come to Brazil in September 1922, accompanying the Secretary of State in his visit to Rio for the Independence Centennial celebrations, and then discuss details with the Brazilian authorities about the mission and its future members<sup>53</sup>.

The definitive contract for the Naval Mission was signed in Washington, on 6 November 1922, by the Brazilian Ambassador, Augusto Cochrane de Alencar, and the US Secretary of State, Charles Evans Hughes. The head of the mission should be attached to the Navy General Staff as a technical adviser. The mission would be composed of 16 officers from the US War Navy and 19 petty officers. Among the officers would be experts with “recognised professional competence” in communications, signals and regulations, the teaching of war strategy and tactics, artillery, machines and electricity, naval construction, and services related to ships, destroyers, torpedoes, submarines, sea mines and naval aviation<sup>54</sup>. The contract clauses followed the model used by the French Military Mission, and the text was kept secret according to the wishes of the Brazilian government.

The British colony in Brazil received the news of the US success with astonishment, soon followed by desolation. An article in the

---

53 MRE Report, 1923, p. 65 and Annex A, p. 203.

54 *Ibid.* p. 66 and Annex A, p. 204-7.

London *Times* commented on the diminution of British prestige in the country<sup>55</sup>. In a report on the military forces of Brazil, dated 8 December 1922, the British military attaché in Washington, Keppel Bethell, noted that the whole episode was an indication that the Brazilian government considered that the Royal Navy no longer held first place amongst the navies of the world and that British power was no longer what it had been. From the point of view of Britain, it was an undeniable fact that the United States was trying to control the Brazilian navy and by doing so expel British traditions. The sending of instructors to Brazilian naval schools, the training of Brazilian officers in the United States, the modernisation of the two dreadnoughts in New York, and the procurement of the contract for the Naval Mission were all evidence of this. The final objective, according to the British attaché, would be to form a “league of navies of the American continent”, under United States hegemony, which would occupy a position similar to that of Prussia in the German Confederation. This “American dream” might be still far away, he wrote, but the first step had been taken by seeking to dominate and attract the Brazilian navy to the US orbit<sup>56</sup>.

The Naval Mission began its activities in Rio in the last week of 1922, yet only with the passing of the years would the strategic conception behind the mission from the American viewpoint be revealed. The US government judged that the Brazilian navy, besides its specific weight in strict naval terms, was also an important political force in republican Brazil. Having secured the contract for the Naval Mission, the United States was thereby in a position to initiate the “Americanisation” of the Brazilian navy, a gradual process that could bring strategic and political gains in

---

55 Morgan to Hughes, dispatch, Rio, 6 December 1922, NA 832.30/91.

56 “Report on the military forces of Brazil”, Washington, 8 December 1922, Keppel Bethell, Military Attaché, British Embassy, FO 371/7185.

the future in the light of Washington's long-term interests in the continent<sup>57</sup>. In short, two essential goals were envisaged: a) to eliminate foreign competition and keep away any influence from extra-continental powers; and b) to monitor the direction and the development of the Brazilian naval force according to the needs of the United States, and not those of Brazil. The first goal had been accomplished by preventing Britain from obtaining the mission. The second goal should evolve over time, to be constantly tested and/or adapted in accordance with each particular conjuncture. Already in 1918, Secretary of State Robert Lansing confirmed Ambassador Morgan's understanding that a "basic principle" of the US policy towards South America was that "all American navies as much as possible shall be brought under the influence of the navy of the United States"<sup>58</sup>.

The contract for the US Naval Mission, renewed in 1926, expired by the end of 1930, when the Provisional Government dismissed the mission due primarily to the pro-Washington Luís position of the United States during the 1930 Revolution. Some US instructors would anyway be sent back to Brazil in 1932, following an invitation by the Brazilian Ministry of Navy, which for that reason admitted some degree of dependence of the Naval War School after years of the continuous presence of American officers. From 1935, by means of a new contract, the US mission (considerably reduced) would still maintain its activities in Brazil until World War II, another period of further rapprochement in the naval relations between the two countries. By that time, it would have definitely consolidated the transition from the traditional influence exerted by Britain to the preponderance of the United

---

57 See Krenn, 1990. p. 130-6.

58 Smith, 1981. p. 78, 86-7.

States in the organisation, equipment, strategy and thinking of the Brazilian navy.

### *Trade and preferential tariffs*

From the second half of the nineteenth century, trade between Brazil and the United States followed a historical pattern characterised by a trade surplus in favour of Brazil. Starting from the 1890s, and taking advantage of the strong pro-American feeling of the newly-proclaimed Republic in Brazil, the United States tried many times to change this pattern by asking the Brazilian government for reciprocity. It should be remembered that since the 1870s Brazilian coffee had entered the United States without paying customs tariffs: in 1872 the US Congress had eliminated duties from a series of products largely imported by the country, including coffee, regardless of their origin<sup>59</sup>. The aim of this measure consisted in facilitating US access to sources of raw materials and was not intended to single out any specific country. By threatening to impose duties on coffee, by far the chief export commodity of the Brazilian economy, the United States hoped to persuade Brazil to sign a new trade agreement so that “equality of treatment” could prevail under the principle of reciprocity. The American authorities argued that the imbalance in trade between the two countries, believed to be motivated by the exemption of duties on Brazilian products, made for an “unequal and unfair” situation.

During the Rodrigues Alves government, a decree was issued on 16 April 1904 reducing by 20% import duties on wheaten flour from the United States (afterwards increased to 30%) and other US articles: condensed milk, watches and clocks, dyes and colours, and varnishes. Political considerations possibly played a

---

<sup>59</sup> Id. 1991. p. 6.

significant role in this decision, since Brazil was then engaged in a process of rapprochement with the United States, favoured by the Baron of Rio Branco, head of Itamaraty. Later, other products were added to the preferential list: typewriters, refrigerators, pianos, weighing machines, windmills, cement, corsets, dried fruits, school furniture and desks<sup>60</sup>. The decree, valid for one year, was ever after annually renewed, upon request of the US Embassy, and this expedient secured the practice of preferences instead of reciprocity.

Notwithstanding, in spite of the preferential tariffs, the United States did not manage to reverse the trade deficit with Brazil. The main reason for this failure was structural and had no relation to the preferential treatment granted by Brazil. Without technical personnel specialised in trade promotion in South America, without knowing the language spoken in buyer countries, without an active merchant marine in the region, and without financial services and banking support, the United States was not properly equipped to compete on an equal footing with European rivals for the Brazilian market in the early years of the twentieth century. The United States then exported basically the surplus of its production, without a global strategy for the conquest of South American markets. With much more experience in Brazil, old clients and local contacts, Britain and Germany dominated the maritime lines of transport and possessed business structures based on efficient trade networks, banking credits, insurance and financing. The US industrial production was almost entirely absorbed by the domestic market, and neither had it reached a level of development competitive enough to defy British and German manufactures in low costs, high quality and reasonable prices<sup>61</sup>.

---

60 Memorandum from C. S. Nicoll, "Brazilian preference for certain United States goods", 10 March 1919, FO 371/3655.

61 Cf. Mello, 1933, p. 130; and Valla, *op. cit.*, p. 34.

Britain regarded preferential tariffs granted to the United States as a discrimination against British export products. Since 1904, the British government had been approaching Brazil to ask for similar treatment under the principle of reciprocity. The Brazilian government refused to compromise and requested as a trade-off the reduction of duties on Brazilian exports to Britain, including coffee. Consequently, no agreement was reached and the matter was always adjourned sine die. After World War I, with the headway made by the United States in trade with Brazil, the issue returned to the bilateral agenda. On 15 December 1919, the British Chamber of Commerce in Brazil sent a memorandum to President Epitácio Pessoa, signed by F. W. Perkins, summing up the tariff question and explaining the interests at stake. British merchants believed that people had “the right to buy where they like what is cheapest and best”. Preferences entailed the sacrifice of customs revenue without making the favoured article any cheaper in the market. “On the contrary”, stated Perkins, the lack of competition tended to “high prices and inferior quality”. It was not true that Brazilian coffee received any customs “privilege in the United States, where all coffee from whatever source was admitted free. The memorandum suggested finally the extension of most-favoured-nation treatment to Britain, assuring equality in commerce on the same footing “as the other great English-speaking nation of the North, our friends and honoured competitors”<sup>62</sup>.

Renewing past official *démarches*, Ralph Paget, then British Ambassador in Rio, met on 27 January 1920 the Foreign Minister Azevedo Marques, who was said to be under instruction from President Pessoa to search for a formula that could satisfy the British plea, so long as tariff concessions were also granted to Brazil. Paget replied to the Brazilian proposal with another old

---

62 Memorandum presented by the British Chamber of Commerce in Brazil to President Epitácio Pessoa, Rio de Janeiro, 15 December 1919, FO 371/3332.

British counterargument: that the United States received special treatment without specifically favouring Brazil, and that there was no reason why Britain should grant favours to enjoy the same position of that country. Marques admitted that this was quite correct, but on account of public opinion the Brazilian government would find it difficult to give to Britain the same preference as the United States received without obtaining something in return. Rightly or wrongly, an impression existed that Brazil was indebted to the United States for admitting Brazilian coffee free of duty and this impression had to be reckoned with<sup>63</sup>.

Anglo-Brazilian talks on the matter continued throughout the year, pending a satisfactory solution. So when on 3 September 1920, Brazil accorded a 20% reduction in import duties for certain products from Belgium, this decision outraged the British government<sup>64</sup>. Britain was one of the countries that most vehemently complained about the measure brought in by the Brazilian government. A Foreign Office high official considered as “disgraceful” the granting of preferential tariff to Belgium because Brazil had been putting off British demands for many years “with all sorts of ridiculous excuses”. The British government had a prior claim and had suffered a rebuff. It was Britain who had made Brazil what it was by investing more capital there than any other nation and, despite this contribution, there had been “very little return”, regretted the British diplomat<sup>65</sup>.

In a report on the economic and financial conditions in Brazil, the Commercial Secretary to the British Embassy in Rio, Ernest Hambloch, in his general notes on foreign trade, interpreted the extension of preferential customs dues to Belgium as a “serious

---

63 Paget to Curzon, Rio, tel., 29 January 1920, FO 371/3332.

64 Campos, 1929. Vol. II, Part VII, p. 310.

65 Notes on a telegram from Grahame to Curzon, Brussels, 27 October 1920, FO 371/3332.

innovation". The Brazilian argument in favour of concessions to US products, stated Hambloch, was based on the fact that the United States was the best customer of Brazilian coffee exports, which were admitted there free of duty. A preferential rate to the United States, therefore, was regarded as "reciprocal treatment". In the case of Belgium, however, no such claim had been brought forward and the concession seemed to be "explainable only on the grounds of sentiment", as a direct result of the visit of the King of the Belgians to Brazil in 1920. Hambloch noted that British trade circles felt disappointed at the exclusion of Britain from the tariff advantages thus conceded to trade rivals. "No other nation has up to the present taken any share comparable to that taken by the United Kingdom in the development of Brazil's natural resources", he added. British investments in federal, state and municipal loans amounted to nearly £250 million. British capital, moreover, was engaged all over Brazil in railways, ports and other public utility services. In view of this, the British claim to equality of treatment in the matter of tariffs was, according to Hambloch, "reasonable and just"<sup>66</sup>.

British government officials speculated that Germany could be behind Brazil's attitude towards Belgium. Britain suspected that German goods were entering Brazil through Belgium with lower tariffs, and contemplated asking the Brazilian government to issue a certificate of origin at the port of embarkation<sup>67</sup>. British traders in São Paulo proposed that Britain should grant tariff exemption to Brazilian coffee so that Southampton could become the main gateway to Brazilian products in North Europe, replacing the port of Hamburg. They believed that imports from Brazil would grow

---

66 "Report on Economic and Financial Conditions in Brazil", October 1921, by Ernest Hambloch, Commercial Secretary to H.M. Embassy, Rio de Janeiro, p. 27, NA 832.50/10.

67 Chilton to Curzon, Rio, tel., 14 December 1920, FO 371/3332.

in a way beneficial to British trade networks without causing a remarkable increase in coffee consumption in Britain<sup>68</sup>.

Meanwhile, an important change in the commercial policy of the United States would have repercussions for relations with Brazil. During World War I, many US firms and companies had indeed prospered. Following the end of the conflict, though, the European economic recovery represented a severe blow to some sectors of the US economy, which demanded governmental measures of protection against foreign competition. In September 1922, under pressure from Republican congressmen, the Warren Harding administration adopted the Fordney-McCumber Tariff, which raised existing customs duties by approximately 25%<sup>69</sup>. On 16 December 1922, the US Embassy in Rio received instructions not to ask for the renewal of preferences for the next year as usual. Later, Secretary of State Hughes explained the reasons for this: with the approval of the new tariff legislation, the US government was now committed to the general principle of most-favoured-nation treatment and wanted to propose to Brazil the negotiation of a commercial treaty in order to place bilateral trade relations upon these terms<sup>70</sup>.

Following contacts with Itamaraty, Ambassador Morgan hinted to the State Department that the Brazilian government was opposed to the commercial treaty and preferred to conclude a less formal agreement “on the basis of mutual concessions”. Brazil desired the securing of maximum reduction in US duty on manganese, mica, and Brazilian nuts, and “would also be glad to obtain reduction for Brazilian sugar”. As negotiations progressed,

---

68 Paget to Curzon, Rio, tel., 29 January 1920, FO 371/3332.

69 Olson, 1988, p. 133.

70 Hughes to Morgan, tels., Washington, 16 December 1922 and 6 January 1923, *Papers relating to the Foreign Relations of the United States* (FRUS), 1923. Vol. I, p. 453-4.

it was becoming clear that the Brazilian government was attached to the practice of according preferences, in which Brazil, Morgan assumed, had been “educated by the United States through our annual insistence upon the reissue of our preferential list”. The US Ambassador stated that Brazil was not inclined to formally state that the United States should receive unconditional most-favoured-nation treatment because this would surely force Rio de Janeiro to change its international tariff policy. The Brazilian government found its preferential policy “convenient” and desired to extend it to other nations<sup>71</sup>.

On 23 May 1923, the Embassy of Brazil in Washington sent a memorandum to the State Department with the Brazilian standpoint on the subject. Brazil was “ready to accept” in its commercial relations with the United States the policy of reciprocal most-favoured-nation treatment proposed by the US government. Brazil would accept the new customs policy “for the purpose of demonstrating its goodwill towards a friendly country and sister Republic, and of affirming, in a practical way, its disposition to meet all its wishes for the most intimate commercial bonds”. According to the memorandum, Brazil firmly believed that the best way to sell a greater quantity of its products to the United States was to favour, “more and more”, the buying of US goods in its territory. Holding this opinion, the Brazilian government “would like to be able to agree with the government of Washington on some understanding that would not interrupt the customs favours” which were then granted to the United States<sup>72</sup>. Brazil actually did not want to change its customary practice, in force since 1904, considering that this new treaty, in the end, would not modify the free regime for the entry of Brazilian products into the United

---

71 Morgan to Hughes, tels, Rio, 15 January and 26 April 1923, FRUS, 1923, v. I, p. 455-6.

72 FRUS, 1923, v. I, p. 458.

States, a situation not affected by the Fordney-McCumber Tariff. Additionally, the Brazilian government feared that the US proposal would only encourage further demands for tariff concessions from other countries in a crescendo of international pressure<sup>73</sup>.

The United States, eager to carry out the global design for its new commercial policy, focused above all on trade with European countries, insisted on an understanding with Brazil. On 2 June 1923, the State Department sent to the Brazilian Embassy a memorandum of reply, in which the US government reaffirmed that the policy of the United States was “to offer to all countries and to seek from them unconditional most-favoured-nation treatment”. This policy was expressed by specific provisions in recent tariff legislation approved by the US Congress and it was “best calculated to be of the maximum of advantage in furthering relations of amity and commerce”. It was suggested that “the most acceptable procedure for making clear the purpose of the two governments” would be an exchange of notes, as a substitute for a treaty, by the terms of which they would accord to each other that form of treatment<sup>74</sup>. It appeared that the United States deemed it sufficient to mention the primacy of US legislation as a deterrent to Brazil’s reluctance in relation to the signing of a trade agreement. No direct threat was made, but a provision from the 1922 Tariff did confer extraordinary powers to the Executive to impose punitive taxes on goods from countries that discriminated against US products.

While Brazil and the United States negotiated, Britain also proposed officially to the Brazilian government, on 22 June 1923, the conclusion of a commercial agreement between the two countries with the most-favoured-nation clause. Just like the United

---

73 Cf. Smith, 1991. p. 155.

74 FRUS, 1923. Vol. I, p. 460.

States, a memorandum from the British Embassy in Rio, handed in to the Minister of Foreign Relations, Félix Pacheco, suggested a previous agreement by exchange of notes, given the impossibility of having enough time for the complete negotiation of a definitive treaty. If the agreement were accepted, London would be prepared to guarantee freedom from customs duty to Brazilian products, viz.: Brazil nuts, raw cotton, hides, raw rubber, and cotton-seed oil. These articles accounted in 1921 for more than 30% of the total British imports from Brazil. In offering this assurance, the British were affording a “striking pledge of their earnest desire to strengthen and develop the commercial relations between the two countries”. The British memorandum presented to Itamaraty underlined that it was “only after considerable hesitation that His Majesty’s Government [had] decided to tie their own hands and those of their successors by offering such a far-reaching assurance to Brazil”<sup>75</sup>.

In effect, Britain’s decision to offer tariff reductions to Brazil was made after internal consultations about their impact on the imports from Dominions and colonies of the British Empire. The question of preferences was fairly sensitive and one of the main topics on the agenda of the forthcoming Imperial Economic Conference. Trade interests within the Empire prevented further concessions to Brazil, whose exports competed with many imperial products. Even inside the Foreign Office, the subject was controversial and some officials saw no advantage in signing such an agreement with Brazil. Aware of the US offensive, the British government had decided to resist the increasing encroachment of the United States upon Brazil’s import trade by making an earnest attempt at ending the “discrimination” against British products created by the pro-American tariff policy of Brazil. The moment was considered appropriate “for the inauguration of an era of

---

75 Stewart to Curzon, tel, Rio, 26 June 1923, FO 371/8425.

still closer and more cordial commercial relations between Great Britain and Brazil”, as put in the British memorandum. In this state of affairs, the Brazilian government would have to respond to requests from the United States and Britain, both countries asking Brazil for more or less the same thing at the same time.

Whither Brazil? In September 1923, the Brazilian government informed the British Embassy that it wished to reserve the right to give preference to the United States, if necessary, things remaining for the present in *statu quo* as regards Britain. The United States, as the largest buyer of Brazilian coffee, stood in a “very special position” vis-à-vis Brazil. That country bought 65% of all Brazilian exports, a non-negligible percentage in terms of volume of exchange. The Foreign Minister Félix Pacheco tried to explain to Ambassador Tilley the delicacy of the Brazilian position<sup>76</sup>. The Brazilian government did not contemplate the hypothesis of imposition of duties on coffee by the United States, yet other factors were in any case taken into consideration, such as the vital interests of coffee planters and other agro-export sectors of the Brazilian economy, extremely sensitive to all matters pertaining to relations with its great consumer market.

In this way, on 18 October 1923, a commercial *modus vivendi* was concluded in Washington between Brazil and the United States by means of an exchange of notes between the Secretary of State Hughes and Ambassador Alencar. It was agreed upon that in respect to customs and other duties and charges affecting imports of products and manufactures of the United States into Brazil and of Brazil into the United States, each country would accord to the other “unconditional most-favoured-nation treatment”, with the exception, however, of the special treatment which the United States accorded to Cuba, and of the commerce between

---

76 Tilley to Curzon, tel, Rio, 26 September 1923, FO 371/8425.

the United States, its dependencies and the Panama Canal Zone. “The true meaning and effect of this engagement”, said the text, was that the natural, agricultural and manufactured products of the United States and Brazil would pay “the lowest rates of duty collectible at the time of such importation on articles of the same kind when imported from any other country”. Every decrease of duty to be accorded by the United States or Brazil, “by law, proclamation, decree, or commercial treaty or agreement to the products of any third power” would become immediately applicable without request and without compensation to US and Brazilian products. The provisions of the *modus vivendi* should not restrict the right of both countries to impose “prohibitions or restrictions of a sanitary character designed to protect human, animal, or plant life, or regulations for the enforcement of police or revenue laws”<sup>77</sup>.

The agreement produced immediate effects on bilateral trade. In 1924, Brazilian imports of US goods grew to about US\$ 20 million in comparison with the total of 1923<sup>78</sup>. It may be recalled that Brazilian imports from the United States constituted cars, auto parts and accessories, wheat, petrol and kerosene, locomotives, barbed wire, leather, coal, cement, tin plate, iron and steel rails, calculators, resin and dyed cotton. On the other hand, Brazilian exports to the United States included basically commodities such as coffee, rubber, cocoa, sugar, manganese, tobacco, hides and furs. The share of US manufactures and semi-manufactures would increase in the following years and, in 1928, these products accounted for almost two thirds of the Brazilian purchases from the United States<sup>79</sup>. The United States had not succeeded in obtaining

---

77 Cf. MRE Report, 1923. Annex A, p. 203-5.

78 Downes, 1986. p. 374.

79 Valla, *op. cit.*, p. 127.

from Brazil the bilateral treaty initially sought, but through the *modus vivendi* a satisfactory understanding had been reached to meet its short and medium-term interests.

In contrast, the British government had once again deferred its claim for preferential treatment similar to that enjoyed by the United States. The prolonged and unsuccessful pursuit of this goal indicated the seriousness of Britain's difficulties in its trade relations with Brazil. Later, in 1925, when there were few doubts that the Brazilian government would not comply with British demands, the possibility was even considered, as a way of exerting pressure, of linking the flotation of new loans for Brazil with the conclusion of a trade agreement<sup>80</sup>. The Foreign Office nonetheless gauged that any effort in this sense would be in vain and the idea was soon discarded. With no alternative, Britain would progressively abandon the hopeless enterprise of asking the Brazilian government for preferential tariffs or most-favoured-nation treatment in the 1920s.

### **III – The Limits of Influence**

#### *The Montagu Mission of 1924*

In the Old Republic, interests attached to the coffee trade influenced the Brazilian economy in many ways. One interesting feature of this influence was intervention in coffee markets with a view to securing minimal prices for coffee in stock by means of the buying of the production surplus, which should be removed from the market. This policy of price support came to be known simply as “coffee valorisation”. For the Brazilian government, maintaining free access to international financial markets was a recurrent concern, considering that even the valorisation policy

---

80 Tilley to Chamberlain, tel., Rio, 27 February 1925, FO 371/10608.

itself depended on the resort to external sources of financing. In May 1922, for instance, the federal government contracted a £9 million loan to support coffee transactions, which was meant to liquidate foreign debts and cover domestic expenses. The credit was obtained in London from N. M. Rothschild & Sons, Baring Brothers & Co. and J. Henry Schroeder & Co., along with a New York firm. Even though facing difficulties with American competition in trade, Britain still held a position of some influence over Brazilian financial affairs, as the Montagu Mission would demonstrate.

On the economic front, the Artur Bernardes government inherited a vulnerable balance of payments and a chronic fiscal crisis. Measures of economic policy put forward by the federal government sought essentially to reduce the public deficit and carry out a monetary reform to turn the Banco do Brasil into a central bank, as well as stabilise export revenues, including the institutionalisation of a permanent scheme for coffee defence. By mid-1923, as devaluation of the Brazilian currency (the mil-réis) reached worrying levels, the Brazilian government feared that an exchange-rate crisis could put at risk the attainment of these objectives<sup>81</sup>.

Against this background, the Brazilian authorities once more approached the Rothschilds for a £25 million long-term loan aimed at consolidating the floating debt of the federal government, estimated at almost one million contos. Brazil's traditional creditors, the British bankers, worried about the soaring Brazilian foreign debt and the low rates of Brazilian bonds in international markets, made the loan conditional upon an *in loco* assessment of the economic and financial situation of the country by a mission of British experts to be designated exclusively for that purpose. The basic task of the mission would be to analyse Brazil's capacity

---

81 Fritsch, 1990, p. 51-3.

for payment, a fundamental requirement to certify the bankers that the debt service would continue to be honoured in the future after additional capital were released. Under the circumstances, the Brazilian government had few options but to accept the bankers' conditions.

Yet there was visible uneasiness and some embarrassment about the fact that a foreign mission was to enquire from a position of force into policies that were supposed to be solely within the competence of the Brazilian government. The Ministry of Foreign Relations, through the *Jornal do Commercio*, owned by Félix Pacheco himself, tried to diminish the impact of the mission by stating that its members were "mere visitors" who had come to study a vast economic field<sup>82</sup>. Moreover, preparations for the mission and its actual purposes were kept in total secrecy until November 1923, when it became impossible to conceal its existence.

The mission would be headed by Edwin Samuel Montagu, a former Member of Parliament and Secretary of State for India. The mission would also be composed of four other members: Sir Charles Addis, one of the directors of the Bank of England and chairman of the Hong-Kong and Shanghai Bank; Lord Simon Frazer Lovat, a businessman interested in real estate and cotton plantations overseas; Sir William McLintock, a leading chartered accountant; and Hartley Withers, financial journalist and former editor of *The Economist*. Sir Henry Lynch, Rothschilds' representative in Rio de Janeiro, would act as interpreter and serve as a liaison between the mission and the Brazilian government<sup>83</sup>. The members were not experts in Brazilian affairs, rather were they highly influential personalities from the City of London. John Maynard Keynes, for example, had been approached by Montagu to join the team, but

---

82 *Manchester Guardian*, 4 January 1924, FO 371/9508.

83 The best analysis on the Montagu Mission was written by Fritsch, 1988, p. 85-99.

turned down the invitation<sup>84</sup>. The mission, holding instructions from the Rothschilds, arrived in Rio on 30 December 1923, and negotiations were scheduled to start shortly after the holiday season.

The chief points that the Montagu Mission would raise for the consideration of the Brazilian government were the following: a) the reforming of federal budget techniques in order to achieve a more restrictive fiscal policy; b) the finding of a formula to avoid excessive foreign borrowing by states and municipalities; c) the abolishing of governmental intervention in schemes for coffee valorisation, which should be left solely to planters; d) the examining of the possibility of signing an Anglo-Brazilian commercial treaty with the most-favoured-nation clause; e) the minimising of the total sum of the proposed London bond issue; f) the supporting of claims from British railway companies in Brazil against rates control by the local government; g) the persuading of the Brazilian President to give up plans for steel development in the country; and h) the possible securing of some form of foreign control over the Brazilian financial policy<sup>85</sup>.

From the outset, the British Embassy in Rio de Janeiro refrained from becoming ostensibly involved and did not host banquets in honour of the visitors lest it emphasize the “British character of the mission”, a strategy entirely supported by Montagu. Ambassador Tilley seemed confident that Artur Bernardes, described as “undoubtedly extremely nationalistic”, would be led to agree with the bulk of the mission proposals. In a telegram to Curzon of Kedleston, Foreign Office Secretary, the British diplomat sardonically argued that, “if he [Bernardes] is

---

84 *Ibid.* p. 234, note 58.

85 *Ibid.* p. 87-9.

forced to beg for money he may have to swallow the pill of foreign advice”<sup>86</sup>.

On 17 January 1924, formal negotiations began between the mission and the Minister of Finance, Sampaio Vidal. The prevailing atmosphere at the meetings was not the warm one expected from a special mission “invited” to help in good faith the Brazilian authorities with their financial problems. Rather than productive and enlightened discussions, the usual scene was the British side presenting claims and demands, whereas the Brazilian side, on the defensive, moved from recalcitrance to compliance. In February, other meetings took place and the same pattern repeated itself. On the steel sector, for instance, dismissing Montagu objections, Vidal argued that President Bernardes found it necessary to have a steel industry in Brazil for reasons of defence. On the question of coffee valorisation, it seemed clear that the Brazilian government did not wish to surrender its prerogative of supporting the prices of that commodity against market oscillations. Concerning the sale of governmental transport companies, Vidal agreed in the case of the Lloyd Brasileiro, provided that coastal navigation remained under the Brazilian flag. As to the railway Central do Brasil, however, he observed that its sale was “politically impossible”<sup>87</sup>.

One of the most important issues for Montagu was the possible sale of 52% in shares of the Banco do Brasil owned by the Brazilian government. If City bankers bought these shares, believed Montagu, a certain degree of foreign (British) control over Brazilian finance would become a feasible reality. The proposal was so scandalous that, surprisingly, it was not endorsed by the Rothschilds themselves. Contacted by Montagu on the subject,

---

86 Tilley to Curzon, tel, Rio, 10 December 1923, FO 371/9508; Tilley to Curzon, tel, Rio, 3 January 1924, FO 371/9508.

87 Fritsch, 1988, p. 92.

they ruled out the idea of buying shares from Banco do Brasil because “it would be most unpopular in Brazil for the national bank to be owned by foreigners”. As a way of avoiding “grave difficulties” with the government in the near future, the bankers said, the Brazilian government should rather be advised to dispose of its shares to its own nationals<sup>88</sup>.

The mission recommendations were compiled in a report, handed in to Sampaio Vidal and Artur Bernardes some days before the last meeting with the Brazilian President, which occurred on 2 March 1924. During this tense meeting, narrated in detail by Fritsch, whilst minor points were being reviewed or approved, Bernardes stated in vague terms that he agreed “in principle” with the sale of the Banco do Brasil, but he was not sure whether this was the right moment to do it. Montagu pressed for a conclusive statement, airing the threat that “the bankers would not be happy with an agreement in principle”. Following a private conversation with Vidal, Bernardes agreed to sell only half of the government shares to keep at least some control over the direction of the institution. Taking advantage of his strong position, Montagu also demanded a clear answer to the question as to whether the Brazilian government really intended to carry out the mission recommendations or not. After another long consultation with Vidal, the Brazilian President declared that the mission could tell the bankers, “and accept his assurance”, that he would do his best to persuade Congress to pass the necessary legislation to implement the report<sup>89</sup>.

After more than two months in Brazil, the Montagu Mission left on 4 March 1924. A “Report to the Bankers” was prepared afterwards by the Mission to the Rothschilds, to which the

---

88 *Ibid.* p. 91.

89 According to the notes on the private diary of Edwin Montagu, quoted by Fritsch. *Ibid.* p. 97.

Brazilian government had no access. Most of the report was filled with comments on the geography of Brazil, its institutions and administrative practices. The final section dealt with the crucial issue, the *raison d'être* of the Mission, i.e. whether the loan request made by Brazil should be favoured, given the assurances obtained in Rio. The Mission concluded that it had felt satisfied with the “good intentions” shown by the Brazilian government and “strongly recommended” to the bankers that a loan should be floated without delay<sup>90</sup>.

In the meantime, the Brazilian government discussed with Montagu the convenience of publicising a palatable version of the original report to the President. The rationale was that the report could influence Congress to pass constitutional reforms already submitted by the Executive. The text of the report was finally released on 29 June 1924, published by the *Diário Oficial* on that day. In the first paragraph of its introduction, the Montagu report indicated that the objective of the Mission had been to show “the fruits of our study of the measures required to restore the financial position of the federal government, and to enhance the growing prosperity of your country”. The recommendations of the Mission were organised in sections related to government expenditure and debts, banking and currency, development of the country, and government and industry. First of all, the federal budget should be balanced to restore Brazil’s credit. For the development of direct taxation, two alternatives were suggested: Brazilian officials to visit London and study revenue questions, or a delegation of British tax experts to be invited to Rio de Janeiro. As to foreign debt, indiscriminate attempts to borrow were to be avoided and an assent of the federal government should be announced to loans raised by states and municipalities. As regards banking and

---

90 *Ibid.* p. 98.

currency, the government's shares in Banco do Brasil were to be sold to banks operating in Brazil and further issue of notes should be based only on gold, dollars or sterling. In the section "development of the country", the report recommended the growth of exports at a faster rate than that of imports. Foreign capital should be encouraged and Brazilian participation in foreign investments would be welcomed. The vigorous development of transport facilities was needed, with special emphasis on railways. Federal and state governments should abandon the policy of constructing and operating railways and sell them to the private sector. The same solution was applicable to maritime transportation (sale of Lloyd Brasileiro). The federal government should also avoid the policy of assisting industry by subventions and postpone its steel scheme<sup>91</sup>.

The situation for the Brazilian government was one of great vulnerability and its bargaining power seemed very weak. A serious constraint was indeed the risk of shaking the confidence of City bankers with reference to the flotation of new loans to Brazil. Reflecting the dominant feeling in British financial circles, the *Times* warned that the success of the reform programme depended on the support for the government by the people of Brazil and their elected representatives. Should the reforms prevail, it was necessary to tell the people that if the measures suggested were not carried out, advised the London newspaper, the credit of Brazil could not be restored and its progress, necessarily, would be hampered by lack of capital<sup>92</sup>.

Taking this context into account, reactions against the report in the Brazilian newspapers were more or less foreseeable.

---

91 Report submitted to His Excellency the President of the United States of Brazil by Rt. Hon. Edwin S. Montagu et al., 23 February 1924, FO 371/9508.

92 *The Times*, London, 1st July 1924, FO 371/9508.

The opposition press strove to point out the interests of British capitalism behind the recommendations released to the public. The *Correio da Manhã* denounced the “imminence of foreign absorption” and the economic alienation of the country to the dominance of foreign capital: Brazil was heading “at a good pace for a situation of economic colony of England”<sup>93</sup>. Considerable political obstacles and resistance outside the government to the mission proposals were in any case already expected in London. A Foreign Office high official, writing on a telegram received from Rio de Janeiro, did not seem surprised at the outcry in the local press, especially about the accusations that Brazil would become a sort of British colony. According to this diplomat, the idea was not altogether incorrect: “they would, behind the scenes at least, forfeit some of their sovereignty”<sup>94</sup>.

Be that as it may, the fact that during the negotiations with Montagu President Bernardes had agreed with the sale of Lloyd Brasileiro and some railways, among other British proposals, did not put an end to the matter. The problem was the mission itself and its political implications. Ambassador Morgan noted that the British mission had not received any kind of cooperation from the Ministry of Foreign Relations. Percival Farquhar, the American entrepreneur with many years of business experience in Brazil, seemed reasonably well-informed when he suggested that the British mission was unwelcome to the São Paulo interests, above all the Paulista elements in the economic ranks of the federal government, like the Minister of Finance himself and the President of Banco do Brasil, Cincinato Braga. It would be hard to speculate whether the Brazilian government would actually follow the mission recommendations, since the Brazilians, if allowed

---

93 *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 1st and 2 July 1924, Biblioteca Nacional (BN), Microfilms.

94 Notes on a telegram from Tilley to MacDonald, Rio, 7 July 1924, FO 371/9508.

to choose, would rather take no advice at all. As understood by Farquhar, there was a danger of the Brazilian government making all the necessary promises and then not carrying them out<sup>95</sup>. In reality, if some of the technical recommendations were later effectively put into effect by the federal government, such an attitude would be the outgrowth of a simple convergence of positions rather than a forceful result arising from the report's persuasive power or credible British pressure<sup>96</sup>. As a matter of fact, the most controversial recommendations, which had given rise to stronger criticism, were almost all deferred and forgotten over time. Time, therefore, acted as a beneficial factor in solving Brazil's predicament *vis-à-vis* Britain.

Ironically, all these negotiations for a federal loan in London came to a halt by mid-1924: driven by domestic factors with no connection with the case of Brazil, the British government decided to impose an embargo on all foreign government loans in order to strengthen the sterling and prepare the return to the gold-standard at pre-war parity. This decision, entirely beyond Brazilian control, frustrated at that moment the economic strategy of the Brazilian government, which rested on the expectation of fresh capital entering the country.

Perhaps a perceivable influence of the Montagu Mission was felt in the decision, later confirmed by the Bernardes government, allowing the transfer to the state of São Paulo of the responsibility for the permanent supporting of coffee prices. Traditionally, the Rothschilds were not sympathetic to governmental intervention in schemes for valorisation owing to its possible impact on the payment of debt services. As shown by Fritsch, besides differences

---

95 Memorandum from Ernest Hambloch attached to the telegram from Tilley to Curzon, Rio, 10 December 1923, FO 371/9508.

96 Cf. Buescu, *op. cit.*, p. 186; Monteiro, 1984, p. 40.

in terms of monetary and fiscal policy between the Paulistas and Artur Bernardes, a Mineiro President, the end of federal support to coffee defence could be interpreted as an attempt to clear areas of friction with the City and hence keep open the access to London capital markets, a key for the success of Brazil's financial stabilisation programme<sup>97</sup>. In any case, it must be mentioned that the original position put forward by the British was the abolition of coffee valorisation by the government and not the transfer of the whole scheme to the states. Still concurring to lead to that decision, the pressure exerted by the US Department of Commerce against valorisation cannot be underestimated, as it will be seen in the next section.

#### *Hoover and coffee valorisation*

In 1925, dissatisfaction with coffee valorisation operations in Brazil loomed large in the United States. The matter was part of a campaign launched against alleged "foreign monopolies", hitting several countries supposed to control supplies and raw materials of large US consumption. In the relationship between Brazil and the United States, coffee problems were not completely unfamiliar to the bilateral agenda for, in the years 1912-1913, when the practical consequences of the Taubaté Convention were already being noticed, a similar dissension almost spoiled Brazilian-US relations<sup>98</sup>. The revival of the controversy would now be led by the Secretary of Commerce himself, Herbert Hoover, a personality with strong influence in the Republican administration of Calvin Coolidge, considered sometimes a virtual "economic president" of the United States. In his statements against valorisation, Hoover's criticism was mostly directed towards "São Paulo coffee

---

97 Fritsch, 1988, p. 100, 110.

98 Cf. Smith, 1991, p. 80-94.

speculators”, accused of promoting a deliberate policy of rising prices and causing losses to American consumers estimated at over US\$ 80 million each year<sup>99</sup>.

The US State Department, in coordination with the Department of Commerce, refused to give its consent to any release of funds to São Paulo, even from private sources, if there were any suspicions that money lent could be directly or indirectly used in valorisation operations, maintaining an artificially high price for coffee. In August 1925, the Paulista Institute for Permanent Coffee Defence had contacted J. & W. Seligman Co., from New York, seeking for a loan of approximately US\$ 15 million, which should be used to: a) provide capital for a bank of agricultural financing to coffee growers; b) compile statistics on coffee production; c) fight coffee plagues; and d) regularise the price of coffee. The representative of the New York firm, Earle Bailie, tried to obtain the approval of the US government for the loan, on the grounds that some conditions could eventually be laid down to receive from the Institute guarantees about the allocation of those resources. The State Department replied that, in the light of the information provided, it could not view this financing with favour<sup>100</sup>.

As the British embargo on foreign loans was still in force in the London market, in November 1925 the Paulista Institute approached the firm Speyer & Co., also from New York, asking now for a credit of US\$ 25 or 35 million. Mindful that political restrictions could be a hurdle, this time the Institute took some precautions. Giving his support to the operation, the governor of the state of São Paulo asserted that the reasons for the loan were as follows: first, the total amount would be deposited with Paulista banks to finance agricultural and commercial interests;

---

99 *Ibid.* p. 161 *et seq.*; Seidel, *op. cit.*, p. 418-99.

100 FRUS, 1925. Vol. I, p. 533-4.

second, the purpose of the loan was not for coffee valorisation; and third, the Institute's policy was to stop speculation. Following another consultation, the State Department reply was once again negative<sup>101</sup>. Consequently, negotiations with Speyer's representatives were broken off.

During a press conference, Herbert Hoover declared that the US administration did not believe that New York bankers wished to make loans which could be diverted to "sustain coffee speculations" under way since the previous year. The consequence of such a financial support, the Secretary of Commerce added, was simply the rise of "extravagant prices" to American consumers<sup>102</sup>. In this context, prospects for São Paulo coffee planters were critical. Once blocked the two main foreign sources of financing, namely the City of London and Wall Street, the very survival of the policy of coffee defence was in jeopardy.

The situation only changed when, by the end of 1925, Britain lifted its self-imposed embargo on foreign loans. After months of fruitless attempts by the Paulista Institute at raising credit in New York, London financial markets were again open to business. In this way, shortly after the announcement of the end of the embargo, the Institute contracted, on 6 January 1926, a £10 million loan with London bankers Lazard Brothers Co. Ltd., joined by Dutch and Swiss capital. The operation, under the assurance of the Paulista state government, marked a timely convergence between the two sides. São Paulo was in desperate need of money for preventing its economy from collapsing. London sought to recover its once dominant position as the world's financial centre before 1914 and, not less important, British

---

101 *Ibid.* p. 534-5.

102 Amaral to Pacheco, tel., Washington, 14 November 1925, Itamaraty's Historical Archives (hereinafter AHI) in Rio de Janeiro, 235/3/16.

interest in coffee prices was not as relevant as for the United States. Incidentally, two months later, the Institute changed its denomination to State of São Paulo Coffee Institute<sup>103</sup>. The change was intended to keep away from the eyes of prospective lenders any connection between loans raised overseas and their use in coffee valorisation.

Reaction to the London loan was one of exultation in Brazil. The Carioca newspaper *O Paiz* ascribed the success of the loan to the common interest between Britain, criticised by the United States on the question of rubber monopoly, and Brazil, accused of being responsible for “the mother of all valorisations”. The combined action of both Britain and Brazil was then a sort of retaliation against Hoover<sup>104</sup>. Assis Chateaubriand, writing for *O Jornal*, noted that never before had a financial operation been made in the country on such a massive scale to a Brazilian private institution. The Institute had found in London, sooner than could be expected, the money required “for the defence of our chief commodity”<sup>105</sup>.

The episode was appraised as a Latin American *revanche* and a severe setback to Hoover. Interestingly enough, some weeks before the Paulista loan, a major credit release to the Chilean nitrate industry, denied in New York, was obtained in a few hours and without difficulty in Berlin and Amsterdam<sup>106</sup>. Many criticisms were levelled in the United States against Hoover’s anti-loans policy, the sole concrete result of which, it was said, had been transferring to London profitable credit operations to the detriment of US banking institutions without improving the

103 Peláez, 1971. p. 72.

104 *O Paiz*, Rio de Janeiro, 9 January 1926, BN Microfilms.

105 “O empréstimo do café”, *O Jornal*, Rio de Janeiro, 7 January 1926, BN Microfilms.

106 *The Literary Digest*, 6 March 1926, AHI 234/4/6.

situation for the American consumer<sup>107</sup>. Interest rates charged by the bankers, for instance, varied from 6,5% up to 8% in some cases. In the last analysis, allowing loan opportunities to go to Britain could contribute to lessen the financial presence of the United States in Latin America and harm US commercial interests in that continent. James Speyer, who had lost a loan to São Paulo less than two months before, complained to the State Department about the misleading policy of the “financial boycott” on Latin American borrowing, which might have in the long run “disagreeable political consequences”. The “paternalistic attitude” of the US government, warned Speyer, could possibly lead those countries to give preference in the future for doing business with other nations and not with the United States, a danger that could also reflect on US exports and imports<sup>108</sup>.

Some New York roasters and traders noticed with concern that the Brazilian Warrant Company had been instrumental in supporting the Paulista Institute loan in London with the plain purpose of strengthening British coffee business in Brazil<sup>109</sup>. Bearing in mind European competition, they pointed out the potential damage to the prosperity of trade relations with Brazil, one of the major Latin American customers of the United States. Seen in global terms, Brazilian-US relations were double-edged: if hypothetically the United States went too far in the battle against “coffee monopoly”, one conceivable aftermath would be the state of São Paulo going bankrupt, leading to the affecting of the entire Brazilian economy, which would no longer be able to afford US exports in large quantities, as had become usual.

---

107 *Brooklyn Daily Eagle*, New York, 17 March 1926, AHI 234/4/6.

108 James Speyer to Harrison, letter, New York, 25 November 1925, NA 832.51 SA6/48.

109 Seidel, *op. cit.*, p. 473.

In view of the signs of domestic disapproval, Hoover's anti-monopoly campaign started to lose appeal. In an interview with a representative of the newspaper *O Estado de São Paulo*, on 10 April 1926, the Secretary of Commerce changed his discourse to include in a gesture of reconciliation some praise to the "great sister republic of the South". Hoover denied the possibility of antagonism between Brazilian producers and American consumers, anticipated an encouraging future for the coffee market, with increase in consumption in the United States, and made some suggestions for improvements in the productivity of coffee crops through the use of machines and fertilisers. He also put forward the hypothesis of US capital, alone or in association with Brazilian capital, being employed in the organisation of agricultural credit designed to reduce production costs. Several newspapers in Brazil welcomed Hoover's words as a possible blueprint for a definitive solution to the coffee question via cooperation between the two countries<sup>110</sup>.

From May 1926, the coffee valorisation issue slowly disappeared from the bilateral agenda. Hoover had lost the internal support needed to boost his crusade and he had not managed to unite US buyers, roasters, dealers and retailers in a concerted action in the case of coffee. Decentralisation on the domestic front caused the campaign to die away. Still, growing criticism in Brazil also threatened to arouse dormant anti-American resentment and, what is more, foreign competition in loans turned out to be a compelling factor pressing for the revision of the US policy, in particular the hard line backed by the Department of Commerce. Depending upon external sources of financing, Brazil sought capital where it was available. It did not matter if money came from the City of London or Wall Street. With both alternatives in hand, the Brazilian authorities were in a position to elude pressure

---

110 Morgan to Kellogg, tel., Rio de Janeiro, 28 April 1926, NA 832.61333/245.

from whatever provenance. This ability would be tested again very soon.

### *Chamberlain and the federal loan of 1926*

Financing coffee valorisation was a suitable niche found by the London financial market in the dispute with New York over loans to Brazil. From 1926 onwards, all the capital raised abroad for that purpose came from British sources. Between 1927 and 1928, the Banco do estado de São Paulo, responsible for carrying out the financial programme of the Coffee Institute, contracted three supplementary loans with the London house Lazard Brothers, to the exasperation of both official and financial circles in the United States. The vicissitudes of rivalry between the two contending financial centres in the 1920s may be better exemplified in the case of the 1926 loan to Brazil's federal government.

Early in 1926, following the hindrance caused by Hoover's action in the United States, the end of the British embargo brought some relief to frequent borrowers in London, and the Bernardes government decided that the time had come for the loan planned to liquidate the federal floating debt and help the government to attain its goals in economic policy (the same loan which had motivated the Montagu Mission in 1924). In February 1926, preliminary contacts were maintained with some City banking houses for the negotiation of the proposed loan, which was expected to also count upon the contribution of Dillon, Read & Co. of New York.

The New York firm promptly consulted the State Department on the view of the US government concerning the transaction, and no objection was raised. The State Department only recalled an excerpt from a 1922 "Statement on Loans": "The Department of States does not pass upon the merits of foreign loans as business

propositions nor assume any responsibility in connection with such transactions, also that no reference to the attitude of this Government should be made in any prospectus or otherwise”<sup>111</sup>. Equally important, the Department of Commerce did not present any difficulty, possibly because the operation had clearly no connection with the coffee controversy<sup>112</sup>.

Meanwhile, in Geneva, the diplomatic crisis of March 1926, during the extraordinary Assembly meant to have endorsed Germany’s admission into the League of Nations, placed Brazil and Britain on opposing sides<sup>113</sup>. The Brazilian opposition to the granting of a permanent seat to Germany alone on the League Council had posed an unexpected hurdle to the Locarno agreements and Brazil’s obduracy profoundly annoyed the British government. City bankers knew well that the Foreign Office did not see with favour the flotation of a loan to Brazil at that moment. By the end of March 1926, therefore, the Rothschilds, without explaining the reason for the change of mind, formally communicated to the Brazilian government that the issue of a loan should be postponed until further notice. The same message was simultaneously conveyed to Dillon, Read & Co. with the request that the US firm had better suspend negotiations with Brazil.

Some weeks later, Alfred de Rothschild and Peacock, from Baring Brothers, approached the Foreign Office with the information that apparently the Americans had the intention of going ahead alone with the operation, with or without British participation. According to them, it would be most unfortunate for British interests if this happened: London had financed Brazil ever since Independence and to allow that country now to resort to the

---

111 Harrison (Assistant Secretary) to Dillon, Read & Co., Washington, 11 February 1926, NA 832.51 D58/3.

112 Stokes (Hoover’s adviser) to Harrison, Washington, 10 February 1926, NA 832.51 D58/5.

113 Cf. Garcia, *O Brasil e a Liga das Nações*, 2000, passim.

United States would mean a “great loss”. Under the circumstances, Rothschild and Peacock wanted to know whether the Foreign Secretary, Austen Chamberlain, still sustained the same opinion as regards the matter<sup>114</sup>. Chamberlain’s opinion, communicated verbally to the Rothschilds, was based on the following comments written by the Foreign Secretary:

*I can only reply that it is only in very exceptional cases that the Foreign Office ever intervenes proprio motu in such questions and that I had not thought this to be a case which required my unsought intervention; but since they ask for my opinion, I am obliged to say that the action of Brazil at Geneva was not conducive to the furtherance of peace which I take it [sic] to be the first of British interests and especially the first interest of the City of London; that I have as yet no assurance that Brazil will modify her attitude in September [at the next Assembly]; that I conceive that the issue of a loan in London now should be considered as condonation or even approval of her attitude and that I can give no encouragement to it<sup>115</sup>.*

Alfred de Rothschild took note of Chamberlain’s standpoint and promised to “respect his wishes loyally”. In communicating his final decision to the Brazilian government, he still had the care of finding a formula that excluded any reference to the Foreign Office. Later, responding to a number of rumours about the aborted transaction, the Foreign Office was forced to publicly deny that there had been any interference in the negotiations between

---

114 Memorandum from Wellesley to Chamberlain, London, 19 April 1926, FO 371/11115.

115 *Ibid.* This document was first quoted by Abreu, 1973, p. 21.

Brazil and the Rothschilds to block the loan, a statement which could barely hide what had really occurred<sup>116</sup>.

On 16 April 1926, aware of the restrictions placed by the British government, the Brazilian Ambassador in London, Régis de Oliveira, called on Chamberlain to enquiry as a “personal friend”, and not as an Ambassador speaking to the Foreign Secretary, whether Chamberlain could give him any help in the affair. Chamberlain replied that the Foreign Office exercised no control over the London market, and if the City banks proceeded with the loan “on an ordinary commercial basis”, he would not seek to interfere with them. As an “individual investor”, nevertheless, Chamberlain said that he would not look at a Brazilian loan at this moment, “for to us in London Brazil necessarily appeared as a power which by its action in Geneva had endangered European peace”. Chamberlain insisted that the policy of the Foreign Office was one of non-intervention in the business of the City of London and that these loan negotiations should remain a matter to be solely deliberated between the Brazilian government and the London issuing houses<sup>117</sup>.

Contrary to what had been said to Régis de Oliveira, the toughest opposition to the Brazilian loan came precisely from Chamberlain. In a private and personal letter to Beilby Alston, British Ambassador in Rio, Chamberlain described the meeting with the Brazilian Ambassador as “sufficiently embarrassing”. Chamberlain hoped that the Brazilian Minister of Foreign Relations would not speak officially to Alston on the matter, but in case that happened, the British Ambassador should be “in complete ignorance” of the Foreign Secretary’s views and hint, on his own account, at the “disturbing effect” which events at Geneva

116 *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 3 June 1926, BN Microfilms.

117 Memorandum from Chamberlain, secret, London, 16 April 1926, FO 371/11115.

had upon London, as well as “hesitate a personal doubt” as to whether that was the best moment for a loan. “In other words”, summed up Chamberlain, “I do not wish to appear as preventing a loan, but I should be very sorry if Brazil gets anything out of the City of London at this moment”<sup>118</sup>.

Some opposition newspapers in Brazil took advantage of the loan debate to once again attack the federal government. In an article in *O Jornal*, Azevedo Amaral commented that European financial circles were apprehensive about the “symptoms of lack of international responsibility” which Brazil had shown by vetoing the entry of Germany into the League of Nations. For this journalist, it was a contradiction to pursue an anti-British policy in Geneva while at the same time a loan was being negotiated in London. City bankers and financiers, “surprised at the unconscious attitude of our chancery”, were now regarding Brazilian business with reservations that could represent a serious obstacle to undertakings and operations in which Brazil might have direct interest<sup>119</sup>.

Chamberlain and Alston’s insinuations, trying to convince the Brazilian government that the political moment was not convenient for a loan, reached Artur Bernardes, who reacted with irritation. Alston was then confidentially informed that, even though the loan in the United States no longer seemed so urgent, the Brazilian President insisted on it in order to show that Brazil was not dependent on Britain alone.<sup>120</sup> The tactics of persuasion used by the British government had the opposite effect and, in May 1926, a contract was finally signed in New York, between the

---

118 Chamberlain to Alston, letter, London, 16 April 1926, FO 371/11115.

119 *O Jornal*, Rio de Janeiro, 16 and 23 May 1926, BN Microfilms.

120 Alston to Chamberlain, tel., Rio de Janeiro, 4 June 1926, FO 371/11117.

Brazilian government and Dillon, Read & Co. for a US\$ 60 million loan, to be raised in two quotas of 25 and 35 million<sup>121</sup>.

To Félix Pacheco, Minister of Foreign Relations, the episode had been beneficial in bolstering Brazil's self-confidence towards Britain. When the London bankers had stopped to talk about the loan sought by Brazil, Pacheco wrote, the Brazilian government "naturally" smiled at that "hostility" and got what it wanted in New York. Visibly showing satisfaction in saying it, Pacheco added that Brazil did not need Britain, which maybe had more to lose in terms of unresolved interests in the country. He mentioned specifically the renewal of the contract for the São Paulo Railway and the revision of rates for the Estrada de Ferro Leopoldina, an old British claim<sup>122</sup>.

In the past, Britain had had the ability to exert, if necessary, some degree of financial power over Brazil without facing any constraints by third players. In the 1920s, Britain's influence in the financial arena was still by no means negligible in the case of Brazil. Nonetheless the British attempt at retaliating against the Brazilian challenge in Geneva did not succeed because the proposed loan could be easily obtained in the United States, neutralising the deterrent effect that Chamberlain tried to create by posing the threat of withholding credit. If the January 1926 loan in London from the Paulista Institute for Permanent Coffee Defence is considered, soon after the US government had blocked Wall Street credit operations in an effort to change the Brazilian coffee policy, the situation was now reversed: the British government vetoed financial activities of the City with the purpose of inducing a change of behaviour in Brazil's foreign policy, a move which proved fruitless due to the availability of New York as an alternative source

---

121 Hayward (Dillon, Read) to Kellogg, letter, New York, 23 June 1926, NA 832.51 D58/10.

122 Pacheco to Melo Franco, tel., Rio, 21 May 1926, AHI 274/3/4.

of capital. The “financial weapon”, used twice against Brazil by two different powers in a short period of time (less than one year), did not work thanks to the foreign-competition factor, revealed in this case by the Anglo-American rivalry in international capital markets. Brazil was not engaged in any specific strategy to favour one or another financial centre and it seemed rather directed by opportunism, helped by the fact that on the two critical occasions external conditions were happily favourable.

The May 1926 loan in New York, notwithstanding, gained lasting political connotations. It symbolically represented the emergence of the new, in steady expansion, in contrast to the old, in relative decline. The supply of British capital to coffee valorisation proved to be a transitory factor in Brazil’s financial history, whereas the entry of US capital into the country paved the way for long-standing consequences. The event also cast doubt upon the usefulness of Britain’s attempts to impose preconditions on the release of extra credit by linking loans with better treatment for British interests in related areas, including trade and investments, or by seeking to interfere with the Brazilian financial policy (e.g. the Montagu Mission). Apart from some French loans, the City of London held a quasi-monopoly as capital supplier to Brazil until World War I, but the golden years of Britannia were now over. Rising American capitalism and the liberal propensity of Wall Street for unlimited lending before the crash of 1929 undermined the chances of success for long-established British lenders. To the contemporaries in the 1920s, therefore, for a country relying so deeply on foreign capital like Brazil, the United States were seen as redeemers and not as “imperialists”. The financial rise of New York was welcomed by Brazilian leaders as the anxiously awaited alternative to at least counterbalance the country’s historical dependence on British capital. Brazil then took advantage of the Anglo-American dispute so as to always have the best choice

available in international capital markets. Also as applied to other fields, this understanding of events was recurrent at that time, and is why US economic penetration generally aroused more sympathy than opposition in Brazil before 1930. In any case, the situation would change in the future, particularly when the United States became a hegemonic power during and after World War II, opening a completely different approach to Brazilian-US relations.

#### **IV – Enduring Rivalry**

##### *The good neighbour and the D'Abernon Mission of 1929*

On 6 November 1928, Secretary of Commerce Herbert Hoover was elected President of the United States with great popular support. In Brazil, the news gave rise to some concern caused by memories of the intense campaign waged by the Department of Commerce against coffee valorisation some years earlier. The anti-monopoly campaign had cooled down as Hoover adopted a public posture of tolerance on the policy of coffee defence. Even so, there was still lingering distrust in relation to Brazilian attempts to control the coffee market. In February 1928, for instance, the New York investment bond house E. H. Rollins & Sons consulted the State Department on the convenience of going ahead with a refunding operation in the US market for the 1926 loan contracted in London by the State of São Paulo Coffee Institute. The New York bankers were informed by the State Department of the following:

*After careful consideration, the conclusion has been reached that there is no change in the situation which would warrant modification at this time of the position taken by this Government prior to the flotation of the loan of 1926, namely, that the issue in the American*

*market of a loan in connection with coffee valorisation would not be viewed with favour*<sup>123</sup>.

Soon after Hoover's election, the US government announced that the President-elect would pay a visit to several Latin American countries before taking office. Officially, Hoover stated that the purpose of his visit was to promote a good understanding, to strengthen cooperation, and to acquaint himself with the problems of Latin America common to the United States. Silvino Gurgel do Amaral, Brazilian Ambassador in Washington, recalled that the visit would be the first of an American President-elect to the region's major countries. Apart from the official version, two motives for the trip, he added, were to dissipate the bad disposition towards the United States in Hispanic America, and to insist on the adherence of the ABC countries to the Briand-Kellogg Pact for the Renunciation of War, signed in August 1928, to which Hoover attached "exceptional interest"<sup>124</sup>. Hoover left the port of Los Angeles by the end of November 1928, heading for Honduras, the first leg of his long Latin American goodwill tour. Afterwards, the President-elect and his party visited El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Ecuador, Peru, Chile, and Argentina. In Buenos Aires, anti-American feelings were strong and the reception turned out to be cool, impaired by strict security arrangements which had been put in hand as a precaution against any offence.

After a stopover also in Uruguay, Hoover finally arrived in Brazil on 21 December 1928. Gurgel do Amaral informed Itamaraty that the press in the United States was full of news about Hoover's arrival in Rio de Janeiro on the dreadnought U.S.S. *Utah*. The *New York Times* argued that the Brazilian reception had been the most impressive of all the others. As to the number

---

123 FRUS, 1928. Vol. I, p. 1019-20.

124 Amaral to Mangabeira, tel, Washington, 10 November 1928, AHI 235/3/18.

of people, the enthusiasm, the splendour of ornaments and popular cheering, none had equalled the great welcome given by the Brazilian metropolis. “No language can interpret the overwhelming waves of sentiment they have extended to us”, said the New York newspaper, based on dispatches by correspondents who had accompanied the President-elect. The programme for the visit in Rio included sightseeing by car, a special audience with the Brazilian President, a solemn session at Congress, a visit to the Supreme Court, a banquet followed by a reception, and horse races. At the Catete Palace, Hoover held a friendly conversation with President Washington Luís, during which the question of coffee valorisation was not even mentioned. Neither was the Briand-Kellogg Pact discussed. In reality, the motivation behind the visit was basically to present the United States as a reliable partner and faithful friend. In other words, a “good neighbour” in the making. Controversial issues were hence deliberately avoided throughout the trip. On 23 December, Hoover left for North America convinced that sound Brazilian-United States relations were carved in stone<sup>125</sup>.

A key factor in the advancement of the US Good Neighbour policy was the volume of economic and commercial interests of the United States in Latin America, which had grown enormously since World War I. The idea of dissipating fears of “Yankee imperialism” in the continent was designed to create, among other things, a favourable atmosphere for business, in line with the so-called “Progressive Pan Americanism”, i.e. the promotion of material progress in Latin America according to liberal principles and American values, a political and economic orientation always supported by Hoover<sup>126</sup>. The penetration of the United States

---

125 Amaral to Mangabeira, tel., Washington, 22 December 1928, AHI 235/3/18; Smith, 1991. p. 186-8; MRE Report, 1928. p. 59-61.

126 On the “Progressive Pan Americanism” movement see Seidel, *op. cit.*, p. 581-97.

into the Latin American economies, by means of exports, loans and direct investments, affected Britain insofar as the British position in the continent was indirectly threatened by US gains. The Latin American tour of Herbert Hoover, therefore, was closely monitored by British officials. According to a memorandum written by the British Commercial Secretary in Rio, Stanley G. Irving, the increase of 85% in the trade of the United States with Brazil since 1923, as against an increase in Brazilian imports from Britain of only 15%, could be certainly attributed in some degree to the fact that the US commercial attaché had a staff more than three times as large as the staff of the British commercial secretariat. British manufacturers were probably less well informed about Brazil “than about any other important market”, Irving wrote. His suggestion was to develop the “sustained, constructive effort needed to revive British trade in this market”<sup>127</sup>.

The importance of trade in the region was underlined by the *Times*, which considered the relations existing between Britain and the leading republics of South America as “predominantly commercial”. Following the growth of commercial affairs in the Foreign Office, a real change was needed in the traditional ways of acting by British diplomats in those countries: their job should be governed by “a new conception of their duties to British trade”<sup>128</sup>. By the way, the US consul in São Paulo, Charles R. Cameron, noted that Britain was losing out on South American trade and was making “desperate efforts to turn the tide”, one example of this being the recent visit of Lloyd George to Brazil in 1928. Britain was “very anxious” in relation to trade and it was beginning to regard the United States very much as it had regarded Germany in 1912. For Cameron, this was not a desirable trend: economics ruled the

---

127 Memorandum from Stanley G. Irving, Commercial Secretary at Rio de Janeiro, 1929, PRO, Department of Overseas Trade Correspondence and Papers, BT 61/38/3.

128 *The Times*, London, 4 July 1929, BT 61/38/3.

modern world and Britain had “too many splendid qualities to become our enemy”<sup>129</sup>.

In May 1929, as a response to Hoover’s visit, the British government decided to send a special high-level mission to South America with a view to undoing the impression that the region had a low priority in Britain’s foreign economic policy. The economic mission would be headed by Edgar Vincent, Lord D’Abernon, former Ambassador in Berlin, and composed of representatives from selected sectors of the British economy: Sir William Clare Lees, deputy-chairman of the Federation of British Industries and businessman involved in Manchester’s textile industry; G. E. Rowland, chairman of the Association of Agricultural Engineers, linked to engineering industries and civil construction; Julian Piggott, representative from the steel industry; and, as secretary to the mission, H. W. Wiswould, from the Department of Overseas Trade<sup>130</sup>.

Before coming to Brazil, the D’Abernon Mission first visited Uruguay and Argentina, in August 1929. In Buenos Aires, the mission spent over two weeks in negotiations with the Hipolito Yrigoyen government about Anglo-Argentine trade relations, more intense than in the case of Brazil. D’Abernon arrived in Rio de Janeiro on 15 September and from the outset the Brazilian government offered its cooperation in facilitating his work. In a speech to the Carioca press, the British envoy said that the mission was “purely economic”. He continued: “We have nothing to do with politics. Our sole ambition is to learn, to enquire into conditions, to remove impediments and obstacles from the path of commercial progress”. During his stay in Rio, D’Abernon stated several times that he wanted to stimulate reciprocity in bilateral trade. There

---

129 Cameron to White (Assistant Secretary of State), dispatch, São Paulo, 29 January 1928, NA 711.32/37.

130 MRE Report, 1929. p. 146-8.

was a “gigantic market” open in Britain to Brazilian exports, but Brazil was sending there only a small part of its produce. The fruit trade and the meat trade were growing, though “they had not yet attained to the limits of possibility”, he said. In the case of coffee, the decrease by 50% in the consumption of alcohol in Britain in the last 15 years had left a vacuum in the requirements of the population that could perhaps be filled with another drink. Speaking at the Jockey Club, during a banquet hosted by the Minister of Agriculture and Commerce, D’Abernon summed up the purposes of his mission: to establish trade on a reciprocal basis and to remove the existing barriers to the commercial exchange between the two countries. D’Abernon even flattered his hosts by praising the stabilisation policy of the Brazilian currency, which he described as “a great national achievement” under the Washington Luís government<sup>131</sup>.

D’Abernon’s call to cooperation served well to placate criticism from some Brazilian newspapers that the mission sought only to extract tariff concessions in favour of British manufactures. The behind-the-scenes agenda of the mission, theme of private conversations with President Washington Luís, was centred on four points: a) an agreement for the construction of ships for the Lloyd Brasileiro in British yards; the project, estimated at about £3 million, attracted the interest of British firms led by Armstrong-Vickers; b) the definitive approval of the new contract for the Rio de Janeiro City Improvements Company, pending ratification from Congress; c) a modification of the Brazilian bankruptcy law to prevent fraudulent claims from causing losses to creditor banks; and d) the removal of duty payable on bunker coal, a heavy cost to British navigation companies, since the coal was not exactly imported, but rather consumed almost entirely outside Brazilian

---

131 Birch to Henderson, tel., Rio, 4 October 1929, BDFa, Part II, Series D, v. 6, p. 148-51.

territorial waters. Washington Luís agreed in principle with the demands presented by D'Abernon, but he hinted that details would have to be elaborated. The Brazilian President also raised the question of duties on coffee imported by Britain, implying a possible exchange of mutual concessions. It was agreed that nothing should be published regarding the topics discussed<sup>132</sup>.

After five days in Rio, D'Abernon went to São Paulo, where the mission stayed until 25 September 1929, their date of departure from Brazil. In his conclusions about the British economic presence in South America, D'Abernon tried to draw attention to marketing problems, including advertisement and sales distribution, as well as old methods and inadequate representation. He suggested that ambassadors, ministers and diplomats familiar with economic and commercial problems should be sent to the region. According to D'Abernon: "The undeveloped countries are likely to provide opportunities for British economic enterprise such as are no longer open in the more advanced republics and opportunities, moreover, of which we can best hope to take advantage by working on the results and experience of British enterprise in the larger republics". A specific section exclusively handling South America should also be created in either the Foreign Office or the Department of Overseas Trade, its direction being entrusted to a senior officer "who could be regarded as an authority on South American affairs". In another of his reports, D'Abernon stressed that conditions in Brazil were quite different from those in Argentina: the commerce and industry of the country were not centred in the capital. Although British trade with Brazil was "considerably less" than with Argentina, and British investments there were not of "the same magnitude", in many respects both encountered more difficulties in Brazil. In view of the increasing

---

132 Brazil, Annual Report 1929, p. 7-9, FO 371/14207; Birch to Henderson, tel., Rio, 20 September 1929, FO 371/13469.

importance of São Paulo, “the chief commercial centre of Brazil”, D’Abernon recommended that the British consulate in the Paulista capital should be upgraded to consulate-general, which would look after all the commercial work, instead of sharing it with the consulate-general in Rio. The consular staff in São Paulo should also be augmented, following an increase in salaries too<sup>133</sup>.

The British Embassy in Rio assessed that the D’Abernon Mission had attained its goal of enhancing the prestige of Britain in the country and developing Anglo-Brazilian trade. Tangible results, however, were fairly meagre for the mission in Brazil. The renewal of the Lloyd Brasileiro fleet was put off owing to financial difficulties of the Brazilian government, which affected the contract for the City Improvements Company as well. Duties on either bunker coal or coffee remained unchanged. In August 1930, a small industrial mission from Sheffield visited Brazil to study the steel market, but apparently no business deal was closed. Hindered by the world economic crisis, bilateral trade decreased in 1930<sup>134</sup>.

The evolution of the British commercial policy itself seemed not to stimulate better conditions for boosting trade with Brazil. Since wartime, when demonstrations of support and solidarity from Dominions and colonies of the British Empire had made a good impression in London, some voices had begun to favour a policy of privileged entry into Britain of products from those territories. In post-war years, the principle of imperial preferences had already gained practical expression in 1919, when customs duties on tea, cocoa, coffee, chicory, sugar, tobacco, saccharin and other colonial products were reduced by 33,5%. Britain turned increasingly to trade within the Empire, whose share in British

---

133 Report of the British Economic Mission to South America (August to September 1929) on commercial diplomatic representation in Brazil, PRO, BT 61/38/3.

134 Irving to D’Abernon, confidential letter, Rio, 28 March 1930, FO 371/14205; Brazil, Annual Report 1930, p. 2, 8, FO 371/15067; Birch to Henderson, tel., Rio, 27 January 1930, FO 371/14205.

exports reached 42% in 1927-1929<sup>135</sup>. The sojourn of the D'Abernon Mission in Brazil did not help to reverse this trend. Later, in 1932, Britain would officially abandon free trade and the exception of the Imperial Preference became the rule, as approved by the Conference of Ottawa. It was the first step towards the ongoing concentration of Britain's commercial interests on the tripod of Europe, the United States and the Commonwealth. In Latin America, the most important basis for trade would be Argentina, and not Brazil, especially after the Roca-Runciman Pact of 1933. It may also be remembered that British capital invested in Argentina reached £420 million, against £285 million in Brazil. In the 1930s, therefore, Britain's top priority in South America would move towards the River Plate area, where the economic dispute with the United States was still far from indicating an obvious winner<sup>136</sup>.

In the realm of Anglo-American trade rivalry in Brazil, the United States had no reason for grievances. In 1926, for instance, the United States exported to Brazil US\$ 113,3 million, an auspicious performance if compared to the sum of US\$ 73,1 million in British sales. American imports from Brazil amounted to US\$ 218 million, while Britain bought only US\$ 15,9 million. These figures are even more revealing if the situation before the war is taken into consideration: in 1913, the United States had exported to Brazil US\$ 50,9 million and imported US\$ 101,8 million; Britain, on the other hand, had sold to Brazil US\$ 79,2 million and bought US\$ 41,5 million<sup>137</sup>. American products doubled their share in the Brazilian market, whilst British products stagnated in the purchases of Brazil. In the end, the commercial decline of

---

135 Singer, 1975. p. 363, 370.

136 Miller, 1993. p. 217; Rippey, *op. cit.*, p. 75-6. For a discussion on British trade decline in Latin America between 1914 and 1950 see Miller, 1996. p. 130-42.

137 Winkler, *op. cit.*, p. 82, 274, 279.

Britain could not be reverted and the British share in the Brazilian import market decreased steadily, falling from 20% in the 1926-1929 period to 12% in 1935-1938<sup>138</sup>. Unable to recover the pre-1914 levels of trade which used to maintain with Brazil, when Britain was still the biggest supplier of Brazilian imports, the alternative for British economic interests in the following years was to concentrate efforts above all on Argentina, its largest trade partner in the region and main destination for British investments in Latin America. A historical transition in Brazilian foreign trade had then occurred, reinforced by the passing of the years: the United States had consolidated its position as Brazil's major trade partner.

## Conclusion

From the point of view of contemporaries, the transition of power from Britain to the United States was a possibility rather than a certainty. It is interesting to note that Alan Manchester's book on British pre-eminence in Brazil, originally published in 1933, was conceived by taking into account a historical moment experienced by the author himself in the previous decade. He finished his final chapter, entitled "The challenge to Britain's economic supremacy", with some intriguing questions:

*Will the United States be able to maintain its paramount position as the successful rival of the British in the markets of Brazil, and perhaps even displace England in the investment field as well? Or will Great Britain be able to regain its traditional position of absolute economic pre-eminence in Brazil? These are questions to which only the future can reveal answers<sup>139</sup>.*

---

138 Miller, 1996. p. 129.

139 Manchester, *op. cit.*, p. 336.

In effect, to those living at that time, the answers to these questions were not obvious ones. Despite the great strides made by the United States, in many aspects Britain was *still* the major foreign power in the Brazilian economy during and after World War I. Since Germany's full economic recovery would take several years to reach its pre-war levels in South America, the principal struggle in Brazil occurred then between the conservative interests of Britain and the rising challenge of the United States. This seems to be precisely the significance of the 1920s as a field of study for Anglo-American rivalry in Brazil. We now know, with hindsight, that the United States did succeed in consolidating its hegemony in the interwar period, first dislodging Britain (mostly in the 1920s) and then overcoming Germany (in the 1930s). The post-1945 Pax Americana was certainly very brief and should not be overestimated, but the fact remains that this overall transition profoundly affected Brazil's international relations in the twentieth century.

It is also worth noting that the transition of power in Brazil was only a change in economic fortunes. Politically, there was no such transition, insofar as Brazil's foreign policy was *not* directed towards Britain before 1914. Interestingly enough, one can identify a discontinuity between economic presence and political influence, since Rio de Janeiro did not look at London as one of the axes of the Brazilian diplomacy. The political supremacy of the British had vanished long ago in the 1840s. Even during most of Dom Pedro II's Empire, in the second half of the nineteenth century, Britain's political influence over Brazil was minimal compared to its pervasive economic interests. By contrast, after 1889, the new republican regime in Brazil sought a policy of rapprochement *vis-à-vis* the United States and the so-called "Western Hemisphere idea" held great appeal among Brazilian politicians and diplomats, fervent supporters of Pan Americanism. It was believed that

the countries in the Americas, by virtue of their geographical proximity and by sharing the same ideals, a common history and similar institutions, constituted a community of interests in itself, separate from the rest of the world. In the name of hemispheric unity, the American countries should stand together in mutual support against extra-continental threats, particularly European ones. Under this conceptual framework, Washington remained one of the central political tenets in the Brazilian foreign policy throughout the Old Republic and beyond<sup>140</sup>.

If politically Britain's influence over Brazil had long been supplanted by the United States, economically British interests were firmly established in the country and the shift was far more complex. In direct investments, as a *statu quo* power, Britain's traditional stance and long-established business practices no longer suited Brazilian needs and could not be adapted to a changing economic environment. In spite of a good British performance in absolute terms, the trend towards US investments was clearly already in motion, even before 1929, in a way detrimental to the future of British capital in Brazil. In trade, British exports had already lost the lion's share in the Brazilian import market during World War I and, after some attempts at recovering it in the 1920s, they were considered hopeless by 1930. In finance, Britain's resilience in Brazil was substantial, but its own economic difficulties and inability to apply political pressure on related issues prevented the British government from exercising further influence, as demonstrated by the events of 1926.

As a challenger in expansion, the United States took advantage of every opportunity to consolidate its position in Brazil, from naval affairs to customs duties. But Brazil was not a passive

---

140 The origins of the "Western Hemisphere idea" may be traced back to the Monroe Doctrine and the revival of US-led Pan Americanism in the 1880s. See Whitaker, 1954, p. 74.

observer of foreign economic competition. In the end, it was the Brazilian government which decided to hire the Naval Mission in the United States and sign a commercial *modus vivendi* with the most-favoured-nation clause only with that country. Besides, American investments were highly in demand and Brazilian-US political solidarity facilitated commerce and business. During his visit to the United States in 1919, for instance, President-elect Epitácio Pessoa openly expressed his desire to have US business and financial interests entering Brazil in preference to European interests. He declared himself against the “monopolistic features” of certain contracts, such as with the British Western Telegraph Company, and promised to help a number of American businessmen have their share in the Brazilian market<sup>141</sup>. Pessoa’s view echoed the prevailing mood among the Brazilian authorities in post-World War I affairs. Also in the financial area, with Wall Street confidently emerging as an alternative to Brazil’s old connections with the London market, the US challenge was welcomed by many Brazilians eager to reduce the historical predominance of the City in terms of loans to Brazil.

Under the agro-export model of growth, the Brazilian oligarchical elites favoured an open economy and good economic relations with all the major commercial partners of Brazil, including the coming of international capital and investments, regardless of their origin. Great-power economic rivalry was seen with satisfaction because growing foreign competition was mainly to Brazil’s benefit. In view of existing European interests, more US involvement in the Brazilian economy could positively add more options to the menu available. Thus, although just exploring the possibilities presented by Anglo-American rivalry, Brazil was in a sense seeking diversification in the 1920s, trying not to be

---

141 According to a memorandum prepared by Herbert Stabler and quoted in Lansing to Morgan, tel. confidential, Washington, 18 jul. 1919, NA 711.32/23a.

locked into one single relationship of dependence. It was also a quest for autonomy, since Brazil was able to improve its own bargaining position by playing with both Britain and the United States, eluding pressure from both sides. In the 1930s, the game involved rather Germany and the United States, the logic behind it remaining exactly the same, even though different circumstances were at stake.

In asymmetric power relations in world politics, bargaining is a recurrent pattern of behaviour among lesser powers in their relations with more powerful states. As a tool for attaining tactical goals it may be used in many situations and contexts. The varying factor to be considered is the strategic purpose which should guide diplomatic action when bargaining tactics are employed. It may be suggested that, while securing immediate gains and diversification through foreign competition in the 1920s, Brazil was in a way endangering the long-term balance among international players in the Brazilian economy inasmuch as the moves towards the United States implied a potential risk for Brazil's own autonomy. Undoubtedly, it was a foreign policy paradox. Britain was more concerned with maintaining the *statu quo* for the sake of running business as usual, without necessarily direct political involvement. The United States, on the contrary, had a historical, politically oriented hegemonic project for South America, which the economic expansion triggered by World War I helped to consolidate in the long run. As a result, any pro-United States policy would certainly have political as well as economic implications. Considering the international choices made by Brazil in the 1920s, within the scope of this paper, perhaps one can say that, from the privileged vantage point of today's historians, the tactics were good, but the strategy devised, if any, backfired in the future.

## Select bibliography

### *Books*

ALBERT, Bill. *South America and the First World War: the impact of the war on Brazil, Argentina, Peru and Chile*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

ALDCROFT, Derek H. *From Versailles to Wall Street, 1919-1929*. London: Allen Lane, 1977.

BACHA, Edmar Lisboa & GREENHILL, Robert. *150 anos de café*. S/l: Salamandra, Marcellino Martins e E. Johnston Exportadores, 1992.

BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

BARCLAY, Glen St. John. *Struggle for a continent: the diplomatic history of South America, 1917-1945*. London: Sidgwick & Jackson, 1971.

BETHELL, Leslie. *The abolition of the Brazilian slave trade: Britain, Brazil and the slave trade question, 1807-1869*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

BURLAMAQUI, Armando C. *A situação naval sul-americana em 1921*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1922.

\_\_\_\_\_. *Esboço da política naval brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923.

CAIN, P. J. & HOPKINS, A. G. *British imperialism: crisis and deconstruction, 1914-1990*. London: Longman, 1993.

CAMPOS, Raul Adalberto de. *Legislação internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1929, 2 v.

CASTRO, Ana Célia. *As empresas estrangeiras no Brasil (1860-1913)*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

CONNELL-SMITH, Gordon. *The United States and Latin America: an historical analysis of inter-American relations*. London: Heinemann Educational Books, 1974.

DE FIORE, Elizabeth & DE FIORE, Ottaviano (eds.). *A presença britânica no Brasil, 1808-1914*. São Paulo: Editora Pau Brasil, 1987.

FREITAS JR., Norton Ribeiro de. *O capital norte-americano e investimento no Brasil: características e perspectivas de um relacionamento econômico (1950-1990)*. Rio de Janeiro: Record, 1994.

FRITSCH, Winston. *External constraints on economic policy in Brazil, 1889-1930*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988.

GABAGLIA, A. C. Raja. *Poder marítimo nas duas guerras mundiais (1914-1918, 1939-1945)*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1953.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre/Brasília: Editora da Universidade (UFRGS), Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

\_\_\_\_\_. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo/Brasília: Editora Alfa-Ômega, Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação*. São Paulo: Harper & Row, 1986.

GRAHAM, Richard. *Britain and the onset of modernisation in Brazil, 1850-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1968.

HARTCUP, Guy. *The war of invention: scientific developments, 1914-1918*. London: Brassey's, 1988.

HILTON, Stanley E. *O Brasil e as grandes potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

- KRENN, Michael L. *U.S. policy toward economic nationalism in Latin America, 1917-1929*. Wilmington: SR Books, 1990.
- LEITE, Antônio Dias. *A energia do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- MANCHESTER, Alan K. *British preeminence in Brazil: its rise and decline*. New York: Octagon Books, 1972.
- MARICHAL, Carlos. *Historia de la deuda externa de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.
- MCKERCHER, Brian J. C. *Transition of power: Britain's loss of global pre-eminence to the United States, 1930-1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. (ed.). *Anglo-American relations in the 1920s: the struggle for supremacy*. Basingstoke: Macmillan, 1991.
- MEDEIROS E ALBUQUERQUE, José J. de Campos da Costa de. *O perigo americano*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro & Maurillo, 1919.
- MELLO, Afonso de Toledo Bandeira de. *Política comercial do Brasil*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional de Estatística, 1933.
- MILLER, Rory. *Britain and Latin America in the nineteenth and twentieth centuries*. London: Longman, 1993.
- NORMANO, João Frederico. *The struggle for South America: economy and ideology*. London: George Allen & Unwin Ltd., 1931.
- OLSON, James S. *Historical dictionary of the 1920s: from World War I to the New Deal, 1919-1933*. New York: Greenwood Press, 1988.
- OVENDALE, Ritchie. *Anglo-American relations in the twentieth century*. Basingstoke: Macmillan Press, 1998.
- PARRINI, Carl P. *Heir to empire: United States economic diplomacy, 1916-1923*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1969.

PLATT, D. C. M. *Latin America and British trade, 1806-1914*. London: Adam & Charles Black, 1972.

REYNOLDS, David. *Britannia overruled: British policy and world power in the 20th century*. London: Longman, 1991.

RIPPY, James Fred. *British investments in Latin America, 1822-1949: a case study in the operations of private enterprise in retarded regions*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1959.

SMITH, Joseph. *Unequal giants: diplomatic relations between the United States and Brazil, 1889-1930*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

\_\_\_\_\_. *Illusions of conflict: Anglo-American diplomacy toward Latin America, 1865-1896*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979.

STALLINGS, Barbara. *Banker to the Third World: U.S. portfolio investment in Latin America, 1900-1986*. Berkeley: University of California Press, 1987.

TULCHIN, Joseph S. *The aftermath of war: World War I and U.S. policy toward Latin America*. New York: New York University Press, 1971.

VALLA, Victor Vincent. *A penetração norte-americana na economia brasileira (1898-1928): sempre de acordo ou nobre emulação?* Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1978.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

VILLELA, Annibal Villanova & SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA, INPES, 1975.

VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. *O Brasil e a Primeira Guerra Mundial: a diplomacia brasileira e as grandes potências*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1990.

WATT, Donald Cameron. *Succeeding John Bull: America in Britain's place, 1900-1975*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

WHITAKER, Arthur Preston. *The Western Hemisphere idea: its rise and decline*. Ithaca: Cornell University Press, 1954.

WINKLER, Max. *Investments of United States capital in Latin America*. Boston: World Peace Foundation, 1929.

WRIGHT, Antônia Fernanda P. de Almeida. *Desafio americano à preponderância britânica no Brasil: 1808-1850*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1972.

#### *Articles*

ABREU, Marcelo de Paiva. A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931. *Estudos Econômicos*, São Paulo, IPE-USP, v. 15, n. 2, maio-agosto 1985, p. 167-89.

\_\_\_\_\_. Anglo-Brazilian economic relations and the consolidation of American pre-eminence in Brazil, 1930-1945. In: ABEL, Christopher & LEWIS, Colin M. (eds.). *Latin America, economic imperialism and the state*. London: Athlone Press, 1985.

BETHELL, Leslie. Britain and Latin America in historical perspective. In: BULMER-THOMAS, Victor (ed.). *Britain and Latin America: a changing relationship*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 1-24.

BUESCU, Mircea. A missão inglesa de 1924. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 21, n. 82, abr./jun. 1984, p. 173-86.

DOWNES, Richard. Autos over rails: how US business supplanted the British in Brazil, 1910-1928. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, v. 24, part 3, October 1992, p. 551-83.

FRITSCH, Winston. Apogeu e crise na Primeira República (1900-1930). In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1990, p. 31-72.

GREENHILL, Robert. The Brazilian coffee trade. In: Platt, D. C. M. (ed.). *Business imperialism, 1840-1930: an inquiry based on British experience in Latin America*. Oxford: Clarendon Press, 1977.

HEALY, David. Admiral William B. Caperton and United States naval diplomacy in South America, 1917-1919. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, v. 8, Part 2, November 1976, p. 297-323.

HILTON, Stanley E. Brazil and the post-Versailles world: elite images and foreign policy strategy, 1919-1929. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, v. 12, part 2, November 1980, p. 341-64.

KLEIN, Julius. Economic rivalries in Latin America. *Foreign Affairs*, New York, v. III, December 1924, p. 236-43.

MARTINS, Hélio Leôncio. Evolução da política naval brasileira entre as duas guerras mundiais. In: Brasil. Ministério da Marinha. *História naval brasileira*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, v. 5, tomo II, 1985, p. 205-24.

MAYER, Robert. The origins of the American banking empire in Latin America: Frank A. Vanderlip and the National City Bank. *Journal of Interamerican Studies*, Miami, v. 15, n. 1, February 1973, p. 60-76.

MCKERCHER, Brian J. C. Wealth, power, and the new international order: Britain and the American challenge in the 1920s. *Diplomatic History*, Wilmington, v. 12, n. 4, Fall 1988, p. 411-41.

MILLER, Rory. British trade with Latin America (1870-1950). In: MATHIAS, Peter & DAVIS, John (eds.). *International trade and British economic growth*. Oxford: Blackwell, 1996.

MONTEIRO, Norma de Góes. Artur da Silva Bernardes: uma vida dedicada à política. In: Brasil. Senado Federal. *Ideias políticas de Artur Bernardes*. Brasília: Senado Federal, 1984, v. I, p. 17-66.

PELÁEZ, Carlos Manuel. Análise econômica do programa brasileiro de sustentação do café, 1906-1945. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, out./dez. 1971, p. 5-211.

ROSENBERG, Emily S. Anglo-American economic rivalry in Brazil during World War I. *Diplomatic History*, v. 2, n. 2, 1978, p. 131-52.

SAES, Flavio A. M. de & SZMRECSÁNYI, Tamás. O capital estrangeiro no Brasil, 1880-1930. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 15, n. 2, maio-agosto 1985, p. 191-220.

SINGER, Paul. O Brasil no contexto do capitalismo internacional (1889-1930). In: FAUSTO, Bóris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira* (vol. 8). São Paulo: Difel, 1975, p. 347-90.

SMITH, Joseph. American diplomacy and the Naval Mission to Brazil, 1917-1930. *Inter-American Economic Affairs*, Washington, v. 35, n. 1, Summer 1981, p. 73-91.

SUZIGAN, Wilson & SZMRECSÁNYI, Tamás. Os investimentos estrangeiros no início da industrialização do Brasil. In: SILVA, Sergio & SZMRECSÁNYI, Tamás (orgs.). *História econômica da Primeira República*. São Paulo: Hucitec, Fapesp, 1996, p. 261-83.

*Unpublished Papers and Theses*

ABREU, Marcelo de Paiva. *Brazil and the world economy, 1930-1945: aspects of foreign economic policies and international economic relations under Vargas*. PhD Thesis, University of Cambridge, 1977.

\_\_\_\_\_. *The Niemeyer mission: an episode of British financial imperialism in Brazil*. University of Cambridge, Centre of Latin American Studies, Working Paper n° 10, 1973.

DOWNES, Earl Richard. *The seeds of influence: Brazil's "essentially agricultural" Old Republic and the United States, 1910-1930*. PhD Dissertation, University of Texas, 1986.

HOUSE, Lewis. *Edwin V. Morgan and Brazilian-American diplomatic relations, 1912-1933*. PhD Dissertation, New York University, 1969.

LEUCHARS, Christopher J. R. *Brazilian foreign policy and the great powers, 1912-1930*. D.Phil Thesis, University of Oxford, 1983.

NAVARRETE, George. *The Latin American policy of Charles Evans Hughes, 1921-1925*. PhD Dissertation, University of California, 1964.

ROSENBERG, Emily S. *World War I and the growth of United States preponderance in Latin America*. PhD Dissertation, State University of New York at Stony Brook, 1973.

SEIDEL, Robert N. *Progressive Pan Americanism: development and United States policy toward South America, 1906-1931*. PhD Dissertation, Cornell University, 1973.

## ANTIREVOLUTIONARY DIPLOMACY IN OLIGARCHIC BRAZIL, 1919-1930\*

### Introduction

The 1920s were a period of upheaval in the political history of Brazil, torn by internal protest movements, which in the end led to the demise of the so-called Old Republic (1889-1930). Historians have investigated these troubled times in multiple ways. After examining the huge bibliography on the subject, however, it is striking to see how little has been said about the role of the Ministry of Foreign Relations in the process. It has often been taken for granted that Itamaraty did have a role to play, but a limited amount of archival evidence has emerged so far to show, at least partially, how this actually happened. One possible explanation for this unintentional oblivion resides in the fact that in the history of Brazil's international relations, except for a few honourable contributions, the 1920s remained neglected for a long time, as though a historiographic gap existed between two more "eventful" periods dominated by the charismatic figures of

---

\* Artigo originalmente publicado em *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, Reino Unido, v. 36, n. 4, Nov. 2004, p. 771-796. Research for this article was finalised in 2000 while the author was Itamaraty Visiting Research Associate at the Centre for Brazilian Studies, University of Oxford. The author wishes to thank Paulo Wrobel for his comments on the first draft and Rictor Norton for revising the originals. All opinions expressed here are the sole responsibility of the author.

the Baron of Rio Branco (1902-1912) and Getúlio Vargas (1930-1945), which attracted much more attention<sup>1</sup>.

The revolutionary atmosphere that spread across the country was a source of perennial concern to the Brazilian authorities and, not surprisingly, the mechanisms of diplomacy were also affected by these circumstances. Apart from the hardening of political repression, censorship and police enforcement, followed by the adoption of a number of legal measures at the domestic level, the oligarchic élites tried to exert continuous antirevolutionary vigilance overseas. A strategic function was then reserved to Brazilian diplomacy regarding control, intelligence and counter-information. This approach was first visible in the fight against communism, including the containment of spillover effects of the Russian Revolution. The same was true in relation to both the growing restrictions on the entry of new immigrants and the intensive resort to the expulsion of foreigners. But the antirevolutionary zeal of the federal government effectively reached its apex as a reaction against the various armed insurrections which threw the country into turmoil, from the *tenentista* rebellions to the victorious movement of October 1930.

It must be noted that the causes and motivations of the 1930 Revolution belong to a vast chapter in Brazilian historiography, which lies beyond the scope of this article. The objective here is rather to shed some light on how the ruling élites used diplomacy as a tool for self-defence, combining both internal and external measures. Therefore, topics to be considered are only those directly

---

1 The bibliography on the 1930 Revolution is too extensive to be listed here. For an overview, see, for instance: Bóris Fausto, *A Revolução de 1930: historiografia e história* (São Paulo, 1997) e Lúcia L. Oliveira et al., *Elite Intelectual e Debate Político nos Anos 30* (Rio de Janeiro, 1980). The focus of this article is the link between Itamaraty and domestic politics. On Brazil's foreign policy in the 1920s, see Eugenio V. Garcia, *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920* (Ph.D. Dissertation, University of Brasília, 2001). For economic issues, refer to Winston Fritsch, *External Constraints on Economic Policy in Brazil, 1889-1930* (Pittsburgh, 1988).

related to diplomatic aspects of political events in the period under examination, whose significance stems from the sheer intensity of developments associated with antirevolutionary practices during the terminal crisis of the Old Republic.

### **Prelude: forging an antirevolutionary diplomacy**

In the nineteenth century, diplomacy in Brazil was a state business conducted by the élite of the Empire, a homogeneous and cohesive group that controlled the political system through rigidly hierarchical social relations and a great deal of patronage based on special rights for the privileged few. Brazilian diplomats did not differentiate themselves from the imperial élite as a professional, independent institution. Following the fall of the monarchy, patrimonial traditions in the Ministry of Foreign Relations survived the Republic and even the renowned Baron of Rio Branco, a man from the nineteenth century, kept many of those traditions.

By the end of the First World War, Itamaraty was still far from being a modern bureaucratic body in the Weberian sense, whereby civil servants are required to be politically neutral. The centenary institution in charge of foreign affairs reflected much of the social structure prevailing in oligarchic Brazil. The degree of legal-rational organisation was weak. Foreign ministers had not to be necessarily a career diplomat: they could be either politicians (sometimes lacking international experience) or simply personalities (lawyers, writers, journalists) enjoying a good relationship with the President. There was also scanty career institutionalisation and, as a rule, diplomats were recruited from traditional families and well-connected élite circles<sup>2</sup>.

---

2 The Rio Branco Institute, the Brazilian diplomatic academy responsible for regulating admission in the foreign service by means of public examinations, was to be created only in 1946. Zairo B. Cheibub, "Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica", *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 28, n. 1 (1985), p. 113-31.

As members of the ruling class, Brazilian diplomats thought alike, held similar values, shared a cultivated *esprit de corps*, and usually had a pattern of social behaviour that was consonant with the political culture of their time. In a changing world, seen day by day as a daunting, dangerous place, their work would be progressively occupied by the fear of anything slightly appearing to be “revolutionary”<sup>3</sup>.

One of the first signs that antirevolutionary concerns would become embedded in Brazilian diplomacy in the years ahead was the rise of anticommunism. When the Bolsheviks seized power in Russia, on 7 November 1917, the Brazilian government did not recognise the new regime. The main reason for distrust was precisely the revolutionary character of that government, which upheld distinct values and had included in its official programme a call for socialist revolution. By denying its recognition, Brazil was left with no diplomatic representation in Russia and, as a result, the exchange of correspondence between the foreign ministries became virtually non-existent. Official Brazilian–Russian contacts were kept to a minimum after 1917. On 26 February 1918, the chargé d’affaires in Petrograd, Gustavo Viana Kelsch, left the city and the Brazilian legation was shut down<sup>4</sup>.

The new political panorama created by the Russian Revolution had a profound impact on Brazil. Newspapers reported daily that

---

3 It should be stressed at this point that contemporaries freely referred to “the revolution” in general terms and, for this reason, Brazilian authorities as a whole barely made a distinction between communists, anarchists, suspicious immigrants, *tenentes*, ordinary rebels or, finally, former oligarchic allies turned opposition forces willing to resort to violence to make their voices heard. Communism, *tenentismo* and the 1930 Revolution are, of course, movements substantially different in goals, class composition or techniques. Even the idea that there was a “revolution” in 1930 might be correctly challenged. The terms “revolution” and “revolutionary” are used loosely in this article to signify, as seen by Brazilian authorities, threats (real or perceived) to the *statu quo* regardless of their origin.

4 *Relatório do Ministro de Estado das Relações Exteriores* (henceforth MRE) (Rio de Janeiro, 1918), p. 142; Peçanha to legation in Oslo, Rio, 8 April 1918, Arquivo Histórico do Itamaraty (henceforth AHI) 224/4/9.

Bolshevism was “everywhere” and that a revolutionary wave was sweeping Europe: the Spartacist uprising in Germany, Bela Kun’s socialist regime in Hungary, demonstrations in Italy, Spain, Austria and other countries. Anticommunism grew gradually as a response to the backing of a worldwide revolution by the Communist International (Comintern). The ruling élite and other conservative sectors of Brazilian society saw the spectre of Bolshevism with a wildly overstated sense of alarm. The Communist Party of Brazil (PCB), founded in March 1922, was declared illegal four months later. Internal repression was complemented by external vigilance. In telegraphic communications to Itamaraty in Rio de Janeiro, Brazilian diplomats in European posts often referred to a myriad of dangers against Western civilisation, assailed by revolutionary winds blowing from the Russian steppes. Police cooperation intensified as well as information exchange about the activities of agents from the Soviets<sup>5</sup>.

Immigration policy, as we shall see, became much more controlled. The granting of visas to Russian nationals and immigrants from Eastern Europe was now carefully monitored. The Brazilian government also rejected the idea of receiving Russian refugees in large numbers because allegedly there could not be a “suitable selection of candidates”. Brazil wished to receive only agricultural workers who would remain in the countryside and not eventually migrate to urban centres. Immigration of “intellectuals” should be decidedly avoided due to the suspicion that they might be sympathisers of Bolshevik doctrines<sup>6</sup>.

---

5 These issues were analysed in detail by Stanley E. Hilton, *Brazil and the Soviet Challenge, 1917-47* (Austin, 1991). See also Moniz Bandeira et al., *O Ano Vermelho: a Revolução Russa e seus Reflexos no Brasil* (Rio de Janeiro, 1967), p. 210 e 224-5; B. Albert, *South America and the First World War* (Cambridge, 1988), p. 268.

6 Morgan to Kellogg, Rio, 22 April 1926, National Archives at College Park, Maryland, State Department Record Group 59 (henceforth NA), 832.5561/3.

The government's relentless anticommunism, shared by the majority of the Brazilian élite at that time, had two interwoven dimensions: externally, the refusal to establish diplomatic relations with Moscow and the adoption of an openly anti-Soviet foreign policy; and, internally, state violence and repression against left-wing political organisations and emerging social movements, on the pretext they were a "foreign menace" to the economic and social order. Accordingly, the so-called "red peril" was exaggerated to the utmost. Typically, the Carioca newspaper *A Noite* reported that the Soviet government had allocated thousands of dollars to support communist activities and propaganda in Brazil, according to a plan drafted in Moscow for the creation of a "Soviet Union of South American States"<sup>7</sup>.

Several countries in Latin America had not recognised the Soviets, accusing them of advocating the disappearance of all capitalist states and democratic regimes by inciting the masses to overthrow elected governments in the West. Thus, when in August 1926 Uruguay recognised the Soviet Union, governments in neighbouring countries became apprehensive, afraid that a Soviet legation in Montevideo, enjoying diplomatic privileges and immunities, would not have its activities "properly supervised". Brazilian officials feared an increase in the presence of the international communist movement in South America and thought that common action on the American continent was needed "against the communist invasion"<sup>8</sup>.

---

7 Quoted by M. L. Krenn, *U.S. Policy toward Economic Nationalism in Latin America, 1917-1929* (Wilmington, 1990), p. 126. In reality, Latin America was just a secondary concern to the Comintern, which found it difficult to envisage the triumph of socialism in the region before this could happen either in Europe or Asia. M. Caballero, *Latin America and the Comintern, 1919-1943* (Cambridge, 1986), p. 1 *et seq.*

8 Alves to Pacheco, Buenos Aires, 29 Aug. 1926, AHI 208/2/4; Angel Gallardo, *Memorias para mis Hijos y Nietos* (Buenos Aires, 1982), p. 433.

On 12 August 1927, the Washington Luís government (1926-1930) managed to pass the so-called “Lei Celerada”, designed for the “suppression of communism in Brazil”. On the following day, the PCB official newspaper, *A Nação*, voluntarily suspended its publication. The new law imposed restrictions on freedom of speech and curtailed the right of assembly, not to mention the closure of “subversive” unions, associations and clubs. Speaking in defence of the law at the Chamber of Deputies, Aníbal de Toledo claimed that he possessed documents proving the intensification of Soviet propaganda in South America, including “new credits” opened to achieve this goal. For the purposes of this article, it is worth noting that Brazilian diplomats had also played a role in the genesis of that law: some of the documents disclosed by Toledo had been intercepted by the Brazilian legation in Bern, where minister Raul do Rio Branco (the Baron’s son) used to have private contacts with a Swiss anticommunist organisation, founded by Théodor Aubert, the International Entente against the Third International<sup>9</sup>.

The containment of communism also had repercussions on the Brazilian attitude towards the International Labour Organisation (ILO). As one of the signatories of the Treaty of Versailles, Brazil had been attached to the ILO since 1919. Yet the Brazilian government levelled numerous criticisms against that organisation, even allowing for the high frequency of the international labour conferences. In the view of the Arthur Bernardes government (1922-1926), the annual conferences approved so many conventions that the countries did not have enough time to implement them. The outright majority of the delegations were European, mainly among the workers’ representatives, turning those assemblies into “true socialist

---

9 Alston to Chamberlain, Rio, 24 Aug. 1927, Public Record Office at Kew, Records of the Foreign Office (FO) 371/11964; Hilton, *Brazil and the Soviet Challenge*, p. 17; Paulo S. Pinheiro, *Estratégias da Ilusão: a Revolução Mundial e o Brasil, 1922-1935* (São Paulo, 1992), p. 126-31.

congresses”, in which radicals tried to dictate social legislation. The ILO was being used as an “apparatus for intense propagation of socialist ideals to the world at large”<sup>10</sup>.

The Brazilian government consciously limited its collaboration with the ILO and most of the conventions for the protection of workers were not ratified. At the international labour conferences in Geneva, the Brazilian delegation was invariably incomplete, lacking the workers’ delegates. Workers’ representatives from other countries attributed the absence of their Brazilian colleagues not to class aloofness, but rather to governmental pressure. Itamaraty insisted that outside Europe the problems affecting the workers did not have “the same importance”<sup>11</sup>.

In July 1925, the ILO director, Albert Thomas, travelled to Brazil on a mission of “visual inspection”, as he defined the purpose of his trip. The Brazilian government, however, was not enthusiastic about the visit. Foreign minister Félix Pacheco believed that labour matters were not so serious in Brazil to deserve attention beyond what had already been done in Congress or through the National Labour Council, established in 1923 by the federal government. “We should not create, for theoretical amusement, problems which do not exist or still barely emerge among us”, Pacheco argued<sup>12</sup>.

A change of mood would occur only during the presidency of Washington Luís, who began to see the ILO as a buffering device to prevent social friction. In 1927, an internal document drafted by Hildebrando Accyoli underlined the fact that the ILO was in a position to ameliorate many causes of dissatisfaction and grievance among workers, which were posing a threat to social

---

10 A. A. Melo Franco, *Um Estadista da República* (Rio de Janeiro, 1955), v. II, p. 952-6; *Quatriênio Arthur Bernardes, 1922-1926*, published by *Jornal do Commercio* (Rio de Janeiro, 1926), p. 119-20.

11 *Relatório do MRE, 1925-1926*, p. 37.

12 *Ibid.* p. 40; Pacheco to Melo Franco, Rio, 2 June 1925, AHI 274/2/11.

order and peace among the peoples. Accyoli noted that it was a mistake to think that the organisation incited workers' complaints and social agitation. The ILO functioned instead, in his view, as "a sort of security valve" preventing certain claims from becoming "dangerous"<sup>13</sup>.

Another major source of concern for Itamaraty, as "the first line of defence" of the nation, was the issue of "undesirable" immigration into Brazil. The First World War had disrupted the existing social order in Europe and entire populations had now to cope with a new political reality arising out of the redefinition of boundaries, territorial bargains and the extinction and inception of states. Movements of displaced persons on the European continent reached dramatic levels. They consisted of refugees, orphans, invalids, politically persecuted individuals, members of ethnic and religious minorities, unemployed men and people who had lost everything in the war. Many of them would seek to immigrate to the American continent in the hope of finding better luck there.

Yet the reception in New World countries of this surge of immigrants would no longer be warm. In the United States, for instance, blind nationalism and fears of Bolshevik infiltration, in addition to racism and contempt for the "uncultured masses" coming from Europe, resulted in the approval of restrictive laws and immigration quotas. In Brazil, following a decrease during the war years, the entry of immigrants started to rise again in 1919, although at lower levels compared to the pre-1914 years. While in 1918 only 19,793 immigrants had come to Brazil, this number increased to 36,027 in 1919 and 69,042 in 1920. Apart from the traditional influx of Portuguese, Spanish, German and Italian immigrants, in the 1920s a new flow of immigrants from Eastern

---

13 Section of Boundaries and International Acts, MRE, 8 Jan. 1927, AHI 276/2/1.

Europe came to the fore, as a consequence of the instability in that region<sup>14</sup>.

Deep anxiety regarding the political profile of newly arrived immigrants began to prompt action in the administration of Epitácio Pessoa (1919–1922), who ordered Itamaraty to become involved in this matter. On 27 August 1919, a circular was sent to all Brazilian consuls authorising them to deny visas to foreigners intending to go to Brazil whenever the consuls were convinced, “by means of proof, own knowledge or obvious evidence”, that the applicant was an anarchist, vagabond, or hooligan, or had an illicit profession, supported the use of force or violence against governments and political institutions or, last but not least, that they could cause trouble to security and public order. Additionally, the consuls should take whatever legal measures they deemed convenient, “exercising vigilance and activity in this regard”<sup>15</sup>.

Alarmed by the political implications underlying the “foreign question”, the Brazilian government considered it to be a problem of the highest gravity. By the end of 1919, for instance, the consul of Italy in São Paulo was creating obstacles to the expulsion of an Italian national labelled as an “anarchist” by the Brazilian authorities. Foreign minister Azevedo Marques informed the Brazilian ambassador in Rome, Souza Dantas, that Brazil neither accepted its official acts to be controlled by foreign staff nor subordinated “as it pleased to these employees” the right to which it was entitled, “as a sovereign nation”, of banishing from its territory all the foreigners thought to be “harmful to internal order”. Marques hinted that President Pessoa was even willing to

---

14 J. S. Olson, *Historical Dictionary of the 1920s* (New York, 1988), p. 113, 183 and 246; Dawson (consul-general) to Kellogg, Rio, 30 Nov. 1927, NA 832.55/64; J. F. Carneiro, *Imigração e Colonização no Brasil* (Rio de Janeiro, 1950), “Movimento imigratório no Brasil de 1819 a 1947”.

15 *Relatório do MRE*, 1920, Annex C, p. 554.

“break off relations with Italy” in case this right of expulsion were ever obstructed<sup>16</sup>.

Brazil attempted to coordinate its actions with other South American countries, where distrust of immigrants and pressure for restrictive laws were also increasing. In this sense, a timely proposal had been put forward by Uruguay in 1919 with a view to negotiating a broad international agreement on immigration between Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay. Its explicit purpose was to halt the entry of “undesirable” people into those countries. On a Brazilian initiative, Chile was also invited to join the secret negotiations in Montevideo. The agreement should advance, in the words of a Brazilian diplomat, “studious pre-emptive measures against the flood of immigrants of all kinds which are menacing us, given the conditions in Europe”<sup>17</sup>.

Brazil favoured an agreement focused on the politically “undesirable”, leaving aside other cases, since Congress was already in the process of elaborating surveys for a new, comprehensive legislation on immigration. Hence, in January 1920, Itamaraty presented a counterproposal. The Brazilian draft suggested that entry into ports of the five countries “of people arguing for violent and revolutionary means of social transformation” (such as elimination of persons, destruction and seizure of property, the overthrow of authorities and “other means which are currently disguised under maximalist, Bolshevik and communist denominations”) should be “absolutely prohibited”. Penal sanctions should be applied against steam companies transporting immigrants contrary to the provisions of the agreement. The idea was “to close the American ports” to troublemakers who were

---

16 Marques to Souza Dantas, Rio, 6 Dec. 1919, AHI 230/1/11.

17 Marques to Ciro de Azevedo, Rio, 21 Aug. and 5 Sept. 1919, AHI 224/3/14; Ciro de Azevedo to Marques, Montevideo, 16 Aug. 1919, AHI 224/2/16.

seeking, “with their wicked propaganda, to derail the peaceful development of these Republics”<sup>18</sup>.

The Brazilian chargé d’affaires in Montevideo, Lucillo Bueno, reasoned that the agreement was necessary to “avoid the contagion of Russian anarchism” and to protect South American countries from the “maximalist plague”. The problem was of “paramount importance” to internal tranquillity in Brazil. What is more, Uruguay could turn into a “centre for anarchist propaganda” in the region. Taking into account the extension of the porous and unguarded border between the two countries, he added, maybe Brazil would be forced to fence it “with barbed wire”. However, owing to the multiple consequences for immigration policies in each individual country involved, a complete understanding capable of accommodating all interests at stake proved hard to achieve and the agreement was never concluded<sup>19</sup>.

Even so, the Brazilian government was determined to act with alacrity against “undesirable” foreigners in all possible areas. On the domestic front, it became imperative to consolidate restrictive laws on immigration. On 6 January 1921, a decree was approved granting powers to the executive to bar every foreigner from entering the country if they were crippled, maimed, blind, mad, beggars, suffering from incurable or contagious diseases, prostitutes or elderly people over 60 years. At the multilateral level, the Brazilian stance was fairly negative. In May 1924, Brazil took part in the Rome Conference on Emigration and Immigration, but it did not agree with its conclusions. The Brazilian government reckoned that the interests of emigration countries in Europe

---

18 Marques to Bueno, Rio, 9 Jan. 1920, AHI 224/3/14.

19 Bueno to Marques, Montevideo, 5 Feb. 1920, AHI 224/2/17; 28 Feb. and 7 May 1920, AHI 223/2/11.

were being privileged at the expense of receiving countries in the Americas<sup>20</sup>.

Against this background, the United States was highly regarded as a model for the Brazilian immigration policy. In November 1924, during a visit to Brazil, the US secretary of Labour, James J. Davis, referred to the mounting need for tough legislation so that all countries receiving immigrants could defend themselves from “exploitation” by overpopulated countries. Davis spent most of his time in Brazil making the case for immigration quotas and stricter criteria in the selection of immigrants. The US ambassador in Rio, Edwin V. Morgan, fully shared this view. In his opinion, it was undeniable that the South American countries were being used by some European and Asian countries eager to “get rid as rapidly as possible” of their undesirables. Unless Brazil immediately took active measures against this situation, the future of the country would fall into the hands of people who would hinder rather than move forward “its orderly growth and development”<sup>21</sup>.

Less than one month later, on 31 December 1924, a new decree prohibited once and for all any entry into Brazil of immigrants (second- and third-class passengers) in the cases and conditions stipulated in the decree of 1921. Rigorous measures were also approved to regulate the arrival and disembarkation of immigrants in national ports. The transport ships would have to provide detailed information on the passengers on board and their luggage. No company or association could promote the introduction of immigrants without previous authorisation by the Diretoria Geral do Serviço de Povoamento. The admission

---

20 *Coleção das Leis do Brasil* (Rio de Janeiro, 1921), v. I, p. 180–1; *Relatório do MRE, 1924-1925*, p. 51-7.

21 Morgan to Hughes, Rio, 26 Nov. 1924, NA 832.55/47.

of immigrants would be allowed only in specific ports in Brazil, following health inspections and registration by the police<sup>22</sup>.

Finally, the constitutional amendment of 1926 eliminated legal constraints to the executive's prerogative of expelling resident foreigners. The expulsion of "undesirable" persons became a common resort, including not only political activists or purportedly subversive agents, but also beggars, thieves, drunkards and others. Charges could be levelled against anyone suspected of jeopardising "national security or public tranquillity". Accordingly, the number of foreigners banished from Brazil would increase significantly between 1927 and October 1930. This was part of a broader strategy of fighting "imported pathological agents" that were "contaminating the social tissue"<sup>23</sup>. Along with censorship and the state of siege, usual governmental practices in the 1920s, the expulsion mechanism was firmly established as another systematic instrument of police repression and political control in the Old Republic.

### **Danger ahead: dealing with tenentista rebellions**

It was during the years of acute domestic political crisis, down to the 1930 Revolution, that antirevolutionary diplomacy gained momentum. From the outset, military uprisings and *tenentista* rebellions led the Brazilian ruling élite to take preventive action by means of intense diplomatic and consular activity abroad. Only a few days following the suppression of the revolt at Fort Copacabana, in July 1922, the Brazilian government redoubled precautions in neighbouring countries that perhaps could provide shelter to revolutionary activities. Itamaraty sent cyphered telegrams to the legations in Buenos Aires and Montevideo, stressing

---

22 *Coleção das Leis do Brasil*, 1924, v. IV, p. 487-8.

23 L. M. Menezes, *Os Indesejáveis* (Rio de Janeiro, 1996), p. 185 and 205-17.

that “every vigilance” was necessary by those diplomatic missions. The consulates and vice-consulates should be warned not to allow the dispatch of “any armament from there to any destination in Brazil, at present or in the future”<sup>24</sup>.

During the conflict of 1923 in Rio Grande do Sul, when the opposing factions of Borges de Medeiros and Assis Brazil clashed, it became apparent that an external dimension was inextricably linked to the logic behind internal disputes in that region. Armaments had been purchased in Argentina and mercenaries contracted in Uruguay. The borders in southern Brazil meant that attacks and retreats might begin or finish on the other side of the border, a strategic advantage that had been historically used by *caudillos* and local groups from across the political spectrum in search of refuge, protection or freedom. It was extraordinarily difficult to control the comings and goings across the border and, in a sense, this geographical circumstance contributed to the emergence of a *gaúcho* pattern of conflict, with important beyond-boundaries ramifications.

At the forefront of the political struggle, the *tenentes* (young army officers) initially took on the leadership of the armed opposition against the oligarchic regime. The cry for revolution received a boost with a major revolt in São Paulo, on 5 July 1924, formally led by Isidoro Dias Lopes, a retired general. The military rebels counted on the support of some civilian leaders and volunteers who spontaneously joined the cause, including the so-called “foreign battalions”, comprised mainly of Italians, Hungarians and Germans, many of them newcomers in the city<sup>25</sup>.

24 Marques to Guimarães, Rio, 8 July 1922, AHI 224/3/15; Marques to Toledo, Rio, 8 July 1922, AHI 208/3/1.

25 Despite conspicuous nationalist convictions, the *tenentes* had no clear goals in foreign policy. For a collection of documents see Edgar Carone, *O Tenentismo: Acontecimentos, Personagens, Programas* (São Paulo, 1975). The rebels were also accused of “lack of patriotism” by the federal authorities for

A key factor during the Paulista revolt was the handling of information. By applying the Press Law, sanctioned in 1923 and well known as the “outrageous law”, the Bernardes government had legal backing to keep under heavy-handed control all the communication media. The only reports allowed were official communiqués, always favourable to the government. Fearing repression, the opposition newspapers, such as *Correio da Manhã* and *O Jornal*, were forced to refrain from commenting on the political situation in São Paulo. More difficult of course was how to control the international news agencies. Many reports from Buenos Aires and Montevideo, based on independent sources in Santos, stated that the rebels were “gaining ground” and the movement was spreading to the most important Brazilian cities. The federal government was convinced that those agencies were provided with “biased news”, originating in the Río de la Plata area. In reaction to this, a circular from the Ministry of Foreign Relations to all posts overseas advised on the release of “false and alarming” information about the Paulista military insurgency<sup>26</sup>.

In effect, mindful of the battle for information they would face, the *tenentes* had made previous contacts with Argentine and Uruguayan journalists in order to secure that the world public opinion would be informed in due course of the “true aims of the revolution”. In a radical attempt to reverse this plan, the Bernardes government prohibited the United Press International and Associated Press offices in Rio de Janeiro from sending or receiving any report or telegram. The UPI representative was arrested and released only as a result of pressure from the US embassy. The State Department had instructed the US chargé d’affaires, Sheldon

---

having consented to the collaboration of foreigners against Brazilians. Domingos Meirelles, *As Noites das Grandes Fogueiras: uma História da Coluna Prestes* (Rio de Janeiro, 1997), p. 134-6.

26 “Os sucessos de São Paulo”, *Correio da Manhã*, Rio, 12 July 1924 (if not stated otherwise, all newspapers were researched at Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro).

Crosby, to make it clear to the Brazilian government that forbidding the agencies' services left no alternative to the United States but to rely on news from the Río de la Plata. In Argentina, on the other hand, the press was unanimous in its assessment that censorship in Brazil was too strict, shrouding in mystery the events in São Paulo, without explanations other than the official communiqués, designed primarily to distort the facts and paint a rosy picture of the situation<sup>27</sup>.

On 11 July, with no early warning, the first artillery bombardments began against the city under siege, causing panic among the São Paulo population. A humanitarian plea had been made to Arthur Bernardes to suspend the attacks, but it was ignored. Having difficulties in communicating with their consuls, some ambassadors in Rio de Janeiro requested a special meeting with the President. The original idea came from the ambassador of Italy, worried about the lives of Italian nationals in the Paulista capital. On 15 July, Bernardes received at the Palácio do Catete five heads of diplomatic missions: John Tilley (Britain), Alexandre Conty (France), Pietro Badoglio (Italy), Duarte Leite (Portugal) and the Baron of Falon (Belgium). The Portuguese ambassador, speaking on behalf of the group, asked that, in case of bombardment, the civilian population be warned in advance so as to give people the chance to escape from the battle zone. Bernardes listened to their case, but did not promise anything<sup>28</sup>.

Normal activities in São Paulo, then with 700,000 inhabitants, were paralysed due to the loyalist siege. Banks remained closed. Coffee exports through the port of Santos came to a halt. Around 1,800 houses and buildings would be hit in 16

27 Crosby to Hughes, Rio, 23 July 1924, NA 832.00/396; Hughes to Crosby, Washington, 25 July 1924, NA 832.00/376; Toledo to Pacheco, Buenos Aires, 16 July 1924, AHI 208/2/3.

28 *Correio da Manhã*, Rio, 16 July 1924; Tilley to MacDonald, Rio, 15 and 18 July 1924, FO 371/9508; Crosby to Hughes, Rio, 15 July 1924, NA 832.00/351.

days of bombardment, resulting in fires and damage to stores, warehouses and facilities belonging to foreign companies, such as Anglo-Mexican Petroleum Co. Ltd., Atlantic Refining Co., Chakib Gerab, Rieckman & Cia., Compagnie des Magasins Généraux et des Entrepôts Libres d'Anvers, and many others<sup>29</sup>.

The disturbing possibility of heavier strikes and further violent confrontations prompted deep concern among diplomats in Rio. They were aware that the head of the French Military Mission in Brazil, General Maurice Gamelin, had said to Bernardes that the bombardments would be useless if they were not followed by an invasion of the city. Several ambassadors agreed on the need for a formal protest against the threat to the lives and goods of their nationals and prepared a collective note to be delivered to Itamaraty. On 26 July, the note was forwarded to the private residence of Félix Pacheco, who nonetheless refused to accept it. The Brazilian minister considered the note an undue interference by the diplomatic corps and affirmed that he would rather resign than receive it. It seems that Pacheco understood that it was inadmissible for him to be addressed by a written foreign admonition on a matter which the Brazilian government treated merely as a “police case”, or mutiny, with no political significance whatsoever, as he would tell the British ambassador after the revolt had ended<sup>30</sup>.

In any event, the “ambassadors” intervention in the bombardment issue served to make more visible the international

---

29 Anna M. Corrêa, *A Rebelião de 1924 em São Paulo* (São Paulo, 1976), p. 128, note 417; J. C. Macedo Soares, *Justiça: a Revolta Militar em São Paulo* (Paris, 1925), p. 214–31; Brazil, Annual Report, 1924, FO 371/10608.

30 The note was signed by the heads of diplomatic missions of Belgium, Britain, Czechoslovakia, Denmark, France, Germany, Italy, Japan, Netherlands, Portugal, Spain, Switzerland and the United States. The representatives of Latin American countries chose not to join it because, to them, the note violated the principle of non-intervention in the internal affairs of other states. Tilley to MacDonald, Rio, 29 and 30 July 1924, FO 371/9508.

implications produced by unremitting political instability in the country. It was becoming increasingly evident that internal turmoil had an adverse effect upon the diplomatic front, which now would focus on neighbouring countries, notably in the Río de la Plata region.

After leaving São Paulo, on 27 July 1924, the rebels set out for the countryside, thus originating the Paulista Column. Following some skirmishes with federal troops, the *tenentes* sheltered in the region of Catanduvas, state of Paraná, where they would remain entrenched for a few months. Observing the situation very closely, the Brazilian ambassador in Buenos Aires, Pedro de Toledo, requested more information in order to dismiss “alarming rumours” and to anticipate problems in the border area<sup>31</sup>.

In the meantime, other revolutionary movements continued to emerge in Brazil. On 29 October, another revolt broke out in Rio Grande do Sul, which would eventually give rise to the Gaúcha Column, headed by Captain Luís Carlos Prestes. A number of clashes occurred in the south of that state (Uruguaiana, São Borja) and in the Missões region (São Luís, Santo Ângelo), triggering frantic military activity near the Brazilian-Argentine border.

This new revolutionary “hot spot” would demand close monitoring by the Brazilian embassy in Argentina. Pacheco instructed Toledo to approach the Argentine foreign minister, Angel Gallardo, in order to explain the “very precarious situation of the rebels” and tell him that Brazil expected the good offices of the Argentine government to dissuade the rebels from any hope they could still have of counting on the “benevolence of the border authorities”. Toledo paid a visit to Gallardo to discuss the conflict along the border and other security issues, such as the smuggling of arms, gasoline and supplies to the rebels and meetings of

---

31 Toledo to Pacheco, Buenos Aires, 16 Sept. 1924, AHI 208/2/3.

Brazilian revolutionary groups in Argentina. Gallardo promised to take appropriate measures to stop this, as requested by the Brazilian representative, but noted that he could not prevent either revolutionaries or loyalists from entering unarmed the Argentine territory, “considering them all as simple passengers”, provided that they would respect the country’s laws. On 12 November, the Brazilian ambassador tried to obtain extra guarantees from the Argentine President himself, Marcelo T. de Alvear, with whom he had a long interview at Casa Rosada. Toledo said that he had learned that rebel forces, led by Dias Lopes, were planning to invade Rio Grande do Sul from Argentina. Alvear pledged to make use of all means in his power to respond to the Brazilian request for support<sup>32</sup>.

Apart from asking through the diplomatic channels for Argentine cooperation, the Brazilian government set up an information scheme to monitor movements in the border region of both suspected and known revolutionaries. The arrivals of fugitives, refugees or exiles in the border cities were carefully registered and included in periodical reports. The Brazilian consular representatives in Paso de los Libres, Santo Tomé, Posadas and Puerto Iguazú provided the embassy in Buenos Aires with information, which in turn passed it on to Rio de Janeiro. The support of local Argentine authorities was assiduously cultivated to reinforce vigilance in that area. Such was the activity that an article published in the Argentine newspaper *La Prensa*, written by its correspondent in Santo Tomé, opposite São Borja, denounced what had been depicted as “espionage in Argentine territory”. According to the article, Argentinians and Brazilians were receiving money to keep under scrutiny Brazilian emigrants and possible revolutionaries, to watch their movements, above all their trips,

---

32 Pacheco to Toledo, Rio, 2 Nov. 1924, AHI 208/3/1; Toledo to Pacheco, Buenos Aires, 5 Nov. and 12 Nov. 1924, AHI 208/2/3.

and to check the loads in trains and trucks, in addition to gathering data and communicating any rumour to their knowledge. In the newspaper's words:

*This espionage organised by some consuls has widespread ramifications. There is money in profusion and it is said that certain employees from municipalities and railways, and even from the national telegraph, were bribed into providing details of revolutionary activities, their movements and their acquisitions and transport of arms. [...] The action of these consuls does not stop there and goes even further. They disseminate unlimited propaganda in favour of their governments, whose most innocent manifestation is the inundation of the streets in Argentine villages with bulletins trumpeted as bombs, in which every day the revolutionary generals are said to be on the run [...], chased after by loyalist troops, the revolution languishing and order reestablished all over Brazil, and yet the revolution goes on<sup>33</sup>.*

Brazilian diplomacy would also turn its attention to Uruguay. In November 1924, the battleship *São Paulo*, seized by young navy officers in an uprising at Guanabara Bay, ended its journey in Montevideo, where seven officers and 50 sailors asked for political asylum. The Uruguayan government granted it, contrary to the will of the Bernardes government. Some of those sailors went secretly to Rivera, bordering Brazil, with the intention of joining local *caudillos* in their revolutionary struggle. On 11 December, after a failed attack on Santana do Livramento, seven of them would be killed at Los Galpones by troops of "volunteers", hired by the Rio Grande do Sul state government, who in hot pursuit had invaded Uruguayan territory. The violence of the incident, made

---

33 Toledo to Pacheco, Buenos Aires, 5 Dec. 1924, AHI 208/2/3.

public in great detail by newspapers at the Uruguayan capital, aroused indignation in that country, sparking off a diplomatic crisis between the two countries<sup>34</sup>.

The situation on the Uruguayan–Brazilian border was indeed fairly tense. In early December, the death of a Uruguayan citizen, Horácio González, shot by Brazilian troops in the Rivera-Santana do Livramento area, caused dismay in Montevideo. In the same region, there had been a clash between Brazilian policemen and Uruguayan soldiers from the 5th Cavalry Regiment<sup>35</sup>. The Uruguayan press vehemently condemned constant violations of territory and urged drastic action to be taken, demanding an explanation from the Brazilian government and proper compensation according to international law.

In view of the risk that bilateral relations could deteriorate, Bernardes dispatched in a special mission to Uruguay, in December 1924, his friend and political ally José Tomás Nabuco de Gouvêa, who promptly began to attempt to reverse the surge of anti-Brazilian protests. The first concrete gesture of his “peace mission” was the negotiation of an emergency protocol on the various claims that the Uruguayan government had lodged against Brazil<sup>36</sup>. Later, on 30 March 1925, Brazil and Uruguay signed an agreement in Montevideo to establish rules of conduct for their governments in case of disruptions to internal order. The agreement, comprising 16 articles, stated that each government should immediately inform the other party whenever a change in internal order

---

34 The Brazilian government made a formal apology to Uruguay and tried to explain the border intrusion by loyalist troops on the grounds that the act had been “unintentional”. Carone, *A República Velha, Evolução Política* (São Paulo, 1983), p. 394; Meirelles, *As Noites das Grandes Fogueiras*, p. 251-83; Pacheco to legation in Montevideo, Rio, 9 Nov. 1924, AHI 224/3/15; *Relatório do MRE, 1924-1925*, Annex A, p. 270.

35 Gastão do Rio Branco (chargé d'affaires) to Pacheco, Montevideo, 10 Dec. 1924, AHI 224/3/1.

36 Gouvêa to Pacheco, Montevideo, 29 Dec. 1924, AHI 224/3/1; Pacheco to Gouvêa, Rio, 11 Jan. 1925, AHI 224/3/15; *Relatório do MRE, 1924-1925*, Annex A, p. 267-71.

had been produced. Specific measures were set out covering the internment of leaders and rebel groups and facilitating a successful crackdown on subversive activities, including unauthorised use of radio, telegraph or phone communications and the organisation and functioning of revolutionary committees in the other country's territory. The two governments also made a reciprocal commitment to prevent the traffic of arms and ammunition aimed at fuelling rebellions in the "friendly country"<sup>37</sup>.

The deal with Uruguay was a victory for Brazil's antirevolutionary diplomacy. Pacheco hailed the agreement as a much-needed signal of friendship and cooperation between the two governments, both of them eager to curtail those "irritant and disorganising" upheavals which had become "endemic" in American countries. He had been annoyed with the fact that escapes of *gaúcho* rebels into Uruguay had the nasty effect of giving them the opportunity to regroup and raise new troops and provisions to "invade Brazilian territory again, attack cities, agitate the people and harm everyone's peaceful trade and regular activity". In Pacheco's view, this situation tended to perpetuate "anxiety" among inhabitants of border regions, "with serious damage to the countries concerned"<sup>38</sup>. The rebels would not be defeated if they enjoyed total freedom of action abroad, under the protection of the laws of neighbouring countries. The agreement, it was believed, should contribute to curb their movements.

On 12 April 1925, the Gaúcha Column met the remaining members of the Paulista Column in Santa Helena, on the banks of the river Paraná. The two groups decided to join forces in the name of the revolution, the movement was reorganised and commands

---

37 *Relatório do MRE, 1924-1925*, p. 65-7.

38 The agreement was criticised in Brazil for its dubious legal foundations, but it was finally approved by Congress and promulgated on 20 October 1926. *Quatriênio Arthur Bernardes*, p. 133-40.

redistributed. This new revolutionary corps would be known as the Prestes Column. It was also agreed that Dias Lopes, as “supreme head of the revolution”, should go to Argentina to reassemble the *tenentes* there and amass the resources needed for the continuation of the fight, mostly arms and ammunition<sup>39</sup>.

As the Prestes Column engaged in its “war of movement” throughout the interior of Brazil, the federal government continued to exert strict vigilance over the revolutionaries’ southern connections. Abundant reports arrived almost daily at Itamaraty, sent by posts from the Río de la Plata. Always trying to secure cooperation from the Argentine government, the Brazilian embassy in Buenos Aires held continuous dialogue with the Palácio San Martín and the Ministry of War, focusing on border activities and arms smuggling, for the purpose of preventing fresh supplies to the rebels from entering Brazil via Argentina. Any embarkation of weapons or explosives to Brazil required a special licence from the Brazilian government, issued by the Ministry of Foreign Relations. The precaution was deemed necessary because, intelligence services claimed, this was precisely one of the principal efforts of Dias Lopes and his associates abroad. Efficient coordination among exiled *tenentes*, for instance, had made it possible that, between November and December 1926, Rio Grande do Sul was invaded at different locations by revolutionary forces coming from Argentina and Uruguay, as had been the case with the “Blitz Column”.

Ending its long march across Brazil, on 3 February 1927, the Prestes Column finally crossed the border into Bolivia at San Matias. The Bolivian government granted political asylum to about 620 Column members, who surrendered their weapons to the local authorities. To many observers, the dissolution of the Prestes

---

39 Carone, *Revoluções do Brasil Contemporâneo, 1922-1938* (São Paulo, 1989), p. 47.

Column seemed to indicate that the revolution had at last been defeated by the federal government. The Brazilian minister in La Paz, Frederico de Castelo Branco Clark, inferred that it “virtually ended” the revolution which had brought so much harm upon Brazil, “deeply affecting its prestige abroad”. Clark congratulated the foreign minister, Otávio Mangabeira, by expressing his “patriotic exultation” in the light of that “felicitous success”<sup>40</sup>.

The Brazilian government’s antirevolutionary campaign, however, had not finished yet. The presence of numerous *tenentes* in exile was a reason for concern in Rio de Janeiro. They were spread through Argentina, Uruguay, Paraguay and Bolivia, some of them in unimpeded movement from one country to another. Prestes and other soldiers of his Column were hired as employees by Bolivian Concessions Ltd., a British colonisation company in the La Gaiba area in Bolivia. Miguel Costa and João Alberto went to Paso de los Libres to meet Dias Lopes. That city in the province of Corrientes, bordering Uruguaiana, functioned as a sort of “overseas headquarters” for the revolution. Many *tenentes*, such as Siqueira Campos, headed for Buenos Aires, where plenty of resources and job opportunities were available. The Argentine capital also became another meeting point for the “revolutionary high command”.

To deal with this situation, the Washington Luís government began to give much more emphasis on the implementation of existing international agreements regulating extradition processes between Brazil and other South American countries. Negotiations were also initiated in Europe with a view to signing bilateral treaties of extradition with Britain, Italy and Czechoslovakia. In the latter, there was credible evidence to

---

40 Clark to Mangabeira, La Paz, 10 Feb. 1927, AHI 212/1/11.

believe that clandestine shipments of armaments had actually been arranged in Prague<sup>41</sup>.

It was also quite common for Brazil's diplomatic representatives in bordering countries to receive instructions from Itamaraty to carry out high-level *démarches* on the exiles issue. With regard to Argentina, the absence of a bilateral agreement, similar to that negotiated with Uruguay, did not allow the Brazilian government, in the words of Mangabeira, "to demand from the neighbouring nation that Brazilian rebel groups sheltering in its territory should be disarmed". It was, rather, necessary to use political arguments to get results. On 8 April 1927, the new Brazilian ambassador in Buenos Aires, José de Paula Rodrigues Alves, under Mangabeira's instructions, had a delicate meeting with President Alvear. On that occasion, the Brazilian diplomat referred "cautiously" to the inconvenience of revolutionary leaders being stationed along the border. They should be urgently driven away from it. Alvear ensured that the Brazilian government had no need to be worried, since "Argentina would not tolerate within its territory any manoeuvre that could disturb order in Brazil". In this matter, the governor of Corrientes would be told to investigate practical ways to address Brazil's wishes. In the following month, Rodrigues Alves talked to minister Gallardo, who promised to regulate the asylum problem, at the Brazilian government's behest, by conspicuously determining the obligations which *tenentes* should comply with. Non-compliance implied that they would be treated as "undesirable guests" and expelled from Argentine territory<sup>42</sup>.

---

41 *Relatório do MRE, 1925-1926*, p. 43-4; *Relatório do MRE, 1926*, p. 52.

42 The Argentine government informed Brazilian exiles that asylum rules should be respected, otherwise they could be interned or face legal action on the basis of article 219 of the Argentine Penal Code. Mangabeira to Alves, Rio, 10 March 1927, AHI 208/3/2; Alves to Mangabeira, Buenos Aires, 8 April and 4 May 1927, AHI 208/2/5.

The whereabouts of exiled militants was the object of an astonishing quantity of telegrams, either sent or received, between Rio de Janeiro and the diplomatic missions in the Río de la Plata. In a typical example, in March 1928, aware that Prestes had gone to Buenos Aires, Mangabeira asked the Brazilian embassy to do everything possible in order to know his activities, “reporting on the matter and advising on any expenses needed”. Rodrigues Alves wrote that Prestes had checked in at the Moreno Hotel and the police were keeping an eye on his movements. According to the embassy sources, the former leader of the Column was in Buenos Aires for “health treatment”<sup>43</sup>.

In spite of pleas for reconciliation, during the entire administration of Washington Luís the exiles would be carefully watched and have their amnesty denied as well. In a nutshell, to the oligarchic élites of the day Brazilian diplomacy should perform a duty that was directly linked to the safeguarding of the *statu quo* at the domestic level.

### **Endgame: the 1930 Revolution**

On 3 October 1930, following months of speculation and arrangements, the armed movement that would cause the overthrow of Washington Luís finally broke out. This time the movement’s strength rested on a heterogeneous political coalition, including many *tenentes*, as a result of a serious split amongst the regional oligarchies, which led to the creation in 1929 of the Liberal Alliance between the states of Minas Gerais and Rio Grande do Sul. The decision to launch a major assault on the federal government had been prompted by the defeat in March 1930 of the opposition

---

43 Mangabeira to Alves, Rio, 27 March 1928, AHI 208/2/6; Alves to Mangabeira, Buenos Aires, 29 March 1928, AHI 208/2/6.

candidate, Getúlio Vargas, in the presidential elections won by the Paulista governor, Júlio Prestes, supported by Washington Luís.

When military operations started, the foreign diplomatic missions in Rio de Janeiro began to receive from Itamaraty circulars about the internal situation, similar to official communiqués released to the press. By doing so, federal authorities hoped to publicise only “true developments”. Everything else should be regarded as “absolutely false”. The Ministry of Foreign Relations had already launched two months earlier a series of telegraphic circulars addressed to all Brazilian diplomatic missions and career consulates, under the generic title of “internal political situation”. The first of these circulars authorised posts overseas to dismiss “rumours about revolutionary movements”. They were ordered to deny in the most categorical way everything said by foreign newspapers and international news agencies about the possibility of revolution in Brazil<sup>44</sup>.

Beset internally, Washington Luís also judged it “dangerous” to embrace other military movements in Latin America. In September 1930, when Hipólito Yrigoyen had been overthrown in Argentina, Brazil was one of the last countries to recognise general Uriburu’s new regime. Mangabeira complained bitterly about the dilemma he had to face: “I believe that it will not go unnoticed by Argentine observers that the Brazilian government, having been victim for long months of rumours of revolutionary movements, is instinctively slow concerning victorious movements in neighbouring countries”<sup>45</sup>.

---

44 Mangabeira believed that the federal government was “strong enough” to crush any hostile incursion either in the south or anywhere in Brazil. Mangabeira to Amaral, Rio, 10 and 30 Aug. 1930, AHI 235/4/8.

45 Mangabeira to Alves, Rio, 18 and 20 Sept. 1930, AHI 208/3/3.

Despite official reassurances of domestic “tranquillity”, a number of restrictive measures were adopted by the federal government with an impact on Brazil’s foreign affairs. Itamaraty issued a *laissez-passer* to foreign representatives in Brazil to “facilitate” their trips to any destination within the national territory. A state of siege was decreed in the states controlled by rebels, rapidly extended to the entire country. All communications with Rio Grande do Sul were suspended, including telegraphic messages from foreign consuls in Porto Alegre. Reservists were summoned and those residing abroad were required to present themselves at the nearest Brazilian consulate. Visas in passports of immigrants to Brazil should be denied until further notice. Brazilian ports in all states in conflict were temporarily closed to navigation<sup>46</sup>.

From the revolutionary side, the time had also come for bold initiatives on the external front. A few days after the uprising had started, Lindolfo Collor, a *gaúcho* politician, was sent by the revolutionary command to Buenos Aires in order to disseminate the movement’s point of view and seek logistic support, chiefly armaments. Like many others, Collor had broken with the federal government and changed sides, joining the dissident oligarchies of the Liberal Alliance. On 9 October, in an interview to *La Prensa*, he described the situation as “frankly favourable to the revolutionaries”, who were marching from the south up to São Paulo, a stronghold of Washington Luís<sup>47</sup>.

In a letter addressed to Osvaldo Aranha, Collor summarised the results of his mission in Argentina. With reference to the press, everything was going “exceedingly well”. Collor wrote that

---

46 *Relatório do MRE*, 1930, p. 43-50.

47 *Correio da Manhã*, Rio, 28 Oct. 1930; “Sobre la revolución del Brasil nos habla el doctor Lindolfo Collor”, *La Prensa*, Buenos Aires, 9 Oct. 1930, AHI 207/3/7.

he had visited “all news rooms”, making contacts with journalists and giving interviews to British, German and Italian newspapers published in Buenos Aires. Some initial confusion, “created by the [Brazilian] embassy”, had been surmounted. According to Collor, President Uriburu and several important Argentine ministers, including those of Home Affairs, War and Navy, “greatly sympathised with our movement”. He reported:

*Since I arrived here, [ambassador] Rodrigues Alves entered into great activity. He has been in almost daily contact with the President and the foreign minister. The day before yesterday, general Uriburu asked that I be told confidentially that the meetings he has with the ambassador give him more than anything else the impression of the Brazilian government’s weakness. I have acted, in this matter, with tact and prudence. We count on excellent friends who do the job convenient to us, without allowing the embassy to have the least awareness of our presence<sup>48</sup>.*

As far as armaments were concerned, the revolutionary envoy stressed that the situation was “bad”. No weapons or ammunition were available in the market and governmental factories were not allowed to produce them. Collor examined the possibility of obtaining something in Uruguay or Paraguay, but this had been impossible. The alternative he suggested was perhaps “to bring immediately armament from Europe”<sup>49</sup>.

Indeed, the fact that the revolutionaries might engage in arms procurement abroad was a risk that the federal government wished to avoid at all costs, thereby originating a fresh initiative

---

48 Collor to Aranha, Buenos Aires, 13 Oct. 1930, in M. L. S. Guimarães et al., *A Revolução de 30: Textos e Documentos* (Brasília, 1982), v. I, p. 375–9.

49 *Ibid.*

of rapprochement with the United States. While the crisis was unfolding, the Brazilian government actively sought US support. On 15 October, Mangabeira sent a “highly confidential” telegram to the Brazilian ambassador in Washington, Silvino Gurgel do Amaral, explaining the gravity of the situation and outlining the course of action that should be pursued by the embassy: (a) to gain thorough sympathy from the US government; (b) to strive by all means, “through advertising”, to persuade public opinion in the United States to lean towards the Brazilian government; and (c) to exert every vigilance within the embassy’s reach. In order to accomplish the first goal, the most important one, Mangabeira called upon Amaral to talk personally to President Herbert Hoover, “with the utmost urgency”, avoiding as much as possible any publicity<sup>50</sup>.

As a result of Brazil’s diplomatic efforts, the secretary of State Henry Stimson issued a statement to the press declaring that, given the “friendly relations” with Brazil, that government had “a perfect right to buy munitions” in the United States. Stimson revealed to the Brazilian ambassador that his statement had been inspired by the “desire to show friendship and sympathy towards the government of Brazil in the present circumstances”. Being told by Amaral that Brazilian revolutionaries were trying to obtain weapons in the United States, the secretary of State replied that, if any concrete case emerged, the US government would act to prevent it. Besides, the United States was not even contemplating the possibility of recognising the belligerence of the revolutionary forces<sup>51</sup>.

---

50 By keeping in close touch with the President and the State Department, Mangabeira added, Amaral would be able to create “intimacy” and pave the way “for any emergency” that could arise. Mangabeira to Amaral, Rio, 15 Oct. 1930, AHI 235/4/8.

51 *Papers relating to the Foreign Relations of the United States* (FRUS), Washington, 1930, v. I, p. 437; Amaral to Mangabeira, Washington, 16 and 17 Oct. 1930, AHI 235/3/20.

The *Washington Post* considered “fully justified” the State Department’s decision to allow the Brazilian government to purchase war supplies, whereas the same privilege was denied to the revolutionaries. In fact, the federal government was interested, for instance, in the shipment of ten military aircraft from the Curtiss Wright Company. The opportunity for lucrative business soon attracted the interest of the US military industry. Following the statement’s release, the Sikorsky Company offered to the Brazilian government, for immediate delivery, 18 amphibious aircraft of military use, each one equipped with two machine guns. The United States Cartridge Company offered up to ten million bullets of carbine Mauser<sup>52</sup>.

The State Department also decided that it was “prudent” to have a ship nearer the zone of disturbance. The US consul in Recife had already warned that he might need “assistance” in case of a federal attack upon Pernambuco. The cruiser USS *Pensacola* was then ordered to proceed from Hampton Roads, Virginia, to Guantánamo base, in Cuba, where it should stay on stand-by. Stimson made it clear that if future developments required the *Pensacola* to be dispatched to Brazil, the sole object of its visit to any Brazilian port would be to take off US nationals “whose lives might be in danger”<sup>53</sup>.

Incidentally, the revolution found the US embassy unprepared<sup>54</sup>. Rigid censorship in Brazil hindered the diplomatic staff from having a clear picture of the political scene and telegrams

---

52 Amaral to Mangabeira, Washington, 15 and 16 Oct. 1930, AHI 235/3/20.

53 On the request of the US consul in Salvador, the *Pensacola* headed for Bahia, arriving there only on 24 Oct. See Walter Washington (chargé d'affaires) to Stimson, Rio, 9 Oct. 1930, among other telegrams reproduced in FRUS, 1930, v. I, p. 433-45.

54 The seasoned ambassador Morgan, serving in Rio since 1912, was away on a holiday in Europe. Joseph Smith, *Unequal Giants: Diplomatic Relations between the United States and Brazil, 1889-1930* (Pittsburgh, 1991), p. 195 *et seq.*

from Rio de Janeiro relied strongly on official communiqués. Short of reliable information to guide decision-making, the State Department adopted an essentially reactive attitude, although it was by no means impartial: it defended the *statu quo* (the “constitutionally” elected government) and demurred at giving its endorsement to an armed uprising, ignoring the fact that the revolution aimed precisely at fighting the illegitimate and fraudulent electoral process rampant in Brazil<sup>55</sup>.

The US alignment with Washington Luís would become still more striking. Trying to seize the moment, Amaral revived an old idea in Washington circles and hinted to the State Department that a military embargo had to be decreed in all cases of revolutionary forces taking up arms against “friendly governments”. After all, he argued, Brazilian rebels could be promoting violence by using weapons bought in the United States. The US response was swift: on 22 October, Hoover issued a formal proclamation prohibiting the export of arms and ammunition to any American country where “conditions of domestic violence” existed. The only exception, under license of the secretary of State, would be exports to the Brazilian government recognised by the US government. With this unprecedented statement in the relations of the United States with South American countries, a legally based arms embargo to the revolutionaries in Brazil had been openly declared<sup>56</sup>.

The United States thereby reaffirmed its total support for the “constitutional” government in Brazil, but that decision turned out to be a political disaster. Announced in a rush, the embargo

---

55 Stimson's legalist approach did not take into consideration the extremely low turnout of voters in Brazilian elections and all the manipulations so common in the Old Republic's vicious electoral system. *Ibid.* p. 197.

56 Amaral to Mangabeira, Washington, 20 and 22 Oct. 1930, AHI 235/3/20; Lindsay to Henderson, Washington, 28 Oct. 1930, FO 371/14202; “President bans arms shipments to Brazil rebels”, *The New York Herald Tribune*, 23 Oct. 1930, AHI 235/1/15.

strained US relations with the new revolutionary government installed in Brazil only 48 hours later, on 24 October. This gross error of judgement caused embarrassment to the State Department and Stimson was criticised for having taken sides and having bet on the “wrong horse”. In early November, still resentful of the United States, the new Provisional Government would retaliate by not renewing the contract of the US Naval Mission, in Brazil since 1922. Bilateral relations would experience thorny times<sup>57</sup>.

Meanwhile, as the revolution progressed the battle for hearts and minds continued far and wide. Telegraphic communications in the south having been suspended, all information received from the Brazilian diplomatic missions in Buenos Aires and Montevideo was crucial. To these two posts, Mangabeira evinced his concern that the revolution could disseminate “intense propaganda in the newspapers”, thus winning over public opinion. It was vital to improve telegraphic services and make arrangements to guarantee that editorial comments sympathetic to the Brazilian government would be published in the local press. The embassies, “knowing better the milieu and breathing the atmosphere of the Río de la Plata”, ought to act on behalf of the federal government’s interests in this respect. Mangabeira’s plan, handled with absolute secrecy, was to buy space in newspapers for the release of paid articles favourable to Washington Luís. Later, on 23 October, Rodrigues Alves reported that the information service had been “carefully organised” and it would be ready to start functioning in the

---

57 Notwithstanding this, the Provisional Government in the end adopted a generally conciliatory attitude, part of its broader international drive to consolidate the new regime. A downgraded US Naval Mission would return to Brazil by 1932. The revolution was not supposed to be “anti-American”. Lindsay to Henderson, Washington, 14 Nov. 1930, FO 371/14202; Melo Franco to Amaral, Rio, 30 Oct. 1930, AHI 235/4/8.

following week, but the revolution triumphed before the whole scheme could come into being<sup>58</sup>.

Yet information control by the federal government remained tight until the very last moment. The *Jornal do Commercio*, blatantly pro-Washington Luís, published only official reports and expressions of support to the President<sup>59</sup>. Along these lines, the Ministry of Foreign Relations continued to provide diplomatic missions and consulates overseas with daily telegraphic circulars about the political situation in Brazil. In general, the official interpretation of events insisted that there was “complete order” in the capital and in other states, with federal troops holding their positions or repelling the rebels, who were either “at a standstill” or in full retreat from “several areas”.

On 24 October, two contrasting circulars were transmitted by Itamaraty. The first one claimed that the rebels had been “repelled again”, suffering “heavy losses” on a number of fronts. On the same day, however, the President was overthrown by a palace coup led by high-ranking military officers. The second circular, therefore, sent shortly afterwards, informed posts that a governing *junta* had taken power in Rio de Janeiro, Washington Luís had relinquished his government and all his ministers had been exonerated<sup>60</sup>.

Although largely unexpected, the intervention of the *junta* meant that the revolution had succeeded at last. The Old Republic had come to an end. In the capital, crowds attacked and set fire to the building of *O Paiz*, a newspaper linked to the federal government, but the prevailing attitude was one of “civic

58 Mangabeira to Alves, Rio, 11 and 19 Oct. 1930, AHI 208/2/7; 13 Oct. 1930, AHI 208/3/3; Alves to Mangabeira, Buenos Aires, 23 Oct. 1930, AHI 208/2/7.

59 Interestingly enough, on 24 Oct. an official note had been published urging the population to ignore “rumours” spread by radio: “Not in a position to announce real gains, the rebels fancy imaginary victories, which they never achieved [*sic*]”. *Jornal do Commercio*, Rio, 24 Oct. 1930.

60 *Relatório do MRE*, 1930, Annex C, p. 441-2.

celebration”. Washington Luís, Mangabeira and other ministers were all arrested and eventually sent into exile in Europe. President-elect Júlio Prestes sought refuge in the British consulate in São Paulo and many others did the same at foreign embassies and legations in Rio de Janeiro. The Latin American missions were crowded. The Mexican embassy had to shelter 30 asylum-seekers in just one single day. Even the Japanese chargé d'affaires complained to diplomats that he “was no longer the master of his own house”<sup>61</sup>.

News of the cessation of hostilities came as a relief to international financial centres. After weeks of steady decline since the beginning of the revolution, Brazilian bonds rose again on the New York stock exchange and in the City of London, in spite of lingering doubts concerning the coffee market. Brazil's new government rushed to convey reassuring messages to the international community. The governing *junta* declared that it acknowledged “all national commitments contracted abroad”, including the external debt. In an interview to the Associated Press, Vargas attempted to calm down international investors by asserting that the revolution had not been directed “against foreigners in Brazil”<sup>62</sup>.

As a matter of fact, the 1930 Revolution had been basically a movement of internal dynamics. Certainly, US support could have proved an invaluable asset for Washington Luís in case of a prolonged fight. Also, Vargas and his allies did count on support from sympathisers in the Río de la Plata and tried hard to spread news and to acquire armaments abroad. But it is rather ironic that, despite all governmental efforts to contain revolutionary actions

---

61 Seeds to Henderson, Rio, 27 Nov. 1930, FO 371/14202.

62 “Brazilian bonds rise here”, *The New York Times*, 25 Oct. 1930, AHI 235/1/15; *Relatório do MRE*, 1930, p. 50-3; “Vargas discusses issues”, *The New York Times*, 11 Nov. 1930, AHI 235/1/15.

on the international front, the revolution had been achieved with almost no foreign assistance. With hindsight, one can say that internal divisions among the oligarchies themselves were much more important, since the “Brazilian government” was no longer a united political bloc against “revolutionaries”. In the same vein, it is plausible to imagine that dissenting voices could also have emerged within Itamaraty’s own ranks and, as a result, a number of diplomats might be keen to support a new regime if the insurrection proved successful.

As to its direct impact upon Brazilian diplomacy, it should be noted that the revolution did not embark on a “witch-hunt” inside Itamaraty. At the embassy in Buenos Aires, occupying a position of trust appointed by the President, Rodrigues Alves was dismissed from his post on 11 November. Until 31 December 1930, nonetheless, he had been the sole ambassador “punished” by the revolution. All the others remained in their posts. In Washington, another key post, Amaral would be removed to the embassy in Tokyo only in May 1931, but it is hard to say that this was the outcome of a post-revolutionary purge. Some ministers in neighbouring countries simply moved to another place, as in the case of Araújo Jorge, who left Asunción to Montevideo. Staff distribution at the Ministry of Foreign Relations was not radically transformed<sup>63</sup>. The new foreign minister, Afrânio de Melo Franco, was himself one of the most prestigious personalities of Brazilian diplomacy under Arthur Bernardes.

Foreign policy was not drastically affected either. International issues rarely appeared in revolutionary manifestos, much more concerned about domestic affairs and the state of Brazilian politics. Criticism of Itamaraty was mainly directed to organisational matters such as old-fashioned working methods, bureaucratic

---

63 *Relatório do MRE, 1930, Annex B, p. 24-36.*

inefficiency or the poor quality of the services provided (deficient commercial data being a case in point). The first major change effected by the Provisional Government in the Ministry of Foreign Relations was to approve an administrative reform on 15 January 1931, with a view to cutting expenses and modernising the foreign service's structure so that it could become "more flexible and more democratic"<sup>64</sup>. The reform was badly needed, but the central tenets of Brazil's foreign policy had not been questioned. As far as Brazilian diplomacy is concerned, the 1930 Revolution gave more signs of continuity than all-out change.

## Conclusion

Brazil's international relations by the end of the Old Republic mirrored the interests and opinions held by influential groups controlling the bulk of the national wealth, which still relied on an agricultural, export-oriented model of economic growth. Foreign policy formulation had been dominated by a small élite and, in most cases, remarkably centralised around the President of the Republic. The institutional role of Itamaraty was limited by its position within the system. Considering the Brazilian state generally, it is perhaps credible to admit that, in an increasingly heterogenous society, the essential attribute of legitimacy was lacking. This became more evident in the 1920s as internal dissatisfaction with the oligarchic regime loomed large and different social forces found their access to the political system barred by the harsh, uncompromising denial of a proper representation of their interests.

New political ideas in the post-war years, revolutionary agitation and social grievances, all threatened to put in jeopardy the position of power enjoyed by the quasi-aristocratic, conservative élites. The real threat, however, came not from the left, but from

---

64 *Relatório do MRE, 1931*. p. 10.

dissident oligarchic leaders who had succeeded in creating deep division amidst the Brazilian upper classes. As we have seen, especially following the first *tenentista* rebellions, the political strife leading to the 1930 Revolution had an external dimension, even though relatively modest, which was met with a vigorous response by the Brazilian government. The foreign ramifications of the rebel movements in search of arms and supplies and the role of exiled *tenentes* involved in the Río de la Plata connection turned neighbouring countries into a focal point of conspiracies. Their impact on the final showdown would be small, but the strong arm of antirevolutionary diplomacy was there. The federal government reacted in a preventive way with the means available locally, namely Brazil's diplomatic and consular missions. The resources and expertise of the Ministry of Foreign Relations served then as an instrument for counter-insurgency, intelligence and surveillance operations.

The practical results of this approach were controversial, not because Brazilian diplomats had failed, but on account of a deeper process of historical change that had already been set in motion. Antirevolutionary diplomacy was part of a wider attempt at forcefully maintaining the *statu quo* and securing the very survival of the political and social structures existing in the Old Republic. This effort, as it is well known, foundered. The persistent interweaving of *ancien régime* oligarchies and the institutions of diplomacy was bound to share the fate of a decadent regime. There were indeed many contradictions in this long-term evolution and the struggle for a more representative, modern Itamaraty continued long thereafter. But at least Brazil was starting to change.



## **A DIPLOMACIA DOS ARMAMENTOS EM SANTIAGO: O BRASIL E A CONFERÊNCIA PAN-AMERICANA DE 1923\***

### **Introdução**

Na década de 1920, o tema do desarmamento saiu dos círculos fechados das discussões acadêmicas e entrou para a ordem do dia como uma exigência da opinião pública. A Primeira Guerra Mundial havia deixado um saldo trágico de milhões de mortos, feridos e inválidos. A carnificina provocada pelos quatro anos e meio de conflagração deu origem a profundo sentimento contrário à guerra entre as populações atingidas, que clamavam pela paz definitiva entre os povos e o fim da insanidade das armas.

Esse estado de ânimo também se fez sentir na América do Sul, onde rivalidades históricas se somavam a preocupações recíprocas entre os países da região a propósito das forças militares e das intenções belicosas de cada um. A questão dos armamentos navais em particular, objeto de análise neste artigo, voltou a ocupar espaço na agenda regional, com destaque para o problema dos encouraçados entre Argentina, Brasil e Chile. Fricções frequentes

---

\* Artigo originalmente publicado in *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 23, n. 46, 2003, p. 173-200.

e recriminações mútuas ameaçavam as boas relações entre países vizinhos que a rigor não tinham motivos reais para iniciarem guerras uns contra os outros. A imprensa insuflava paixões nacionalistas enquanto os governos agiam no campo diplomático para contra-arrestar ameaças que acreditavam existir. A situação atingiria seu ponto crítico em 1923, por ocasião da Conferência Pan-Americana de Santiago (referida oficialmente como a V Conferência Internacional Americana), a partir da sugestão chilena de colocar em discussão a redução e/ou limitação dos gastos militares e navais no continente (a chamada tese XII)<sup>1</sup>.

A posição do Brasil provocou polêmica entre os contemporâneos, pois, partindo de uma avaliação de desvantagem do país em relação às forças armadas da Argentina e do Chile, o governo brasileiro se manifestava em geral contra as propostas de desarmamento que limitassem sua capacidade de defesa aquém do patamar considerado minimamente necessário. Além disso, o Brasil estava empenhado em levar a cabo planos de modernização militar, auxiliado pela Missão Militar francesa junto ao Exército e pela Missão Naval norte-americana no caso da Marinha, fato que gerava inquietações nos países vizinhos.

Este artigo tem por objetivo examinar a evolução do debate na época e o desenrolar das negociações sobre armamentos na Conferência de Santiago, onde o Brasil procurou fazer valer seu ponto de vista. O texto está estruturado em quatro partes principais: antecedentes da questão dos armamentos; as negociações

---

1 Não há estudos históricos recentes sobre a participação brasileira na Conferência Pan-Americana de 1923. LOBO, Hélio abordou o tema em *O pan-americanismo e o Brasil*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1939, p. 85-95. Afonso Arinos, na biografia sobre o pai, dedicou um capítulo à Conferência: MELO FRANCO, A. A. de. *Um estadista da República*: Afrânio de Melo Franco e seu tempo. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1955, v. III, p. 1113-1162. Para uma visão geral ver INMAN, Samuel Guy. *Inter-American conferences, 1826-1954: history and problems*. Washington: University Press of Washington, 1965, p. 88-105. As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade exclusiva do autor e não refletem necessariamente posições da instituição à qual se encontra vinculado.

preliminares e a malograda proposta brasileira de uma reunião prévia em Valparaíso entre os países do ABC; o desenvolvimento da Conferência propriamente dita; e as repercussões no contexto regional, incluindo a atitude dos Estados Unidos diante da hipótese de uma corrida armamentista entre o Brasil e a Argentina.

## **I – Antecedentes da questão dos armamentos**

### *O balanço estratégico entre as forças navais do ABC*

O equilíbrio estratégico sul-americano girava basicamente em torno dos três países da região mais preparados no campo militar: Argentina, Brasil e Chile. Já antes da Primeira Guerra Mundial, a competição naval entre os países do ABC havia causado sobressaltos no continente. O programa naval de 1906 do Brasil previa originalmente, entre outros navios, a aquisição de três encouraçados, a serem construídos na Grã-Bretanha: *Minas Gerais*, *São Paulo* e *Rio de Janeiro*. Os navios seguiriam o modelo revolucionário aplicado ao recém-lançado H.M.S *Dreadnought*, de última geração. Os dois primeiros foram entregues em 1910. O terceiro deles, no entanto, por dificuldades orçamentárias, seria vendido à Turquia, em 1913, enquanto ainda estava em construção. Implementado à época do barão do Rio Branco como titular do Itamaraty, o programa provocou acesa controvérsia no plano regional, gerando críticas e suspeitas da Argentina, que defendia o princípio da equivalência naval entre os países sul-americanos.

Em consequência, a Argentina encomendou dos Estados Unidos, em 1910, a construção de dois encouraçados para fazer frente aos navios brasileiros: o *Moreno* e o *Rivadavia*. Em resposta ao reaparelhamento naval que os dois países promoviam, especialmente seu vizinho transandino, o Chile firmou contrato, em 1911, para a compra de dois encouraçados da Grã-Bretanha, reduzidos a apenas um devido à guerra e efetivamente entregue

somente em 1920: o *Almirante Latorre*. A corrida por armamentos navais na América do Sul, estimulada pela rivalidade regional e por feroz competição entre firmas estrangeiras para a obtenção de novas encomendas, perderia intensidade com o aperto financeiro dos países do ABC e a eclosão do conflito mundial em 1914, que desviou a atenção dos principais estaleiros internacionais para o esforço de guerra<sup>2</sup>.

No pós-guerra, o diagnóstico corrente nos círculos militares e navais brasileiros era de inferioridade do Brasil em relação às forças de seus principais competidores sul-americanos. Se comparados os efetivos militares permanentes (praças e oficiais) com as populações dos países do ABC, o resultado seria o seguinte: 1,5 homens no Brasil para cada mil habitantes, 3 na Argentina e 5 no Chile. Um estudo secreto do Estado-Maior do Exército sobre a situação militar na América do Sul, de dezembro de 1922, mostrou que enquanto o Brasil podia mobilizar em caso de guerra apenas duas divisões de artilharia, a Argentina poderia contar com cinco delas. A Argentina teria orçamento de guerra superior ao do Brasil, pessoal combatente em maior número e melhor instruído, além de capacidade mais rápida de mobilização. Tudo facilitaria para uma invasão do Brasil pelas forças argentinas: as linhas férreas, as estradas e os caminhos fluviais, que “serviriam, com imenso proveito, de linhas de transporte para nossa fronteira em caso de invasão”.

O capitão de mar e guerra Armando Burlamaqui, discursando na Câmara dos Deputados, concluiu que proporcionalmente o Brasil era o país que menos gastava com forças armadas no ABC. No tocante à Marinha, o Brasil estava “sempre aquém de suas reais necessidades, e muito abaixo do nível em que se colocaram e se

---

2 VIDIGAL, Armando A. F. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985, p. 59-61; LIVERMORE, Seward W. Battleship diplomacy in South America, 1905-1925. *The Journal of Modern History*, v. 16, n. 1, March 1944, p. 31-48.

acham as duas nações mais fortes do nosso continente”. A tonelagem total da esquadra de guerra brasileira era de 59.193 (17 navios), ao passo que a Argentina tinha 108.375 toneladas (29 navios) e o Chile 79.528 (30 navios). O programa naval de 1906 não havia sido completado e o navio brasileiro mais moderno era de 1910. Em um período de rápida evolução da indústria naval, os encouraçados da Argentina e do Chile, construídos posteriormente, provaram ser ao final mais avançados do que seus similares brasileiros. Para Burlamaqui, o debate que se começava a travar não tinha razão de ser:

*Não se achando armado, como não se acha presentemente, o Brasil não pode compreender que se fale em desarmamento. [...] Nem tampouco se pode falar em limitação de armamentos, porque nada temos que limitar, limitados como se acham, no mínimo, os nossos meios de defesa no mar<sup>3</sup>.*

Nesse contexto, o Brasil se amparava no artigo 8º do Pacto da Liga das Nações, pelo qual os estados-membros reconheciam que a manutenção da paz exigia a “redução dos armamentos nacionais ao mínimo compatível com a segurança nacional e com a execução das obrigações internacionais impostas por uma ação comum”. A tese do “mínimo compatível” seria retomada em diversas ocasiões. O argumento brasileiro se baseava na percepção de que o país estava em condições muito diferentes das grandes potências, que haviam renovado seu material bélico e aprimorado enormemente sua técnica militar durante a Primeira Guerra Mundial. Aquelas nações estariam “superarmadas” e

---

3 “Situação militar na Sul América: Estudo comparativo dos orçamentos da Guerra para 1922 do Brasil e Argentina”, Estado-Maior do Exército, secreto, Rio, 12 dez. 1922, p. 6, Biblioteca Nacional (BN), Coleção Afrânio de Melo Franco (AMF), Pasta 650; BURLAMAQUI, Armando C. *A situação naval sul-americana em 1921*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1922, p. IV e p. 53; e, do mesmo autor, *Esboço da política naval brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923, p. 24.

fazia sentido neste caso falar em “desarmamento”, atendendo ao apelo universal pela paz. O mesmo não podia ser dito do Brasil, que possuiria orçamentos militares e navais muito reduzidos e forças armadas insuficientes para as necessidades de segurança do país. Com essa linha de argumentação, o governo brasileiro esperava bloquear as propostas que tolhessem sua liberdade de ação estratégica, mesmo que para tanto precisasse desempenhar o papel de opositor ferrenho do desarmamento. Este era o dilema brasileiro no pós-guerra: o choque de realismo trazido pela guerra fez parecer urgente a necessidade de modernização militar do país em um contexto internacional que apontava em sentido oposto, ou seja, que os países deveriam se desarmar e buscar a paz a qualquer custo. A tentativa de superação desse dilema estaria na raiz de muitas dificuldades da diplomacia brasileira na década de 1920.

#### *A Conferência Naval de Washington (1922)*

Em 1921, ausentes da Liga das Nações, os Estados Unidos haviam decidido convocar uma Conferência em Washington, a iniciar-se em novembro daquele ano, a fim de discutir o desarmamento naval e a questão do Extremo Oriente. A iniciativa foi tomada em momento bastante favorável: além de atender aos reclamos populares pelo fim da corrida aos armamentos, permitiria aos Estados Unidos renegociar os termos de seu novo papel como potência marítima de primeira grandeza e encaminhar seus interesses estratégicos no Pacífico, onde o Japão havia sido largamente beneficiado pela guerra mundial. O governo norte-americano atribuía prioridade à contenção das tendências expansionistas japonesas tanto na esfera naval quanto em relação à China. Com essas preocupações em mente, o presidente Warren Harding limitou o convite à Conferência apenas às principais potências marítimas (Grã-Bretanha, Japão, França e Itália) e a

países específicos com interesses na Ásia (Países Baixos, Bélgica e Portugal), além da própria China.

Presidida com energia pelo secretário de estado norte-americano, Charles Evans Hughes, a Conferência Naval de Washington aprovou, em 6 de fevereiro de 1922, um tratado de fixação de limites máximos de tonelagem para as esquadras das maiores potências marítimas, com base na seguinte proporção: 5 para os Estados Unidos, 5 para a Grã-Bretanha, 3 para o Japão, 1,75 para a França e 1,75 para a Itália. Vários navios já existentes seriam efetivamente desmantelados. Os programas de construção naval das potências contratantes deveriam ser suspensos por dez anos e os navios capitais não poderiam ultrapassar o limite de 35 mil toneladas para cada unidade, com canhões de calibre máximo de 16 polegadas.

Em setembro de 1922, as resoluções da Conferência no campo do desarmamento naval foram levadas a Genebra, durante a 3ª Assembleia da Liga das Nações, ocasião em que os estados-membros examinariam a possibilidade de extensão dos princípios do Tratado Naval de Washington às potências não signatárias. O presidente Epiácio Pessoa tomou para si a responsabilidade de emitir diretamente instruções aos delegados brasileiros e, em telegrama de 17 de setembro, comunicou a Domício da Gama, chefe da delegação, que o governo brasileiro não podia aceitar nenhuma solução que restringisse o poder naval do Brasil abaixo dos limites exigidos para a defesa de um país com 1.200 léguas de costa. A força atual do Brasil era “muito inferior às nossas estritas necessidades”. Por isso, continuou Epiácio, era preciso “ampliá-la em justa medida, sem nenhum intuito que não seja garantir nossos portos e costas”. O presidente brasileiro não aceitava os princípios da Conferência de Washington porque, segundo ele, as condições na Europa eram diversas daquelas na América do Sul.

Na 3ª Assembleia, o debate se concentrou na comissão relativa aos armamentos, onde Raul Régis de Oliveira procurou expor, sem nenhum apoio dos países sul-americanos, a posição peculiar do Brasil e suas necessidades de segurança, recordando os termos do artigo 8º do Pacto. Afirmou que cumpria não esquecer a dificuldade em defender um país de 30 milhões de habitantes e uma linha de costa quase igual à distância da Europa à América do Sul. A determinação brasileira em não se submeter aos princípios de Washington gerou um impasse e, como alternativa conciliatória, aprovou-se uma resolução convocando uma conferência para examinar o assunto, dando a atenção devida aos países em situação especial. Estariam incluídos nessa categoria todos os casos de países sem Marinha suficiente (caso do Brasil) ou de recente formação política (caso da Polônia)<sup>4</sup>.

Ao analisar a questão meses depois, Hélio Lobo, então cônsul-geral em Nova York, avaliou que, vencedor em sua tese, o Brasil começou a aparecer perante o mundo como “o propugnador de armamentos, adversário de sua limitação e criador, na América do Sul, do princípio da paz armada”. Segundo ele, o problema tinha uma dupla significação: a nacional, de “segurança militar”, e a externa, de “realização diplomática”. A incógnita na frente diplomática era a Argentina, “país supersensível nas suas relações internacionais”, que seria talvez, na opinião do diplomata brasileiro, o ponto “mais delicado” nas relações exteriores do Brasil<sup>5</sup>.

---

4 Pessoa a Gama, tel., Rio, 17 set. 1922, Arquivo Histórico do Itamaraty, Rio de Janeiro (doravante AHI) 274/2/4; Marques a Gama, tel., Rio, 4 ago. 1922, AHI 219/3/4; Relatório apresentado ao Presidente da República pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores relativo ao ano de 1923. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 18-19.

5 “As Conferências de Washington e Santiago, a limitação dos armamentos e a situação internacional do Brasil”, documento reservado, Santiago, 8 abr. 1923, BN, Coleção AMF, Pasta 53, passim.

## II – As negociações rumo a Santiago

### *As reuniões preparatórias em Washington e o surgimento da tese XII*

A IV Conferência Internacional Americana havia sido realizada em Buenos Aires, em 1910, ocasião em que o existente Bureau das Repúblicas Americanas foi transformado em União Pan-Americana (UPA). A conferência seguinte, marcada para 1914, em Santiago, não se realizou naquela data em função da eclosão da Primeira Guerra Mundial, permanecendo adiada até posterior sugestão do governo chileno de organizá-la em 1923. Para tanto, foram convocadas reuniões preparatórias na sede da UPA, em Washington, já que o programa original aprovado para 1914 precisava ser revisto e atualizado à luz dos acontecimentos dos últimos anos e das grandes transformações verificadas no cenário internacional.

Um dos itens do programa proposto pelo Chile, que viria a ser conhecido como a tese XII, dispunha que os países participantes iriam considerar a “adoção de uma convenção destinada a reduzir em proporção igual os gastos militares e navais”. Muito se especulou na época sobre qual teria sido a motivação do Chile ao propor a inclusão da questão dos armamentos no programa da Conferência. Ecoavam ainda os recentes debates na Liga das Nações e, pensavam alguns, o governo chileno poderia ter tido meramente a intenção de colaborar de boa-fé com as nobres aspirações do desarmamento, levando o tema à consideração dos países americanos. Outros avaliaram que o Chile pretendia em realidade fazer um gesto de agrado aos Estados Unidos, tendo em vista a futura arbitragem norte-americana na questão de Tacna e Arica entre o Chile e o Peru. Como os Estados Unidos haviam defendido vigorosamente a limitação dos armamentos na Conferência Naval de Washington,

a percepção corrente entre os contemporâneos era a de que o governo norte-americano estaria igualmente empenhado em promover iniciativas similares em outros foros.

No Brasil, iniciava-se o governo Artur Bernardes, que tomara posse em 15 de novembro de 1922. Como ministro das Relações Exteriores havia sido nomeado José Félix Alves Pacheco, jornalista e escritor, nascido no Piauí, que se tornou diretor e proprietário do *Jornal do Commercio*. Félix Pacheco não tinha experiência anterior em assuntos de sua nova pasta e precisava lidar de imediato com a questão candente dos armamentos.

Logo em 20 de novembro, Pacheco enviou telegrama de instruções ao embaixador do Brasil em Washington, Augusto Cochrane de Alencar, sobre como proceder no caso da tese XII. Consoante seu empenho pela paz e a arbitragem, observou Pacheco, o Brasil não era nem podia ser hostil à ideia do desarmamento. A “proporção igual” que se procurava só deveria ser aceita se fosse previamente declarado que ela seria estabelecida em função do tamanho territorial, do volume da população, da extensão da orla marítima a defender e da capacidade atual de mobilização. Outras “circunstâncias intuitivas” também entrariam em consideração, como a de que somente agora o Brasil estava pensando em organizar o seu Exército e sua Marinha, enquanto outros vinham “porfiada e ininterruptamente atendendo a esse imperioso dever”. A questão do desarmamento escaparia à competência e aos fins para os quais haviam sido criadas as conferências pan-americanas. Para o chanceler brasileiro, os estados americanos procuravam apenas prover as necessidades de sua segurança interna e externa, “sem nenhum pensamento oculto de hostilidade contra qualquer outra nação, não importa de que continente”. Mais tarde, Pacheco acrescentou que o Brasil precisava insistir “com jeito” no sentido de arredar definitivamente esse “tema ingrato”, capaz de prejudicar a obra da Conferência

ou quiçá dificultar sua própria realização. Todos os esforços para evitar semelhante “desastre” seriam beneméritos e Alencar deveria “pôr nisso todo seu empenho”, contornando do melhor modo as dificuldades que ainda surgissem e “atraindo para o nosso lado os Estados Unidos”.

Durante as reuniões preparatórias, Alencar defendeu ponto de vista contrário à proposta da tese XII e, diante da oposição brasileira, o Chile se mostrou disposto a aceitar outra fórmula que eventualmente satisfizesse o Brasil. Tentando mediar a questão, Charles Hughes, que presidia os trabalhos, declarou que era “indispensável” a modificação da redação de algumas propostas, especialmente aquela relativa à redução dos armamentos “em proporção igual”, comprometendo-se a preparar um substitutivo à tese chilena. Assim, em 6 de dezembro de 1922, foi enfim aprovada pelo Conselho Diretor da UPA a agenda para a Conferência de Santiago. Conforme o substitutivo Hughes, a ideia de “proporção igual” desaparecia para dar lugar à “consideração da redução e limitação de despesas militares e navais em uma base justa e praticável”. O Brasil concordou com essa redação para a tese XII por entender que ela era suficientemente vaga para permitir uma razoável margem de manobra quando surgisse o momento de lidar com a questão<sup>6</sup>.

*A proposta brasileira da Conferência  
Preliminar de Valparaíso*

Enquanto prosseguiam as reuniões preparatórias, Pacheco vislumbrou a hipótese de convocar uma conferência preliminar entre Argentina, Brasil e Chile, antecedendo a Conferência de Santiago, na tentativa de limitar o impacto das discussões referentes ao

---

6 Pacheco a Alencar, tels., Rio, 20, 21 e 28 nov. 1922, AHI 235/4/5; Pacheco a Dantas, tel., Rio, 29 dez. 1922, AHI 227/4/2.

desarmamento sobre a política militar e naval do Brasil. A intenção era restringir as negociações sobre os armamentos tão somente aos principais interessados, isto é, os países do ABC. Pacheco pensava que a maioria das nações americanas não tinha interesse imediato no assunto nem precisava opinar sobre ele. Seria “mesmo perigoso” deferir à totalidade dessas nações a faculdade de decidirem a respeito com as três maiores potências da região, às quais caberia exclusivamente a discussão do problema.

Pacheco se cercou de cuidados antes de decidir pela proposta e, com a aprovação de Artur Bernardes, procurou conhecer a opinião dos Estados Unidos sobre a sua iniciativa. Indagado por Alencar a respeito, Hughes afirmou que nenhuma objeção tinham os Estados Unidos quanto à reunião dos três países para discutir a redução das despesas militares e navais. Ao contrário, o governo norte-americano encarava-a “com a mesma simpatia com que sempre viu e verá tudo quanto signifique eliminação da emulação de armamentos e a segurança da manutenção da paz”. Com esse aparente sinal verde de Washington, o próximo passo seria sondar em caráter reservado a recepção da ideia junto aos dois países vizinhos<sup>7</sup>.

Havia plena confiança na resposta positiva do Chile. O embaixador do Brasil em Santiago, Silvino Gurgel do Amaral, vinha mantendo contatos frequentes com o governo daquele país. O presidente chileno, Arturo Alessandri, chegou a sugerir a cidade de Valparaíso para o encontro. A dúvida maior residia na possível reação da Argentina.

Em 1º de dezembro de 1922, o embaixador brasileiro em Buenos Aires, Pedro de Toledo, entrevistou-se com Tomas Le Breton, ministro interino das Relações Exteriores da Argentina,

---

7 Pacheco a Alencar, tel., Rio, 24 nov. 1922, AHI 235/4/5; Pacheco a Toledo, tel., Rio, 28 nov. 1922, AHI 208/3/1; Alencar a Pacheco, tel., Washington, 30 nov. 1922, AHI 235/3/13.

com vistas a discutir a proposta da conferência preliminar. Le Breton julgou útil a ideia, embora receasse que o entendimento entre as três maiores potências sul-americanas pudesse ferir suscetibilidades das demais nações irmãs do continente, fazendo suspeitar uma aliança ou a formação de um grupo dominante na América do Sul. Como alternativa, sugeriu: a) que se abrisse um escritório em Valparaíso para receber estudos feitos pelos países americanos sobre o desarmamento; ou b) que fossem preparados pelos países do ABC, “sem nenhuma convocação”, planos técnicos de redução dos armamentos, reunindo-se depois seus representantes em Buenos Aires a fim de estabelecerem um acordo a ser submetido à ratificação da Conferência de Santiago. A posição argentina permanecia dúbia, entretanto, visto que, ao final do encontro, Le Breton afirmou que se o Brasil tomasse a responsabilidade do convite a questão ficaria simplificada em relação à Argentina: “Quando um amigo me convida para um jantar, não indago os convidados; aceito o convite”, disse ele.

Um dia depois do encontro com Le Breton, Toledo era informado de que o presidente Marcelo T. de Alvear, depois de meditar sobre o delicado assunto, considerava que a reunião em Valparaíso, devido a seu caráter público e ostensivo de “exclusão das outras nações sul-americanas”, certamente traria consequências desagradáveis tanto na política interna como na política externa, com a atitude de cada país levantando protestos que seriam amplamente explorados. As pequenas nações, sinceramente ou não, considerariam a união entre Argentina, Brasil e Chile, a fim de combinarem sobre armamentos, como uma espécie de “aliança de fortes contra os fracos para imporem a sua hegemonia”. Não sendo essa a intenção das três nações, era preferível “evitar o perigo previsto, procurando outra forma de acordo menos solene e

talvez de melhor resultado”<sup>8</sup>. Com essas declarações do presidente da Argentina, parecia claro, portanto, que a iniciativa brasileira era vista com muito pouca simpatia naquele país.

Não obstante, Pacheco havia entendido, erroneamente, que as objeções argentinas não eram de fundo, mas apenas de forma, e que havia concordância *em princípio* com a proposta brasileira. Assim, Em 5 de dezembro, o governo brasileiro encaminhou convites formais à Argentina e ao Chile para uma Conferência Preliminar em Valparaíso, proposta para 15 de janeiro de 1923. A nota brasileira assinalava que o único propósito do encontro seria considerar, “com acentuada orientação pacifista”, a situação em que cada país se encontrava quanto aos armamentos, para então ajustar um “entendimento cordial” a respeito, visando o mais depressa possível à fixação de uma base justa e prática que evitasse a progressão dos orçamentos militares.

O convite brasileiro foi recebido com surpresa em Buenos Aires. Em conversa reservada com o embaixador brasileiro, Le Breton aludiu à impressão que causara no presidente da Argentina o envio do convite formal antes da conclusão das negociações em andamento. Em 6 de dezembro, o governo argentino enviou sua resposta negativa, tornada pública dias depois. O texto fazia menção à dificuldade da Argentina em concorrer a reuniões parciais sobre temas que estariam destinados ao debate geral. Devia-se dar uma “oportunidade igual a todos os países da América” para intervir no estudo e na solução do problema. Essa oportunidade seria a própria Conferência de Santiago, ocasião em que a opinião dos outros países poderia também ser ouvida. Além disso, o tempo disponível era muito curto e a reunião de janeiro próximo seria “um

---

8 *Quatriênio Artur Bernardes (1922-1926)*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1926, p. 92; Toledo a Pacheco, tel., reservado, Buenos Aires, 2 dez. 1922, AHI 208/2/1.

tanto precipitada para a organização metódica que a importância do tema comporta”<sup>9</sup>.

O mal-estar criado entre o Brasil e a Argentina iria agravar-se ainda mais. Em 7 de dezembro, um artigo assinado por Jorge A. Mitre para o jornal *La Nación* qualificou de “inaceitável” a proposta brasileira de reduzir os armamentos navais de forma proporcional à extensão das costas a defender. Segundo Mitre, essa teoria reeditava a política de “imperialismo pacífico e hegemonia efetiva” com que sonhara o barão do Rio Branco. Por mais extensas que fossem as costas brasileiras, isso não justificaria uma esquadra preponderante no continente, já que para a manutenção da paz no Atlântico Sul era essencial a equivalência naval argentino-brasileira. A tese do Brasil seria “mero pretexto, pueril e insustentável ante uma assembleia de homens sérios, para coonestar uma aspiração de superioridade”. Os argentinos eram pacifistas, por sua tradição e sua história, mas seriam agora obrigados a rechaçar o convite brasileiro para a discussão dos armamentos por vir este acompanhado de uma pré-condição “totalmente contraproducente”. Mitre concluiu seu artigo afirmando que a tranquilidade sul-americana dependia do “equilíbrio e da equivalência potencial do ABC”.

O artigo de Mitre desencadeou exaltado debate na imprensa argentina, invariavelmente contra a política do Brasil. *La Razón* citou militares argentinos que destacaram a situação inferior das forças armadas da Argentina em comparação com o Brasil e o Chile. Foram divulgados dados oficiais sobre a porcentagem dos gastos dos ministérios militares com relação aos orçamentos anuais em cada país: Argentina, 9,2% (Guerra) e 7,5% (Marinha);

---

9 *Quatriênio Artur Bernardes, op. cit.*, p. 90-91; Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 7 dez. 1922, AHI 208/2/1. A resposta do Chile, redigida em termos amistosos, em nada acrescentou à questão, dada a impugnação da iniciativa pela Argentina. Cf. ÁVALOS, Angel F. *El proyecto brasileño de Conferencia Internacional de Valparaíso: estudio sobre política internacional y militar entre Brasil y la Argentina*. Córdoba: Bautista Cubas, 1923, p. 203-210.

Brasil, 12,9% e 9,1%; e Chile, 9,7% e 20,4%. O jornal portenho criticou a tese da necessidade de uma “poderosa esquadra” para a defesa de suas costas, que o Brasil argumentava “para advogar sua supremacia marítima”. Na África, por exemplo, havia países com costas extensas, mas nenhuma riqueza a defender. Propunha-se em contrapartida a ideia de basear o tamanho das esquadras não pela extensão das costas, mas pelo volume das exportações e importações em dólar de cada país. Ora, concluiu *La Razón*, a Argentina, cujo comércio exterior superava o brasileiro e o chileno, precisava de uma marinha maior do que seus vizinhos para a “custódia desta riqueza”, sem mencionar sua “situação geográfica desfavorável”, que exigiria uma frota de guerra maior para a proteção de suas rotas marítimas<sup>10</sup>.

Os jornais argentinos denunciaram *el imperialismo brasileño* em matérias semelhantes que continuariam a ser publicadas meses a fio, em conexão com as negociações em Santiago. Pacheco observou a Pedro de Toledo, em 14 de dezembro, que todos os jornais no Brasil vinham sabendo guardar uma linha de moderação, a qual contrastava singularmente com “a violência e o espírito de intriga tão patentes nas folhas argentinas”. No final daquele mês, o chanceler brasileiro lamentaria uma vez mais, desta vez a Domício da Gama, que toda a imprensa de Buenos Aires há mais de 20 dias não fazia outra coisa “senão agredir o Brasil”.

O malogro da iniciativa da Preliminar de Valparaíso, jamais realizada, desconcertou a chancelaria brasileira, que passou à defensiva desde então. Diplomatas estrangeiros no Rio de Janeiro consideraram que Pacheco, ao enviar o convite, havia cometido uma gafe constrangedora devido à sua inexperiência nos métodos

---

10 “La proposición brasileña”, Jorge A. Mitre, *La Nación*, Buenos Aires, 7 dez. 1922, AHI 206/4/8; “Reducción de armamentos, La propuesta brasileña”, *La Razón*, Buenos Aires, 7 dez. 1922, AHI 206/4/8.

diplomáticos<sup>11</sup>. O Brasil teria agora de arcar com o ônus de enfrentar a crítica da opinião pública no continente, liderada pela Argentina, cujas autoridades ficaram indignadas com a notícia simultânea da chegada da Missão Naval norte-americana ao Brasil, como será visto a seguir.

### *O impacto da Missão Naval norte-americana ao Brasil*

A exemplo do Exército brasileiro, que contratou em 1919 a Missão Militar francesa, a Marinha também buscou no exterior o auxílio de uma potência estrangeira para a instrução, modernização e reorganização da força naval brasileira. A escolha recaiu nos Estados Unidos, que venceram a disputa com a Grã-Bretanha pelo envio da missão. O contrato foi assinado em Washington, em 6 de novembro de 1922.

No âmbito regional, a divulgação da contratação da Missão Naval norte-americana teve efeitos devastadores, por ter ocorrido precisamente em meio à crise originada pela proposta brasileira da Preliminar de Valparaíso. Em meados de dezembro de 1922, recebia-se na Argentina a notícia de que a Missão estaria chegando no Rio de Janeiro ainda naquele mês. A reação nos círculos governamentais argentinos foi a pior possível. Irritado, Le Breton interpelou o embaixador norte-americano em Buenos Aires, John Riddle, sobre o significado daquela “missão naval oficial”. Le Breton declarou que governo argentino estava “perplexo” e aludiu ao fato de que os Estados Unidos falavam em desarmamento ao mesmo tempo em que enviavam uma missão de reorganização da Marinha brasileira. A ação norte-americana decididamente parecia, se não um “ato hostil”, uma expressão de “má-vontade”

---

11 Pacheco a Toledo, tel., Rio, 14 dez. 1922, AHI 208/3/1; Pacheco a Gama, tel., Rio, 30 dez. 1922, AHI 219/3/4; Tilley a Curzon, tel., Rio, 9 jan. 1923, In: BOURNE, K. & WATT, D. C. *British documents on foreign affairs: reports and papers from the Foreign Office Confidential Print*. Bethesda: University Publications of America, Part II, Series D, v. 3, p. 136-137.

em relação à Argentina, que ficaria assim obrigada a recorrer à Grã-Bretanha para instruir sua armada. Se um país era singularizado por favores desse tipo, caía por terra a solidariedade continental apregoada pelo governo de Washington, cuja atitude no caso não podia ser entendida, tanto mais que a Argentina havia antes adquirido seus dois encouraçados e armamentos navais nos Estados Unidos. Consternado, o ministro da Marinha argentino se sentiu pessoalmente ferido e quis saber qual seria a posição da Missão em caso de guerra, uma vez que seu caráter oficial indicava uma “aliança entre o Brasil e os Estados Unidos”<sup>12</sup>.

Em 21 de dezembro, Hughes explicou, em telegrama dirigido ao embaixador Riddle, que o propósito da Missão era meramente o de cooperar com as autoridades brasileiras para assegurar uma boa organização naval naquele país, melhorando os métodos de trabalho, treinando e instruindo oficiais, assim como elaborando planos para o aperfeiçoamento da Marinha. “Em caso de guerra civil ou de guerra entre o Brasil e qualquer outra nação nenhum membro da Missão, de acordo com os termos do contrato, tomará parte nas operações em absolutamente qualquer sentido”, afirmou. O secretário de estado acrescentou que outras potências tinham o hábito de despachar missões militares e navais quando solicitadas por governos estrangeiros. O envio da Missão Naval ao Brasil não representava, por conseguinte, uma nova política do Departamento de Estado e tampouco significava uma mudança no compromisso dos Estados Unidos com a solidariedade pan-americana. A forma do contrato obedecia simplesmente aos

---

12 Riddle a Hughes, tel., Buenos Aires, 20 dez. 1922, In: *Papers relating to the foreign relations of the United States*. Washington: Government Printing Office, 1922, v. I, p. 655; Riddle a Hughes, ofício, Buenos Aires, 20 dez. 1922, National Archives and Records Administration (doravante apenas NA), College Park, MD (EUA), State Department Central Files (Record Group 59), 832.30/97; Mallet a Curzon, tel., Buenos Aires, 22 dez. 1922, e Alston a Curzon, tel., Buenos Aires, 31 dez. 1922, ambos In: *British documents on foreign affairs, op. cit.*, Part II, Series D, v. 3, p. 134-135.

padrões oficiais rotineiros e aos precedentes na matéria<sup>13</sup>. Riddle comunicou esses esclarecimentos às autoridades argentinas e divulgou em seguida uma nota à imprensa nos mesmos termos para aplacar a ira da opinião pública naquele país. Os Estados Unidos tentaram ao máximo diminuir a importância da Missão, a fim de reduzir o seu custo político junto ao governo argentino. Na abordagem global de Washington para os assuntos sul-americanos, não convinha absolutamente avançar na cooperação naval com o Brasil queimando pontes com a Argentina.

A imprensa argentina aproveitou para acentuar o caráter contraditório da Missão Naval em meio a conferências de paz e de desarmamento. O jornal *La Prensa* observou que mesmo se o Brasil não desejasse ocupar o primeiro lugar como potência militar e naval na América do Sul, era “evidente” que suas ações seguiam “algum plano político”. A chegada da Missão se dava no mesmo ano da Conferência Naval de Washington e em poucos meses teria lugar a Conferência Pan-Americana de Santiago. Muitos não conseguiam entender o motivo pelo qual o Brasil parecia ansioso e determinado a melhorar sua Marinha em época tão pouco propícia a iniciativas que denotassem preparação para uma guerra eventual, ainda mais levando em conta a delicada situação financeira do país, acossado pelos *deficits* comerciais resultantes da aguda crise econômica do pós-guerra. As queixas e desconfianças recíprocas entre os dois maiores países sul-americanos indicavam maus presságios para a Conferência vindoura em Santiago.

---

13 Hughes a Riddle, tel., Washington, 21 dez. 1922, In: *Papers relating to the foreign relations of the United States, op. cit.*, 1922, v. I, p. 655-656; Hughes a Riddle, despacho, Washington, 17 jan. 1923, NA 832.30/97.

### III – A Conferência Pan-Americana de Santiago

#### *As primeiras negociações sigilosas e a Comissão de Armamentos*

A agenda da Conferência trazia um número recorde de temas, alguns deles de cunho eminentemente político. Não enviariam delegações a Santiago o México, cujo governo de Álvaro Obregón não era reconhecido pelos Estados Unidos, bem como o Peru e a Bolívia, que estavam de relações cortadas com o Chile desde a Guerra do Pacífico e com ele mantinham conflitos pendentes (questão de Tacna e Arica no caso peruano e da saída para o mar no caso boliviano).

Como chefe da delegação brasileira foi nomeado Afrânio de Melo Franco, deputado federal por Minas Gerais e antigo amigo e aliado de Artur Bernardes na política mineira. Félix Pacheco havia sido convidado pelo governo chileno para ir a Santiago, bem como pelo governo argentino para ser “hóspede de estado” em Buenos Aires, por ocasião de sua passagem a caminho do Chile. O chanceler brasileiro, porém, recusou os dois convites e apresentou suas escusas por não poder aceitá-los, alegando “fortes motivos” que reclamavam sua permanência no Rio de Janeiro.

Em 11 de março de 1923, véspera da partida da delegação, Pacheco ofereceu um almoço de despedida no Hotel Glória e, em seu discurso naquele dia, destacou a franqueza e a boa-fé com que o Brasil comparecia a Santiago, “sem a mínima ideia de hostilidade contra ninguém e alheando-nos em absoluto de qualquer preocupação de hegemonia”. O Brasil não levava nenhuma ideia preconcebida para aquela “palestra de amigos”. Tal era a correção de conduta da diplomacia brasileira, assinalou, que a delegação não recebera instruções escritas da chancelaria. Bastariam as

recomendações do governo que ora o seu ministro das Relações Exteriores expedia de público<sup>14</sup>.

A caminho de Santiago, a delegação brasileira passou pelo Uruguai, onde foi recebida com frieza, o que fez Melo Franco suspeitar que a “desusada rapidez da escala do navio em Montevideu [meia hora] tivesse obedecido a ordens do governo oriental”, pelo receio de desgostar a Argentina, da qual “os uruguaios dia a dia se vão fazendo vassalos”. Em Buenos Aires, depois de alguns dias de espera e uma audiência protocolar com o presidente Alvear e o chanceler Angel Gallardo, a delegação partiu em seguida para o Chile, no mesmo trem em que também viajaram delegados argentinos, norte-americanos, uruguaios e paraguaios. Durante o longo percurso transandino, as delegações estiveram em contato forçado por quatro dias, prevalecendo, naquelas circunstâncias, as regras usuais de civilidade.

Uma vez na capital chilena, um dia antes de se iniciar a Conferência, Melo Franco e outros delegados brasileiros foram recebidos no Palácio La Moneda pelo presidente Alessandri e o novo ministro das Relações Exteriores, Luis Izquierdo. Melo Franco alertou o mandatário chileno sobre a existência de “força oculta interessada em perturbar a obra da Conferência”. Alessandri, por seu turno, recordou a “tradição ininterrupta da política de profunda amizade” entre Chile e Brasil e fez uma sugestão “em caráter confidencialíssimo”: se Bernardes quisesse ter um encontro com ele e os presidentes da Argentina e do Uruguai, em Montevideu, o

---

14 Cf. Relatório do MRE, 1924. Anexo A, p. 110-121. Além de Melo Franco, os outros delegados brasileiros eram Silvino Gurgel do Amaral, James Darcy, José de Paula Rodrigues Alves, Hélio Lobo e Alberto Jorge de Ipanema Moreira. A comissão militar que acompanhava a delegação era encabeçada pelo próprio chefe de Estado-Maior do Exército, general de divisão Augusto Tasso Fragoso, enquanto a chefia da comissão naval cabia ao contra-almirante Augusto Carlos de Souza e Silva. Ver Relatório do MRE, 1923, p. 23-26 e p. 98-99. Em 1923, ao final dos trabalhos em Santiago, Melo Franco escreveu um relatório de 119 páginas (doravante Relatório AMF) sobre a participação do Brasil na V Conferência Internacional Americana, BN, Coleção AMF, Pasta 415.

Chile tomaria a iniciativa de promover essa reunião. Melo Franco transmitiu imediatamente a sugestão ao Itamaraty<sup>15</sup>.

A sugestão chilena para um encontro de cúpula em Montevideu foi recebida com interesse pelo governo brasileiro. Era mais urgente, porém, definir a estratégia brasileira para as negociações em Santiago sobre a questão dos armamentos. Em telegrama a Melo Franco, Pacheco propôs duas saídas: a) abstenção pura e simples; ou b) uma declaração dizendo que o Brasil iria examinar “com bom espírito” o que a Conferência resolvesse, “dando de tudo conhecimento, no devido tempo, ao Congresso Nacional, a quem a nossa Constituição reservou a competência exclusiva de fixar as forças de terra e mar”<sup>16</sup>. O governo brasileiro queria, no máximo, a aprovação de uma fórmula teórica ou texto genérico que afirmasse solenemente não estarem os estados americanos se armando uns contra os outros e que cogitavam de Exército e Marinha apenas para atender às exigências de segurança interna e defesa. Para isso, o Brasil precisaria provar que não pretendia a superioridade militar sobre a Argentina e o Chile, sem ao mesmo tempo se deixar amarrar por um acordo que limitasse seus planos de reorganização das forças armadas.

A Conferência teve início em 25 de março de 1923, com uma sessão solene no salão de honra do Congresso chileno, inaugurada por Alessandri com um discurso de exaltação ao legado histórico e às virtudes do pan-americanismo. No dia seguinte, realizou-se a primeira sessão plenária da Conferência, sob a presidência do chanceler Izquierdo. Foram então constituídas oito comissões para a discussão dos tópicos do programa: política, jurídica, higiene, comunicações, comércio, agricultura, limitação de armamentos e

---

15 Relatário AMF, *op. cit.*, p. 2; Melo Franco a Pacheco, tel. confidencial, Santiago, 25 mar. 1923, AHI 273/3/16.

16 Pacheco a Melo Franco, tel., Rio, 26 mar. 1923, AHI 273/3/16.

educação. A tese XII seria discutida na Comissão de Armamentos, presidida por Henry Fletcher, chefe da delegação dos Estados Unidos. O relator da Comissão seria o delegado chileno Antonio Huneeus. No entanto, dada a controvérsia do tema, as delegações evitaram deliberadamente reunir a Comissão e a atividade nos primeiros dias se concentrou em *démarches* paralelas.

Em 28 de março, Melo Franco transmitiu a Alessandri os “entusiásticos aplausos” de Bernardes pelo discurso de abertura e a concordância em princípio do governo brasileiro com a proposta da cúpula de presidentes do Cone Sul. Sobre a tese XII, Alessandri confessou que o Chile não a teria proposto se tivesse previsto todos os fatos posteriores. Naquele momento, o objetivo primordial do governo chileno era evitar o naufrágio da Conferência em função das divergências sobre armamentos.

Dois dias depois, o chefe da delegação chilena, Agustin Edwards, convidou Melo Franco e Fletcher para uma conversa a três, enfatizando que urgia encontrar uma solução concreta para a questão. Melo Franco defendeu a posição brasileira e, segundo as instruções do Rio de Janeiro, declarou que o Brasil preferia abster-se da discussão, limitando-se à entrega de uma declaração escrita com o seu ponto de vista. O governo brasileiro seria favorável, mesmo assim, a uma fórmula geral sobre o desarmamento, sem tratar especificamente de reduções de orçamentos militares.

Enquanto prosseguia a Conferência, a opinião pública na Argentina continuava a criticar o Brasil, como vinha fazendo desde dezembro de 1922. O jornal *La Prensa*, em editorial de 31 de março, afirmou que escritores abalizados no Rio de Janeiro atribuíam a Epitácio Pessoa o que chamaram de “ofensiva militarista contra a Argentina”, fazendo menção à contratação da Missão Militar francesa e à Missão Naval norte-americana. Em seu mandato, notou o jornal, o ex-presidente brasileiro havia precipitado a

preparação militar “de maneira extraordinária, ganhando dias, como se um inimigo estrangeiro estivesse já em marcha sobre as fronteiras de sua pátria”<sup>17</sup>.

Melo Franco se queixou da “imprevista e descabida campanha promovida pela imprensa argentina contra o Brasil”, que havia criado uma “falsa atmosfera de hostilidade” e de desconfiança para com os propósitos do governo brasileiro na política internacional hemisférica. Além de obstruir o debate e emperrar a solução do problema da tese XII, o Brasil era acusado de ter sido tomado de “paixão militarista”, a qual teria ficado patente com a “espetaculosa exibição”, durante as festas do Centenário da Independência em 1922, de “luzidas e numerosas tropas de parada, em que avultavam, ao lado de armas conhecidas, os novos tanques e os aviões de guerra de terra e mar, cujas descobertas e aperfeiçoamentos se tinham assinalado na grande guerra de 1914-1918”. Em Santiago, Fletcher confidenciou em particular a Melo Franco que, nos Estados Unidos, também se atribuía ao Brasil “desejo de manter uma posição ostensiva de superioridade e hegemonia entre os seus irmãos latino-americanos”<sup>18</sup>.

A delegação argentina, chefiada por Manuel Augusto Montes de Oca, defendia uma solução que implicasse compromisso efetivo com a redução ou limitação dos armamentos. Como o Brasil se opunha a isso, o assunto não evoluía. Huneus, a quem competia redigir um parecer à Comissão, buscou aproximar as duas delegações e convidou Melo Franco para um encontro, no dia 4 de abril, com Montes de Oca e Fernando Saguier, também membro da delegação argentina. Os resultados foram nulos. Em 6 de abril, a Comissão de Armamentos se reuniu, pela primeira vez, para ouvir que o

---

17 MELO FRANCO. *Um estadista da República*, op. cit., v. III, p. 1130; “El origen de la militarización brasileña”, *La Prensa*, Buenos Aires, 31 mar. 1923, AHI 206/4/9.

18 Relatório AMF, op. cit., p. 14.

relator não possuía ainda elementos para o seu parecer e que seria preciso, por isso mesmo, adiar a matéria. Entrementes, a pedido de Edwards, Melo Franco preparou um arrazoado que poderia servir de base a uma declaração futura sobre a tese XII. Vários dias se passaram, em marchas e contramarchas confidenciais, até que, em 11 de abril, Huneeus apresentou finalmente sua *ponencia* à Comissão, baseada em alguns pontos no documento que Melo Franco lhe dera a conhecer a título pessoal e em total sigilo.

Depois da apresentação do parecer Huneeus, que não se afastava muito do que pensava a delegação brasileira, os jornais argentinos passaram a atacar também o Chile, acusando-o de se achar preso ao Brasil por um “tratado secreto”. Não havia tratado algum, mas a frequência dos contatos do chefe da delegação brasileira com o presidente chileno parecia indicar que existia de fato estreita coordenação entre os dois países na Conferência. Em nova audiência com Alessandri, este declarou a Melo Franco que reconhecia as necessidades especiais de defesa do Brasil, cujo poder militar era mesmo inferior ao de seus vizinhos, e que se sentia “com coragem de dizer estas verdades ao presidente Alvear”. Na opinião de Alessandri, a recusa argentina da Preliminar de Valparaíso havia sido um “profundo erro”, daí sua sugestão de realizar-se uma reunião de cúpula em Montevidéu. O que a Argentina temia não era propriamente o aumento do atual poder brasileiro, mas a “indeterminação desse aumento”. O presidente chileno acreditava que se o Brasil desse a conhecer o limite a que aspirava “o alarma argentino cessaria”.

Em 14 de abril, o delegado de Honduras, Benjamin Villaseca Mujica, por iniciativa própria, propôs que a Conferência recomendasse dois pontos aos governos do continente: 1º) declarar como princípio de solidariedade continental que todos os povos da América consideravam as suas instituições armadas como tendo

por único objetivo o resguardo da sua soberania nacional; e 2º) que a fim de chegar a acordos políticos em matéria naval, os governos do ABC, principais interessados, resolveriam sobre os detalhes técnicos de um convênio sobre o assunto. O delegado hondurenho acrescentou que a questão das forças terrestres devia ser excluída por enquanto do debate e que seria prematuro se a Conferência se pronunciasse sobre ela. Esse critério seria reforçado por diversos fatores: “A escassa população, a enorme distância geográfica, a dificuldade dos meios de comunicação e o aforismo técnico de que o domínio do mar resolve os conflitos armados”. A proposta convinha ao Brasil e, percebendo isso, os argentinos desconfiaram que o delegado hondurenho agira em conluio com a delegação brasileira. Mesmo sem participação alguma na iniciativa, o Brasil com tato passou a defendê-la na Comissão<sup>19</sup>.

A exemplo de outras, a proposta de Honduras não vingou. Dentro do espírito de seu segundo ponto, contudo, Edwards confidenciou a Melo Franco que o governo chileno iria propor a limitação dos armamentos navais no ABC em 80 mil toneladas para os navios capitais, categoria que englobaria os cinco encouraçados existentes nos três países. Em resposta, Melo Franco retrucou que “preferíamos ver integralmente fracassada a Conferência a nos submetermos a imposições e medidas prejudiciais aos interesses supremos da nossa segurança e defesa”. Diante dessa reação dura por parte do Brasil, Edwards adiou o anúncio público da proposta chilena, feita depois na Comissão de Armamentos sem referência ao limite máximo de tonelagem.

---

19 Na mesma sessão, o delegado do Paraguai, Manuel Gondra, lançou a ideia de um tratado continental para a prevenção da guerra, proposta igualmente apoiada pela delegação brasileira. Uma subcomissão foi apontada para estudar o assunto em separado, da qual Melo Franco faria parte em nome do Brasil. *Ibid.* p. 35-37.

*Declarações de princípios, novas propostas e o acordo impossível*

Naquele estágio tenso da discussão da tese XII, a posição do Brasil parecia politicamente quase insustentável. Gurgel do Amaral reclamou que “embora sem motivo algum, o fato público e notório é que estamos considerados no estrangeiro, hoje mais do que nunca, graças a uma campanha de difamação caluniosa contra nós, como armamentistas e belicosos”. Como a posição do Brasil na Conferência se deteriorava a cada dia, Artur Bernardes convocou uma reunião ministerial de seu gabinete para avaliar as alternativas diante do aumento da pressão internacional. Pacheco informou Melo Franco sobre a realização da reunião, na qual se decidira que o Brasil manteria sua linha de conduta observada até aquele momento. O Brasil, escreveu o chanceler, não queria “expor-se 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”<sup>20</sup>. Pacheco orientou Melo Franco mais de uma vez a se abster do debate. Entretanto, o chefe da delegação brasileira achava que o momento político exigia a participação do Brasil e que a recusa em discutir o tema só faria agravar sua situação.

Assim, tendo antes enviado carta a Alessandri, prevenindo-o do fato, Melo Franco apresentou, na sessão de 21 de abril da Comissão de Armamentos, uma Declaração de Princípios em nome da delegação do Brasil, redigida por ele próprio. Já em sua primeira frase, o documento proclamava ser o supremo objetivo do Brasil “viver em paz com todos os povos do mundo”. A declaração procurava enfatizar as tradições pacifistas do país, a prática do arbitramento e a “índole idealista” do povo brasileiro,

---

20 Amaral a Pacheco, tel., Santiago, 26 abr. 1923, AHI 231/4/13; Pacheco a Melo Franco, tel. urgente, Rio, 21 abr. 1923, AHI 273/3/16.

de acordo com o espírito da Constituição de 1891, que estabelecia textualmente em seu artigo 88: “Os Estados Unidos do Brasil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação”. A preparação militar e a organização de sua defesa eram problemas que o Brasil só teria abordado seriamente a partir de 1916, em virtude da guerra mundial. Depois de destacar o tamanho modesto das forças de terra e mar do Brasil, em comparação com outros países da América do Sul, a declaração repassou o debate sobre o desarmamento no âmbito da Liga das Nações, explicando a posição brasileira naquele foro. Em Santiago, apesar da precariedade de condições de sua Marinha, o Brasil não se furtara a debater o tema dos armamentos navais com as “Repúblicas americanas irmãs”, embora achasse difícil encontrar uma “base única e igual” a ser aplicada a países de condições geográficas tão diferentes. Mesmo assim, a delegação do Brasil aceitaria um acordo que contemplasse a limitação da tonelagem dos navios capitais, por um período de cinco anos, a 80 mil toneladas. Concluía a declaração que o Brasil não se desligava dos compromissos que assumira e estava “pronto a negociar em qualquer tempo, de chancelaria a chancelaria, em ajuste com um ou mais países americanos irmãos, pactos de limitação de armamentos navais, sobre uma base justa e praticável, resguardadas as condições recíprocas da segurança nacional”<sup>21</sup>.

Depois da leitura da Declaração de Princípios brasileira, Montes de Oca tomou a palavra e, após repetir por três vezes que a Argentina era a “campeã da arbitragem no mundo”, apresentou à Comissão a contraproposta de seu governo: 55 mil toneladas para os navios capitais; 60 mil para os navios de guerra auxiliares de superfície; 25 mil para os navios porta-aviões; e 15 mil para os submarinos. O pomo da discórdia era a tonelagem dos

---

21 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. Anexo A, p. 144-156.

navios capitais, o que levou a um confronto de números. Os dois encouraçados argentinos, o *Moreno* e o *Rivadavia*, deslocavam 27 mil toneladas, perfazendo um total de 54 mil, dentro do limite proposto por Montes de Oca. Os encouraçados brasileiros, o *São Paulo* e o *Minas Gerais*, eram de 21 mil cada um, totalizando 42 mil toneladas. Se o Brasil aceitasse o máximo de 55 mil, o que sobrava (13 mil) era insuficiente para outro navio capital. A proposta argentina, portanto, consagrava o *statu quo*, que o Brasil entendia lhe ser desfavorável. O teto comum de 80 mil toneladas, ainda que subscrevesse o princípio da equivalência naval, permitiria ao Brasil eventualmente adquirir novo encouraçado de 35 mil toneladas, limite estabelecido no Tratado Naval de Washington para cada navio capital. A Argentina não aceitava essa hipótese e, em consequência, as duas propostas pareciam irreconciliáveis.

Em 24 de abril, em mais uma tentativa de contornar o impasse e buscar uma solução consensual, Alessandri convocou os chefes das delegações do ABC para uma reunião no palácio presidencial e fez nova proposta, a ser aprovada sob a forma de recomendação pela Conferência. Dois prazos de acordo naval de cinco anos seriam estabelecidos: 1923-1928 e 1928-1933. Durante o primeiro prazo, a tonelagem máxima seria de 66 mil para os navios capitais, 85 mil para cruzadores e outros, e 15 mil para os submarinos. No segundo, o limite para os navios capitais subiria para 90 mil e os demais aumentariam em um terço. O presidente chileno chegou a apelar diretamente a Bernardes para que aceitasse os termos conciliatórios da solução chilena. Em telegrama ao Itamaraty, Melo Franco se manifestou contrário à proposta, mas como a delegação argentina se apressou em responder a Alessandri que tampouco a aceitava, coube à Argentina o ônus maior de mais essa frustração<sup>22</sup>.

---

22 BURLAMAQUI. *Esboço da política naval brasileira*, op. cit., p. 43-45; Melo Franco a Pacheco, tel., Santiago, 25 abr. 1923, AHI 273/3/16.

Finalmente, em 30 de abril, Montes de Oca declarou na Comissão de Armamentos que a Argentina não desejava acordos que aumentassem as suas despesas militares e navais porque “a consequência seria a paz armada”. Reafirmou que o governo argentino não aceitava a última proposta de Alessandri e, com isso, punha definitivamente “o ponto final” à questão. A saga da tese XII parecia ter chegado ao fim, uma vez que Melo Franco tinha a intenção de permanecer em silêncio, deixando as coisas como estavam. Contudo, neste momento, Gurgel do Amaral interveio para falar da existência de uma carta confidencial que ele havia entregue ao ex-chanceler chileno, Carlos Aldunate Solar, em 5 de dezembro de 1922, na qual o governo brasileiro informava acerca da ideia de condicionar o debate da tese XII à realização da Preliminar de Valparaíso. O Brasil, explicou o embaixador brasileiro, embora tivesse comparecido a Santiago por consideração ao país-anfitrião, acompanhado de oficiais e técnicos do Exército e da Marinha, sempre tivera o propósito de não discutir na Conferência a questão dos armamentos.

A delegação argentina se agitou e quis entender que se tramara um “pseudo-pacto secreto” entre o Brasil e o Chile, anterior à Conferência. Semanas de negociações teriam sido mera perda de tempo em função desse conchavo entre os dois países. Com estardalhaço, os argentinos aproveitaram a oportunidade para “virar a mesa” e usar o episódio como o pretexto que faltava para repudiar qualquer conciliação. Dois dias antes, a delegação argentina já havia protagonizado um lance teatral na Comissão, levantando-se e abandonando o recinto enquanto eram votadas conclusões pontuais do parecer Huneeus. O incidente da controvertida carta gerou nova onda de mal-estar generalizado contra o Brasil e atingiu pesadamente também o Chile, acusado desta vez de “traição” pela imprensa argentina, para desgosto e fúria de Alessandri. O Chile aparecia como se tivesse feito jogo duplo, ludibriando a Argentina

desde o início, o que obrigou a chancelaria chilena a divulgar um comunicado dando a sua versão dos fatos. Alguns jornais chilenos pediram que Gurgel do Amaral fosse chamado de volta pelo governo brasileiro depois de sua “infeliz intervenção” na Comissão de Armamentos<sup>23</sup>. A partir daí, não haveria clima negociador para nenhum outro acordo em Santiago.

#### **IV – As repercussões pós-Santiago**

##### *Ainda as relações entre os países do ABC*

O encerramento formal da Conferência se deu em 3 de maio, com uma sessão especial na Câmara dos Deputados chilena, ocasião em que foi assinado o Tratado para evitar ou prevenir conflitos entre os estados americanos, que ficaria conhecido como Pacto Gondra, em referência ao delegado paraguaio responsável pela iniciativa<sup>24</sup>. A delegação brasileira colaborou ativamente nas negociações que resultaram naquele Tratado. Esse seria um meio de mostrar que o Brasil estava realmente comprometido com a paz na região (o que muitos já punham em dúvida), e que também estava disposto a cooperar construtivamente para esse nobre fim. Se a Conferência havia falhado como prévia regional das discussões gerais sobre o desarmamento em nível universal, pensava-se, o novo Tratado bem poderia servir como exemplo do espírito de conciliação prevalecte nas Américas, ao contrário

---

23 MELO FRANCO. *Um estadista da República*, op. cit., v. III, p. 1145-1147; Stewart a Curzon, tel, Rio, 7 maio 1923. In: *British documents on foreign affairs*, op. cit., Part II, Series D, v. 3, p. 181-182; *La Prensa*, Buenos Aires, 8 jun. 1923, AHI 206/4/10.

24 O Tratado estabelecia que toda a questão entre dois ou mais estados americanos que não pudesse ser resolvida pela via diplomática ou pelo arbitramento seria submetida a uma “comissão investigadora”, encarregada de estudar a questão em apreço. Em caso de conflito, os signatários do tratado se obrigavam a não tomar medidas de preparação militar nem iniciar hostilidades antes de ser conhecido o relatório daquela comissão, após o que os estados não poderiam entrar em guerra pelo prazo de seis meses, período adicional para se buscar uma solução da dificuldade. MELO, Rubens Ferreira de. *Textos de direito internacional e de história diplomática de 1815 a 1949*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco Filho Editor, 1950, p. 262-266.

do que sucedia na Europa, mostrando quão efetivo e progressista ainda era o pan-americanismo. Ainda durante o encerramento, Melo Franco declarou a propósito dos armamentos que o governo do Brasil estava pronto, “em qualquer ocasião”, a exhibir o quadro de seu aparelhamento militar e naval, perante a autoridade designada, “sem a menor reserva mental”. Negou que a Conferência tivesse fracassado e enalteceu, como prova disso, a “obra duradoura” do Pacto Gondra, considerado o principal resultado concreto de Santiago<sup>25</sup>.

A imprensa no Brasil, que acompanhou a Conferência com certo distanciamento, teve avaliações díspares dos resultados da reunião. Os jornais simpáticos ao governo federal procuraram ressaltar a “confraternização americana” presente nos discursos oficiais. *O Paiz* elogiou o “abençoado projeto” do Pacto Gondra, sinal dessa concórdia continental. Outros jornais não foram tão benevolentes. *O Imparcial* comentou sarcasticamente que o Brasil estava-se afastando da tradição diplomática pacifista do país, pois os delegados brasileiros tinham ido a Santiago apenas com o desejo de “embrulhar os adversários”. O jornal *A Pátria* arriscou dizer que o Brasil havia saído de “uma das mais delicadas crises internacionais registradas na nossa história diplomática”. A lição da Conferência, ensinou o matutino carioca, era a revivescência do nacionalismo a guiar a conduta dos estados: os egoísmos nacionais estavam “em positiva ascendência sobre as utopias de uma solidariedade geográfica”<sup>26</sup>.

Em seu retorno do Chile, a delegação do Brasil passou novamente em escala por Buenos Aires, apesar da oposição de

---

25 Relatório do MRE, 1924. Anexo A, p. 156-161; MELO FRANCO. *Um estadista da República*, op. cit., v. III, p. 1153-1157.

26 “Um hino à fraternidade continental”, *O Paiz*, Rio, 7 maio 1923; “O Brasil na Conferência de Santiago”, *O Imparcial*, Rio, 1º abr. 1923; “A lição da Conferência”, *A Pátria*, Rio, 18 maio 1923; BN Coleção AMF, Pastas 454 e 652.

alguns delegados, que temiam possíveis demonstrações públicas de hostilidade. Coube a Melo Franco a decisão de manter o roteiro original para não dar sinais ostensivos de ressentimento pela recente atitude da Argentina na refrega de Santiago. Na capital argentina, o chefe da delegação brasileira foi convidado por Alvear para um jantar na residência presidencial. Não tendo sido alcançado um acordo em Santiago, Alvear propôs confidencialmente uma conversação sobre armamentos entre o Brasil e a Argentina, em local de comum acordo, por meio de algum “agente confidencial de cada lado”, a fim de não deixar “constância dos fatos” caso fracassasse o entendimento bilateral. A eventual persistência de desacordo em nada afetaria as relações de amizade entre os dois países, porque os governos respeitariam os motivos da divergência e a confidencialidade afastaria o perigo de conjecturas pessimistas da imprensa, suscetíveis de influenciar a opinião pública. Desse entendimento, porém, não faria parte o Chile, pois sua entrada no convênio complicaria o assunto e tornaria mais difícil a solução. A iniciativa argentina parecia mesmo ter por finalidade tomar a frente do Chile, caso aquele país resolvesse ressuscitar a ideia da reunião de cúpula em Montevideu, a qual permaneceu latente ao longo de toda a Conferência, sem ter sido jamais levada a público.

Melo Franco transmitiu o recado de Alvear em carta reservada a Artur Bernardes, datada de 28 de junho de 1923, na qual aproveitou para comentar sua ação na Conferência de Santiago. “Não obstante o absurdo da ideia”, escreveu Melo Franco, “o fato é que se criou para o Brasil a fama de nação prussianizada, imperialista, com ambições de hegemonia na América Latina e preocupada, antes de tudo, com o problema do seu Exército e de sua Marinha”. O único meio a empregar para pôr fim a essa “mentira”, defendeu, era aquele adotado pela delegação do Brasil, isto é, não aceitar nenhum convênio sobre a questão dos armamentos, como deliberação coletiva da Conferência, mas não silenciar

no debate da tese XII, participando dos trabalhos da comissão respectiva. Sobre a proposta de Alvear, Melo Franco foi taxativo: “Penso que não devemos ultimar ajuste algum com a Argentina sem dar conhecimento prévio ao Chile”. O abandono da fórmula tripartite em favor do bilateralismo não seria conveniente para o Brasil, mesmo que o Chile já não fosse mais um aliado estratégico fundamental desde os chamados “Pactos de Maio”, conjunto de acordos assinados entre a Argentina e o Chile, em 1902, sobre limites e reivindicações territoriais entre os dois países<sup>27</sup>.

Desse modo, vista com ressalvas pelo governo brasileiro por excluir o Chile da equação, a proposta de entendimento direto Brasil-Argentina não foi adiante. Afinal, em encontro à margem da Conferência entre o chefe de Estado-Maior do Exército, general Tasso Fragoso, e seu colega chileno, general Luis Brieba, este havia deixado a entender que, em caso de guerra entre a Argentina e o Brasil, o Chile ficaria do lado brasileiro. Claro está que nenhum dos dois países pretendia realmente iniciar um conflito armado, mas a suspeita recíproca alimentava receios de parte a parte. Para Melo Franco, a maioria do povo argentino não queria a guerra com o Brasil: “Não deseja a guerra, mas vive em uma constante desconfiança de que nós a provocaremos. É este também o estado de espírito público no Brasil”<sup>28</sup>.

### *Os Estados Unidos e o equilíbrio Brasil-Argentina*

Na América do Sul, a grande questão que se colocava era a velha política do equilíbrio de poder entre o Brasil e a Argentina, dado o risco de que, na visão predominante da época, fosse

---

27 Segundo Melo Franco, “politicamente falando” o Chile havia perdido muito da importância que tinha para o Brasil antes daqueles acordos com a Argentina. Relatório AMF, *op. cit.*, p. 96-97; Melo Franco a Bernardes, carta reservada, Rio, 28 jun. 1923, BN, Coleção AMF, Pasta 2.

28 “A questão dos armamentos na Conferência de Santiago, relatada pelo Estado-Maior do Exército”, absolutamente secreto, Rio, 1923, BN, Coleção AMF, Pasta 206; Relatório AMF, *op. cit.*, p. 111.

desencadeada uma corrida armamentista na região. O chamado “dilema da segurança” explicaria em parte por que a Argentina, em função dos eventos ligados a Santiago, acelerou seus próprios planos de reaparelhamento naval. Em junho de 1923, o presidente Alvear enviou mensagem ao Congresso argentino solicitando sanção para projeto de lei que autorizava investimentos de 9,5 milhões de pesos-ouro na modernização da Marinha argentina, incluindo consertos de navios, compras de material e aquisição de novas unidades.

O governo Bernardes procurou, da mesma forma, levar a cabo novo programa de construção naval, com base em recomendações do chefe da Missão Naval norte-americana, almirante Carl Vogelgesang, plano que iria chocar-se com a orientação do governo dos Estados Unidos. Em 20 de maio de 1924, a pedido do governo brasileiro, Vogelgesang redigiu um memorando ao ministro da Marinha, almirante Alexandrino de Alencar, sugerindo um programa de reaparelhamento pelo prazo de dez anos. Nesse período, o Brasil teria uma força naval tática e estrategicamente “bem equilibrada e eficiente”. O programa proposto compreendia a seguinte tonelage: submarinos, 6 mil; contratorpedeiros, 15 mil; cruzadores, 60 mil; e navios de combate, 70 mil toneladas. A prioridade na construção deveria ser atribuída aos submarinos (seis unidades de 1.000 toneladas cada uma), seguidos dos contratorpedeiros. Os navios de combate deveriam substituir os atuais encouraçados quando estes atingissem o fim de sua vida útil<sup>29</sup>.

Ao ser informado da existência desse memorando, que seria submetido ao presidente da República, o Departamento de Estado reagiu com invulgar alteração. Hughes telegrafou à embaixada

---

29 *La Nación*, Buenos Aires, 17 jun. 1923, AHI 206/4/10; Morgan a Hughes, ofício, Rio, 25 jun. 1923, NA 832.34/178; “Memorandum for the Minister of Marine”, 20 maio 1924, C. T. Vogelgesang, NA 832.20/38; Crosby a Hughes, tel., Rio, 6 jun. 1924, NA 832.34/182.

norte-americana, em 11 de junho de 1924, dando conta que o programa naval recomendado por Vogelgesang era “muito perturbador”. Mesmo se de um ponto de vista puramente técnico o programa pudesse ser justificável, o gasto envolvido parecia “exorbitante e fora de proporção” em vista das necessidades de um país como o Brasil, “que não era ameaçado de lugar nenhum”. A política cardeal do governo norte-americano para a América Latina, asseverou o secretário de estado, era a paz e a promoção de relações amigáveis entre os países latino-americanos. Provavelmente tendo a lembrança dos protestos argentinos em 1922, Hughes assinalou que implementar o programa naval na escala sugerida daria ampla justificação às críticas que haviam sido dirigidas à Missão.

Pouco depois, Hughes insistiu que a implementação do programa brasileiro tornaria necessário à Argentina e ao Chile elaborar programas navais equivalentes, iniciando assim uma competição nessa área. O secretário de estado dizia não saber por qual potência o Brasil estava ameaçado “para necessitar de tão grande frota defensiva”. E continuou: “O sentimento do Departamento sobre o assunto é tão forte que preferiríamos chamar de volta a Missão Naval a assumir a responsabilidade pelo programa naval proposto pela Missão”. Hughes solicitou que, na primeira oportunidade, Vogelgesang revisasse o programa com base no princípio de que nenhuma construção nova ou substituição de tonelagem em qualquer categoria seria maior do que o máximo já existente no momento em qualquer um dos três países do ABC. Assim, seguindo a orientação do Departamento de Estado, as recomendações da Missão Naval ao governo brasileiro foram retiradas para revisão. Na versão revista dessas recomendações, todas as referências a um programa concreto de construção ou

sugestões com relação a tonelagem, tipos de navios e número de unidades foram canceladas e omitidas<sup>30</sup>.

O abortado programa naval de 1924 de Vogelgesang serviu de qualquer modo para revelar a concepção estratégica da Missão Naval do ponto de vista do governo norte-americano. Ao contrário da França, que com sua Missão Militar pretendia basicamente auferir ganhos comerciais imediatos, os Estados Unidos se guiavam por considerações políticas de alcance mais longo, alicerçadas na manutenção de uma política perene de equilíbrio entre as principais potências da América do Sul. Os Estados Unidos não iriam privilegiar parceiros, selecionando “aliados especiais” em detrimento de outros países. Qualquer esperança do Brasil de obter tratamento diferenciado haveria de ser rebatida em virtude do quadro mais amplo da política sul-americana dos Estados Unidos e do papel-chave atribuído pelo Departamento de Estado à Argentina na preservação da balança de poder na região.

### **Conclusão**

O Brasil havia ido a Santiago com dois objetivos principais: preservar a paz com seus vizinhos e ao mesmo tempo salvaguardar sua autonomia para modernizar e reequipar suas forças armadas no interesse da defesa nacional. Tasso Fragoso, uma voz de muita influência entre os militares brasileiros, assinalou de modo bastante franco essa dualidade de propósitos: “Não somos povo conquistador, nem alimentamos projetos agressivos, mas temos um patrimônio sagrado a zelar. Devemos repelir, como certamente o fariam argentinos e chilenos, todas as combinações que tolham a nossa liberdade”<sup>31</sup>.

---

30 Hughes a Crosby, tels., Washington, 11 e 26 jun. 1924, NA 832.34/183 e 185; Crosby a Hughes, tel., Rio, 1º jul. 1924, NA 832.34/186. Ver também *Papers relating to the foreign relations of the United States, op. cit.*, 1924, v. I, p. 323-327.

31 “Situação militar na Sul América”, *op. cit.*, p. 8, BN, Coleção AMF, Pasta 650.

Com base em autoavaliação bastante negativa das capacidades brasileiras na área de defesa, o Brasil adotou um curso de ação que implicava na prática um custo político considerável no âmbito regional. Sob o risco de enfrentar externamente críticas e resistências, a diplomacia brasileira procurava traduzir nos foros multilaterais a percepção interna de insuficiência e inadequação das forças militares de que dispunha o país. Melo Franco costumava dizer que, proporcionalmente à população do país e levando em conta a extensão do território nacional, o Exército brasileiro era o mais reduzido das Américas, com exceção apenas do Panamá.

Seja como for, as negociações em torno dos armamentos navais após a Primeira Guerra Mundial, influenciadas por expectativas idealistas quanto a seus possíveis resultados, encobriam uma dupla ironia: nem os estados no plano internacional estavam dispostos àquela altura a levar o desarmamento às suas últimas consequências nem os países do ABC detinham recursos financeiros ou motivos concretos para perseguir uma política que implicasse gastos militares crescentes e investimentos pesados nessa área. No Brasil, por dificuldades tanto políticas quanto orçamentárias, nenhum dos grandes projetos concebidos para reaparelhar a Marinha brasileira seria cumprido na década de 1920.

Em Santiago, a despeito das acaloradas negociações de bastidores e da repercussão política da questão dos armamentos, a discussão da tese XII foi, em certo sentido, um exercício de diplomacia em torno de possibilidades teóricas que poderiam ou não se materializar no futuro. Em comparação com as grandes potências europeias, por exemplo, os países da América do Sul detinham então uma fração minúscula da ativa dos exércitos e das forças organizadas militarmente.

A conclusão mais pertinente, portanto, não seria apontar quais dos países sul-americanos se apresentavam mais ou menos

armados. Para a diplomacia brasileira, a grande lição da Conferência residiu na constatação de que o Brasil estava virtualmente isolado no continente. Os apoios recebidos dos países vizinhos foram escassos. A Argentina, verificou-se, havia tirado proveito da peculiaridade da posição brasileira para fazer propaganda da vertente principista de sua política externa e reforçar suas credenciais como líder regional. Nem o Chile, o tradicional “amigo no Pacífico”, parecia de todo confiável. Observando tudo à distância, os Estados Unidos tampouco prestaram a assistência que o Brasil esperava.

O problema era de fundo e na verdade se agravou ao longo do governo Artur Bernardes, cujas atenções iam concentrar-se quase por completo na tentativa (frustrada) de obter um assento permanente para o Brasil no Conselho da Liga das Nações. Foi somente a partir de 1927, já no governo Washington Luís, que uma revisão de prioridades haveria de ser produzida com o fito de inaugurar uma nova fase nas relações entre o Brasil e a América do Sul, da qual não mais fizessem parte rixas desgastantes ou desinteligências surdas, como aquelas que marcaram o conclave de Santiago<sup>32</sup>.

---

32 Em alentado estudo elaborado pelo Itamaraty, Ronald de Carvalho havia sido taxativo quanto à situação de isolamento diplomático do Brasil: “Estamos abandonados, neste continente, onde outrora fomos respeitados, porque nos deixamos enfraquecer paulatinamente”. Como forma de reverter esse quadro, propunha-se uma política sustentada de reaproximação com os países sul-americanos a fim de restaurar o *status* brasileiro na região. CARVALHO, Ronald de. *Relatório reservado sobre a política exterior do Brasil e dos países da América do Sul*. Rio de Janeiro, 1927, mimeo, p. 150. Sobre a questão da Liga, ver GARCIA, Eugênio V. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre/Brasília: Editora da Universidade (UFRGS) e Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.



## O BRASIL E O INGRESSO DA ALEMANHA NA LIGA DAS NAÇÕES: A CRISE DE MARÇO DE 1926<sup>\*</sup>

*Sob a cortina das conveniências diplomáticas a verdade dos acontecimentos ficou oculta; mas um dia se saberá que, depois de longos dias de trabalho do Conselho, em busca de uma unanimidade que não era alcançada pela persistência de nossa discordância, alguma coisa se passou no fundo do pensamento de alguns outros de seus membros, pois que, longe se mostrarem pezarosos, evelaram, ao contrário, íntima satisfação no momento de nosso veto em plenário da Assembleia (Afrânio de Melo Franco, junho de 1938<sup>1</sup>).*

A ordem mundial que emergiu após a Primeira Guerra Mundial, no que se refere à diplomacia, marcou-se pelo embate entre forças contrárias de conservação e mudança. O idealismo

---

\* Artigo originalmente publicado in MENEZES, Albene & KOETHE, Mercedes (orgs.), *Brasil-Alemanha, 1827-1997: perspectivas históricas* (170 anos da assinatura do 1º Tratado de Comércio e Navegação). Brasília, Ed. Thesaurus, 1997, p. 48-66.

1 Prefácio ao livro de Renato Almeida, *A Liga das Nações: constituição, estrutura e funcionamento* (RJ, A Noite, 1938), p. 7.

típico da fase inicial do entreguerras esteve bem caracterizado pelo pensamento de Woodrow Wilson e a criação da Liga das Nações, a qual teve de enfrentar diversos testes em seus primeiros anos de consolidação. Um deles, que pôs à prova a capacidade daquela organização internacional de resistir aos choques da velha política de poder, verificou-se quando do encaminhamento do pedido de admissão do governo alemão na Liga, em março de 1926.

Como se sabe, a Alemanha só veio a ser admitida na Liga das Nações em setembro de 1926, pois controversa crise política inviabilizou o processo na primeira tentativa. Ao Brasil ainda é comumente atribuída a maior parcela de responsabilidade pelo ocorrido, haja vista a decisão do governo brasileiro de vetar a concessão à Alemanha de um assento permanente no Conselho da Liga. O escopo deste artigo é limitado na medida em que pretende tão somente lançar luz sobre os acontecimentos em torno da Assembleia extraordinária que deveria ter aprovado o ingresso da Alemanha. A crise que então se instalou foi de natureza essencialmente *diplomática* e, como tal, será analisada com ênfase nos pouco conhecidos meandros político-diplomáticos que resultaram no episódio do veto brasileiro<sup>2</sup>.

### **O contexto internacional: a Alemanha e os acordos de Locarno**

A política internacional na Europa pós-Versalhes girou em torno da “questão alemã” e da implementação dos tratados de paz. Nesse sentido, obcecada com a sua segurança, a França buscava de todos os modos garantias contra um ressurgimento alemão,

---

2 Não se tratará aqui do quadro mais amplo das relações Brasil-Alemanha no período, o qual mereceria estudo em separado. Para melhor contextualização das motivações para a conduta do Brasil na Liga ver, de minha autoria, “A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (ano 37, n. 1, 1994, p. 5-23); e *A participação do Brasil na Liga das Nações (1919-1926)*, (Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1994).

como, por exemplo, no caso da cobrança das reparações de guerra. O fato de não haver conseguido fazer da Liga das Nações o *gendarme* garantidor da paz cartaginesa de 1919 levou a França a retomar as velhas práticas da política de alianças, organizando o que René Albrecht-Carrié chamou de “sistema francês”: alianças da França com a Bélgica (1920), a Polônia (1921) e a Tchecoslováquia (1924), com o intuito de controlar a Alemanha e preservar a hegemonia francesa no continente<sup>3</sup>.

Em abril de 1922, a Alemanha e a Rússia assinaram o Tratado de Rapallo, normalizando suas relações bilaterais. Essa aproximação entre as duas potências preteridas na organização da nova ordem europeia foi uma reação ao isolamento ao qual ambas vinham sendo submetidas desde o fim da guerra. Naquele momento, tanto a República de Weimar quanto a Rússia bolchevique de Lênin consideravam a Liga das Nações uma coalizão de vencedores articulada exclusivamente para perpetuar as desigualdades de poder existentes.

Diante da crescente hostilidade da França para com a Alemanha, como ficou bem marcado na ocupação francesa do Ruhr, em janeiro de 1923, a Grã-Bretanha passou a considerar a hipótese de reconciliar os dois países, a fim de restabelecer o equilíbrio de poder na Europa e evitar a formação de um eixo russo-germânico. Desde 1919, a política externa britânica se guiava pela ideia de promover um novo “concerto de potências” que regulasse o *statu quo* no continente, à semelhança do ocorrido após o Congresso de Viena de 1815<sup>4</sup>.

---

3 René Albrecht-Carrié, *Storia diplomatica d'Europa, 1815-1968* (Roma, Editori Laterza, 1978), p. 458. O “sistema francês” compreendia ainda a aproximação com a Grã-Bretanha e o apoio ao “cordão sanitário” de contenção da Rússia, bem como à Pequena Entente, formada pela Tchecoslováquia, Romênia e Iugoslávia.

4 Cf. John Robert Ferris, *Men, money and diplomacy: the evolution of British strategic policy, 1919-1926* (Ithaca, Cornell Univ. Press, 1989), p. 46 e p. 148-149.

Assim, o embaixador britânico em Berlim sugeriu a Gustav Stresemann, ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, que enviasse aos governos aliados uma nota de entendimento. Remetida em fevereiro de 1925, essa nota marcou o início das negociações oficiais visando a um acordo que garantisse a desmilitarização da Renânia e a inviolabilidade da fronteira franco-alemã<sup>5</sup>. Stresemann, cuja ação foi muito criticada internamente, pretendia retirar a Alemanha da posição de inferioridade a que tinha sido relegada com a derrota, reconquistando por meios pacíficos o lugar de seu país no conjunto europeu-ocidental. Quanto à França, seu novo chanceler, Aristide Briand, recebeu com simpatia a proposta alemã, sinalizando com isso que havia convergência de interesses rumo a uma possível reconciliação<sup>6</sup>.

A Grã-Bretanha vinha então praticando, em relação à Liga das Nações, uma versão atenuada do isolacionismo norte-americano, ou seja, não desejando assumir responsabilidades que não poderia cumprir, o governo britânico relutava em aderir a uma fórmula universal de segurança coletiva que o obrigasse a agir contra todo e qualquer agressor eventual<sup>7</sup>. Tal ocorreu em março de 1925, quando Austen Chamberlain, titular do *Foreign Office*, comunicou ao Conselho da Liga que a Grã-Bretanha rejeitava o texto do Protocolo de Genebra, o qual tinha sido concebido para servir de base a um sistema de garantias mútuas<sup>8</sup>. E sem o Protocolo como complemento, o Pacto da Liga continuava a ter um sistema de sanções precário e pouco crível.

---

5 Jean-Baptiste Duroselle, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours* (Paris, Dalloz, 1971), p. 81.

6 Id., p. 81-82; René Albrecht-Carrié, *op. cit.*, p. 467-468.

7 Jacques Néré, *História contemporânea* (SP, Difel, 1981), p. 369.

8 Frank P. Walters, *A history of the League of Nations* (London, Oxford University Press, 1952, 2v.), v. I, p. 284.

Logo após o término da 6ª Assembleia da Liga, reuniram-se separadamente em Locarno, na Suíça, os seguintes países: Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Bélgica, Tchecoslováquia e Polônia. Desse encontro foram aprovados, em 16 de outubro de 1925, diversos tratados que em seu conjunto representavam o triunfo da distensão política na Europa, por meio de um acordo *regional* de segurança aceitável para todas as partes. Dentre as medidas mais importantes estavam o reconhecimento mútuo da fronteira franco-belga-alemã, sob a garantia da Grã-Bretanha e da Itália, e o compromisso de resolver pacificamente suas disputas, para o qual foram adotadas convenções bilaterais de arbitragem<sup>9</sup>.

Segundo René Rémond, os acordos de Locarno assinalaram “a passagem de uma situação de força para um regime contratual”, pois até então a Alemanha tinha apenas sofrido as consequências do Tratado de Versalhes, tratado este que havia assinado constrangida e forçada. Mas, a partir de agora, a Alemanha aderiria livremente às suas disposições territoriais, passando-se, portanto, “da paz ditada ao acordo consentido”<sup>10</sup>. A.J.P. Taylor foi ainda mais longe ao afirmar que Locarno terminou sendo o ponto de inflexão do período entreguerras, uma vez que a sua assinatura significou o fim *de facto* da Primeira Guerra Mundial e o seu repúdio, onze anos mais tarde, o começo da Segunda<sup>11</sup>.

Houve patente preocupação das potências locarnistas de vincular estreitamente os tratados ao sistema da Liga das Nações. Esperava-se que os acordos de Locarno, de escopo limitado, viessem a substituir o Protocolo de Genebra, de alcance global, na tentativa de aumentar a credibilidade da atuação da Liga nos

---

9 “The Locarno Pact”, in Frederick H. Hartmann (ed.), *Basic documents of international relations* (Westport, Greenwood Press, 1985), p. 110-114; ver também Jon Jacobson, *Locarno diplomacy: Germany and the West, 1925-1929* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1972).

10 René Rémond, *O século XX: de 1914 aos nossos dias* (SP, Cultrix, 1974), p. 54.

11 A.J.P. Taylor, *The origins of the Second World War* (Greenwich, Fawcett Publications, 1969), p. 57.

casos de violação do Pacto. Assim, a vigência dos acordos foi textualmente condicionada ao depósito de suas ratificações em Genebra e à entrada da Alemanha na Liga, embora a concessão de um assento permanente no Conselho fosse apenas uma promessa verbal. O “espírito de Locarno”, como passou a ser chamado, simbolizava não só a esperança de um novo tempo de paz no Velho Mundo, superados os rancores da guerra, mas também a expectativa de fortalecimento das instituições da Liga das Nações, a partir da adesão alemã, a ser efetivada mediante a convocação de uma reunião extraordinária da Assembleia.

O Brasil, por sua vez, foi um dos primeiros países a normalizar suas relações com o governo alemão após a Primeira Guerra Mundial. A Alemanha tinha pressa em reconquistar suas antigas posições no continente sul-americano e encontrou igual disposição por parte do governo brasileiro. Já em março de 1920, Adalberto Guerra Duval era nomeado Encarregado de Negócios do Brasil em Berlim e, em dezembro daquele ano, Georg Plehn assumia seu posto como ministro Plenipotenciário da Alemanha no Rio de Janeiro. Em mensagem ao Congresso Nacional, o presidente Epitácio Pessoa anunciava o restabelecimento de relações diplomáticas e dizia que estavam voltando aos seus postos os cônsules que o Brasil mantinha na Alemanha antes da guerra, os quais passariam a concorrer para a retomada das “consideráveis relações comerciais” existentes entre os dois países, viabilizadas pelo livre trânsito concedido aos navios alemães em portos brasileiros<sup>12</sup>.

---

12 “Mensagem de 1920”, in Câmara dos Deputados, *Mensagens Presidenciais (1919-1922)*, (Brasília, Centro de Documentação e Informação, 1978), p. 141. Stanley E. Hilton assinala que os interesses alemães no Brasil mostravam uma “surpreendente capacidade de resistência”. Em 1918, a Alemanha não fornecera nenhuma das importações brasileiras; mas, ao chegar 1929, alcançaria o terceiro lugar na lista de fornecedores ao Brasil, com 12% das importações deste país. Comprando 11% das exportações brasileiras, em 1928, a Alemanha voltava a se apresentar como o segundo principal mercado brasileiro; ver Stanley Hilton, *O Brasil e as grandes potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939)*, (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977), p. 25.

## **A posição do Brasil em relação ao assento permanente da Alemanha no Conselho**

O governo Artur Bernardes, desde 1923, trabalhava sistematicamente no sentido de assegurar ao Brasil um lugar permanente no Conselho da Liga das Nações. Nomeado pelo artigo 4º do Pacto como membro temporário daquele órgão, o Brasil vinha sendo reeleito anualmente pelo voto da Assembleia e chegou a criar uma Delegação Permanente junto à Liga, em 1924, com *status* de Embaixada, a primeira do gênero em Genebra.

Em fins de 1925, a situação da candidatura brasileira não era animadora. Passados três anos de campanha nos bastidores, o governo Bernardes não conseguira ainda o seu intento na Liga, que a esta altura parecia mesmo inexecutável. Como a França, a Itália e o Japão se diziam cordialmente simpáticos ao Brasil, ou ao menos não ameaçavam criar obstáculos intransponíveis, aos olhos do Itamaraty a oposição da Grã-Bretanha era o principal motivo para a falta de êxito de sua estratégia, já que o *Foreign Office* fechava questão em não admitir membros permanentes no Conselho que não fossem considerados, segundo os critérios da época, grandes potências.

Para Stanley E. Hilton, o objetivo brasileiro era em verdade “inatingível”, pois “carecia de realismo fundamental”. O Brasil, apesar de sua posição na América do Sul e de sua participação na guerra ao lado dos aliados, era “um país militar e economicamente fraco, fato que praticamente garantia que os principais países europeus não o aceitariam como parceiro do mesmo nível”<sup>13</sup>.

Um dos pontos débeis da candidatura brasileira era a falta de apoio ostensivo da América hispânica. Os atritos anuais por ocasião

---

13 Stanley E. Hilton, “Afrânio de Melo Franco e a diplomacia brasileira, 1917-1943”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (v. 29, n. 113/114, 1986, p. 15-46), p. 19.

das eleições dos membros temporários do Conselho serviam para enfraquecer ainda mais a pretensão do Brasil, que se via como o *primus inter pares* dentro do grupo latino-americano na Liga. Félix Pacheco, ministro das Relações Exteriores, criticava “a ambição das pequenas nações sem responsabilidade internacional igual à nossa”. Na sua visão conspiratória, existia um “plano” arquitetado contra a continuidade do Brasil no Conselho<sup>14</sup>.

Nessas condições, Afrânio de Melo Franco, chefe da Delegação Permanente, sugeriu ao presidente Artur Bernardes que os acordos de Locarno talvez pudessem oferecer o ensejo de jogar a “cartada definitiva” na questão do assento permanente<sup>15</sup>. Com efeito, ao Brasil havia sido continuada e insistentemente prometido que mudanças na composição do quadro permanente do Conselho seriam objeto de discussão quando do ingresso da Alemanha na Liga, agora finalmente tornado possível.

Convém registrar que, em 29 de setembro de 1924, o governo alemão havia enviado um memorando aos dez países membros do Conselho, a fim de conhecer as opiniões acerca de determinadas condições para que a entrada da Alemanha na Liga se verificasse, entre elas a de que o país recebesse automaticamente um assento permanente naquele órgão<sup>16</sup>. O Brasil respondeu à consulta alemã, em 1º de dezembro de 1924, afirmando que não se opunha “em tese” e “em princípio” à admissão da Alemanha como membro permanente do Conselho. Fez-se a ressalva, porém, de que essa

---

14 Esse era um claro indício de que a solidariedade continental, que o Brasil apregoava ser da índole pan-americana, não se estava verificando na prática. Pacheco a Melo Franco, teleg., RJ, 3 dez. 1925, Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI-RJ), 274/3/4.

15 Melo Franco a Bernardes, carta, Genebra, 12 nov. 1925, Coleção Melo Franco, Biblioteca Nacional-RJ, correspondência presidencial ativa.

16 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. Essa correspondência também foi publicada no *Jornal do Commercio* de 27 mar. 1926, sob o título “O Brasil na Liga das Nações: documentos oficiais”.

questão não devia ser tratada de governo a governo, mas, de preferência, exposta e discutida em conjunto pelos estados-membros da Liga “e no seio desta”, de modo que fossem melhor conhecidos os vários aspectos do problema e os pontos de vista dos outros associados<sup>17</sup>.

Durante uma sessão do Conselho, em 14 de dezembro de 1925, todos os seus membros saudaram com otimismo os acordos de Locarno, inclusive o Brasil, que elogiou o “resultado feliz” das negociações<sup>18</sup>. Cerca de dois meses depois, em 8 de fevereiro de 1926, o governo alemão afinal solicitou formalmente a sua entrada na organização de Genebra e o Secretariado, logo em seguida, convocou a Assembleia extraordinária para o dia 8 de março<sup>19</sup>.

Tudo parecia caminhar bem até que, no início de fevereiro de 1926, insuflada pela imprensa de direita francesa, a Polônia anunciou que também se apresentava como candidata a tornar-se membro permanente do Conselho. Sentindo poder contar com a anuência tácita da França, a Polônia, que desde 1919 encontrava-se em ininterrupto conflito com a Alemanha por questões de fronteira e de minorias, argumentava que dentre os países signatários de Locarno era o único que iria ficar ausente do Conselho, sendo desde logo coerente com a equidade a sua entrada simultânea com a da Alemanha<sup>20</sup>. Recorde-se que os estados-membros do Conselho eram então a França, Grã-Bretanha, Itália

---

17 Pacheco a Melo Franco, despacho, RJ, 1º dez. 1924, AHI 274/2/11; ver também *Relatório do MRE (1925-1926)*, *op. cit.*, Anexo A, n. 2.

18 José Carlos de Macedo Soares, *O Brasil e a Sociedade das Nações* (Paris: A.Pedone, 1927), p. 113.

19 F.P. Walters, *op. cit.*, v. I, p. 316-317.

20 Georges Scelle, “La réforme du Conseil de la Société des Nations”, *Revue Générale de Droit International Public* (troisième série, Tome I, n. 34, 1927, p. 769-838), p. 777. A mesma análise sobre a crise de março de 1926 está in Georges Scelle, *Une crise de la Société des Nations* (Paris: Les Presses Universitaires de France, 1927).

e Japão (membros permanentes), além da Bélgica, Brasil, Espanha, Suécia, Tchecoslováquia e Uruguai (membros temporários).

A opinião pública alemã reagiu ferozmente à pretensão polonesa. Havia razão para se acreditar que a França manobrava para colocar no Conselho um aliado fiel como contrapeso à presença da Alemanha. Aristide Briand, ao manifestar-se favorável à candidatura da Polônia, não desmentia essa hipótese<sup>21</sup>. O chanceler alemão, Hans Luther, declarou que não poderia concordar com essa candidatura imprevista, uma vez que em Locarno nada havia sido dito sobre isso e que, portanto, a Alemanha deveria entrar *sozinha* no Conselho<sup>22</sup>.

Também na Grã-Bretanha surgiram críticas à atitude da Polônia, mas Austen Chamberlain, que não desejava contrariar seu colega Briand, assumiu uma posição dúbia, de discreta complacência. A Itália, por sua vez, manifestou a intenção de apoiar a causa polonesa<sup>23</sup>. Em pouco tempo a imprensa europeia estava mergulhada em caloroso debate, que se estendia também aos parlamentos.

A situação se tornou ainda mais complicada com o surgimento de novos ingredientes para a crise. A Espanha e o Brasil, aproveitando-se da oportunidade, renovaram oficiosamente suas antigas reivindicações a um posto permanente no Conselho. A China também havia declarado publicamente, através de seu representante na Liga, Chao-Hsin-Chu, que pretendia insistir na obtenção de uma cadeira de membro permanente. A Bélgica fez saber que se a algum outro país, que não a Alemanha, fosse concedido um assento permanente, ela também seria candidata. A Suécia divulgou uma nota dizendo-se contrária a qualquer

---

21 *Id.*, *Ibid.*

22 Leitão de Carvalho a Pacheco, carta confidencial, Genebra, 21 mar. 1926, AHI 274/2/10.

23 F.P. Walters, *op. cit.*, v. I, p. 319.

aumento do número de membros permanentes, só admitindo o ingresso da Alemanha<sup>24</sup>.

Em meados de fevereiro, reinava grande confusão na Europa sobre o que viria a ser resolvido na Assembleia extraordinária da Liga. Melo Franco telegrafou ao Itamaraty dando conta que, para o Brasil, vivia-se o “momento agudo do dilema”: ou a Liga das Nações reconhecia “o valor da nossa elevada colaboração e a importância da nossa grande pátria na comunhão internacional” ou, ao contrário, dava prova de que era “um instrumento puramente europeu e uma aliança de governos, sem lugar para a América...”<sup>25</sup>.

A admissão da Polônia no Conselho representaria aumento de seu prestígio internacional e teria o efeito de desacreditar, aos olhos da opinião pública na Alemanha, toda a política de Locarno germânica, voltada para o enfraquecimento da aliança franco-polaca e a cooperação com a Grã-Bretanha na questão polonesa. A posição da Alemanha, de exigir que fosse a única a ingressar no Conselho, atendia a considerações de política europeia e nenhuma relação guardava com o caso brasileiro<sup>26</sup>. Félix Pacheco, no entanto, interpretou de forma equivocada a atitude do governo alemão, de se opor categoricamente a outras candidaturas, como direcionada a prejudicar o Brasil, qualificando-a de “desleal e injustificável”. Externando uma opinião que também era compartilhada por Artur Bernardes, que apesar de se encontrar em Petrópolis já tinha o assunto pessoalmente em suas mãos, Pacheco consultou Melo

---

24 *Id.*, *Ibid.*

25 Melo Franco a Pacheco, teleg., Genebra, 15 fev. 1926, *apud* Afonso Arinos de Melo Franco, *Um estadista da República* (RJ: J.Olimpio Ed., 1955, 3v), v. III, p. 1239.

26 Ver, para maiores detalhes sobre as motivações alemãs, Harald von Riekhoff, *German-Polish relations, 1918-1933* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971), p. 125-130; e Gordon A. Craig, *Germany, 1866-1945* (Oxford: Clarendon Press, 1978), *passim*.

Franco sobre a possibilidade de usar o direito de veto como um “contragolpe” à Alemanha<sup>27</sup>.

Melo Franco, porém, discordava dessa política e deu pelo menos três fortes razões para justificar 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”<sup>28</sup>.

Em 22 de fevereiro de 1926, Pacheco concedeu uma entrevista à *United Press*, na qual elogiou a obra da Liga e destacou a disposição do Brasil em “cooperar lealmente para melhorar sempre e cada vez mais o seu funcionamento”, terminando por anunciar que o Brasil era abertamente candidato a um assento permanente no Conselho<sup>29</sup>. Não obstante, o ministro plenipotenciário da Alemanha no Rio de Janeiro, Hubert Knipping, declarou no dia seguinte que a sua chancelaria em Berlim, na *Wilhelmstraße*, ignorava até aquele momento quaisquer outras candidaturas oficiais, exceto a sua própria<sup>30</sup>.

---

27 Pacheco a Melo Franco, teleg., RJ, 18 fev. 1926, AHI 274/3/4.

28 Melo Franco a Pacheco, telegramas, Genebra, 20 e 28 fev. 1926, AHI 274/3/1.

29 Entrevista de Félix Pacheco publicada no *Correio da Manhã* de 23 fev. 1926. Essa declaração de Pacheco foi criticada por alguns jornais cariocas pelo fato de tornar público e oficial um objetivo de política externa que àquela altura parecia mais prudente perseguir em sigilo, o que daria mais liberdade de manobra à diplomacia. Sobre isso, João Pandiá Calógeras posteriormente questionou: “Teria o Brasil, nessa ocasião, a garantia do triunfo de seu anelo? E se não possuía tal segurança, com que autoridade moral se abalanchava o Itamaraty a lançar nosso país na aventura de uma recusa, pelo menos desagradável? [...] Seria acaso manifestação de mentalidade municipal, com o pueril e ridículo intento de pôr as nações da Liga ante um fato consumado, e contar com a repugnância natural de gente delicada em desgostar a um amigo?”; J.P. Calógeras, *Res nostra...* (SP: Irmãos Ferraz, 1930), p. 174.

30 Entrevista de Hubert Knipping a *O Jornal* de 24 fev. 1926.

Pacheco solicitou, então, a imediata presença do diplomata alemão para dizer-lhe que, diante do fato novo produzido pela Alemanha, o Brasil não poderia sustentar inteiramente sua declaração de 1º de dezembro de 1924. Knipping acenou com a possibilidade de que, se o Brasil votasse agora a favor de seu país, a Alemanha poderia eventualmente apoiar o pleito brasileiro na próxima reunião da Assembleia, em setembro de 1926. Pacheco agradeceu a promessa de apoio, mas tentou mostrar, não sem alguma ironia, que o governo brasileiro julgava-se apto a prescindir dela. O representante alemão transmitiu o teor dessa conversa ao seu governo, que, em resposta, reafirmou que não tinha recebido até então qualquer comunicação a respeito dos “desejos brasileiros” e, em consequência, ainda dava como válida a declaração brasileira de 1924<sup>31</sup>.

Diante disso, Félix Pacheco enviou uma nota ao governo alemão, em 5 de março de 1926, na qual se dizia que o Brasil estava, nessa questão, “onde sempre esteve e estará”, isto é, “animado da melhor boa vontade em relação à Alemanha”. A nota do governo brasileiro terminava por comunicar “oficialmente” a candidatura brasileira, prometendo apoiar “com prazer” o pedido da Alemanha, desde que ela não fosse a única a ingressar como membro permanente do Conselho e não embaraçasse a “legítima aspiração do Brasil”<sup>32</sup>.

Cumprе ressaltar que, apesar da aparente rota de colisão iminente da política dos dois países na Liga, o relacionamento bilateral era mantido preservado da refrega, circunscrita ao palco de Genebra. Prevalecia o entendimento de que não havia, em rigor, segundo o próprio chanceler brasileiro, “nenhuma questão entre o

---

31 *Relatório do MRE (1925-1926), op. cit., Anexo A, n. 2, p. 123.*

32 *Id.*, p. 126-128.

Brasil e a Alemanha, mas só entre a Alemanha e o Conselho, de um lado, e o Brasil e o Conselho, de outro”<sup>33</sup>.

Enquanto isso, por solicitação de Melo Franco, o embaixador brasileiro em Washington, Silvino Gurgel do Amaral, procurou Frank Kellogg, secretário de estado, para sondar a possibilidade de que os Estados Unidos dissessem confidencialmente uma palavra a Londres, Paris, Roma, Estocolmo e Bruxelas, por intermédio dos respectivos embaixadores, insinuando que a América estava sem representante permanente no Conselho<sup>34</sup>. Kellogg, no entanto, mostrou-se muito reticente a uma ação desse tipo, deixando a entender que o governo norte-americano não podia comprometer-se na questão<sup>35</sup>. Da Argentina e do Chile, as notícias que chegavam também não induziam a supor que o Brasil pudesse contar com o apoio declarado daqueles países<sup>36</sup>.

O desenrolar dos acontecimentos indicava que a crise encaminhava-se para um impasse, com cada um dos muitos contendores assumindo posições de princípio inflexíveis. Em 5 de março de 1926, Artur Bernardes comunicou a Melo Franco a sua decisão sobre a conduta que o Brasil deveria seguir em

---

33 Telegrama de 2 de março de 1926 citado por Ricardo Seintefus, in José Honório Rodrigues & R. Seintefus, *Uma história diplomática do Brasil (1531-1945)*, (R J: Civilização Brasileira, 1995), p. 327.

34 Em troca do discreto apoio norte-americano, o Brasil propunha apoiar sem restrições a adesão dos Estados Unidos à Corte Permanente de Justiça internacional, bem como agir em cooperação amistosa com o governo norte-americano em Lima, na questão de Tacna e Arica entre o Peru e o Chile; Melo Franco a Pacheco, teleg., Genebra, 20 fev. 1926, AHI 274/3/1; Pacheco a Amaral, teleg., RJ, 23 fev. 1926, AHI 235/3/10 A.

35 Silvino Gurgel do Amaral admitiu resignado: “Não creio que possamos contar mais do que com as sinceras felicitações dos americanos para que entremos como membro permanente, mas o seu apoio por intermédio das suas missões diplomáticas exporia a administração do partido republicano a ruidosas complicações”; Amaral a Pacheco, teleg., Washington, 24 fev. 1926, AHI 235/3/10 A.

36 Teve grande repercussão a afirmação de León Suarez, internacionalista argentino, de que a presença do Brasil no quadro permanente do Conselho “romperia o equilíbrio sul-americano”; *O Paiz*, 20 fev. 1926. Por outro lado, tinha-se a informação de que o Chile se opunha a qualquer candidatura latino-americana, desde que ele não entrasse também como membro permanente; Amaral a Pacheco, teleg. confidencial e reservadíssimo, Washington, 4 mar. 1926, AHI 235/3/10 A.

Genebra: votar contra qualquer aumento do número de membros permanentes do Conselho, caso o Brasil e a Espanha não fossem contemplados<sup>37</sup>. Para Bernardes, o Brasil não tinha sido ouvido sobre os tratados de Locarno nem sobre os compromissos deles oriundos, e por isso estava livre para votar como lhe parecesse. Nas suas próprias palavras, em suma, a questão para o Brasil cifrava-se em “vencer ou não perder”<sup>38</sup>.

### **O veto brasileiro e o adiamento do ingresso da Alemanha na Liga das Nações**

A sessão extraordinária da Assembleia instalou-se em 8 de março de 1926, tendo como objetivo principal de sua pauta formalizar a admissão da Alemanha na Liga. O Conselho iria reunir-se paralelamente em sua 39ª sessão. Como sinal da importância que o governo brasileiro atribuía a essa reunião, foram designados três representantes de alta significação diplomática: Melo Franco, Raul Régis de Oliveira e Luiz Martins de Souza Dantas, os dois últimos embaixadores em Londres e Paris respectivamente. A numerosa delegação alemã havia chegado a Genebra dois dias antes em trem especial, procedente de Berlim, tendo à frente Hans Luther e Gustav Stresemann.

As potências locarnistas passaram a se reunir em separado, em longas negociações secretas, com o intuito de aplinar as divergências entre elas. A Alemanha rejeitava *in limine* qualquer proposta de ampliação do quadro permanente do Conselho que contemplasse seu ingresso simultâneo com o da Polônia, da Espanha ou do Brasil. Acreditava-se que uma vez resolvido o

---

37 Bernardes se justificou: “A 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 o Brasil não pode perder o lugar que já conquistou”; Bernardes a Melo Franco, teleg., RJ, 5 mar. 1926, AHI 274/3/3 e também Coleção Melo Franco, BN/RJ, corresp. presidencial passiva.

38 Id., *Ibid.*

caso da Polônia não seria difícil obter a anuência do Conselho, pois disso dependia a implementação dos acordos de Locarno e poucos na Europa pensavam que algum país ousaria travancar esse processo. Contudo, alheios a essas combinações sigilosas, a Espanha e o Brasil exigiam que suas pretensões fossem satisfeitas, com uma diferença fundamental: a Espanha, na voz de seu delegado, Quiñones de León, anunciava que poderia abandonar a Liga, ao passo que o Brasil ameaçava vetar realmente a entrada da Alemanha, já que a exigência de unanimidade nas decisões do Conselho, pela letra do Pacto, lhe dava essa prerrogativa<sup>39</sup>.

Diante dessa possibilidade, Austen Chamberlain chamou Régis de Oliveira para uma conversa particular e entregou-lhe um memorando que expunha o ponto de vista britânico. O documento alertava sobre os efeitos negativos que poderiam advir da atitude brasileira, inclusive sobre as relações “íntimas” entre o Brasil e a Grã-Bretanha “em outros assuntos”. Em tom intimidativo, Chamberlain lembrou que haveria “um grito universal de protesto” e o Brasil não encontraria outra solução após o veto senão afastar-se da Liga das Nações, concluindo que “uma nação que se divorciasse dela praticaria certamente um suicídio em sua vida internacional”. Régis de Oliveira mostrou o memorando a Melo Franco, que se recusou a aceitá-lo<sup>40</sup>.

Em 12 de março, todos os membros do Conselho declararam, em sessão a portas fechadas, votar pela Alemanha, quaisquer que fossem os sacrifícios, mas Melo Franco, obedecendo às instruções do próprio presidente da República, afirmou que não podia aliar-se à opinião de seus colegas. Chamberlain questionou-o duramente,

---

39 Pacheco a Melo Franco, teleg., RJ, 7 mar. 1926, AHI 274/3/4.

40 *Apud* Heitor Lyra, *Minha vida diplomática* (Brasília, Ed.UnB, 1981, 2v), tomo II, p. 126-128.

referindo-se a promessa anterior de Régis de Oliveira, feita em Londres, de que o Brasil jamais chegaria ao extremo do veto<sup>41</sup>.

Ao relatar o “aspecto dramático” com que se revestiu essa reunião, Melo Franco tentou pela última vez demover Artur Bernardes da sua decisão, manifestando-se desta forma em telegrama para o Rio de Janeiro: “Pus o meu esforço e a minha alma na defesa dos nossos direitos, mas diante do impasse em que nos achamos, reputo erro funesto assumirmos a responsabilidade do veto”. Melo Franco advertiu que o crédito financeiro do Brasil em Londres “sofreria grave abalo”, propondo afinal que o Brasil, como solução, apenas se retirasse pura e simplesmente da Liga das Nações<sup>42</sup>.

No entanto, Bernardes permaneceu irredutível, alegando que a opinião pública brasileira já encarava a questão em termos de “dignidade nacional” e que, dessa maneira, o governo não seria perdoado caso mudasse de conduta. Bernardes pensava que “sendo os países da Europa mais diretamente interessados na existência e no prestígio da Liga”, não deveria partir deles a intransigência de que alguns vinham dando provas naquele momento<sup>43</sup>.

Não havia, em verdade, consenso interno em relação à diplomacia do Brasil na Liga. Ao contrário, os jornais da oposição no Rio de Janeiro de há muito criticavam a política externa do governo e, em especial, o modo como o Brasil se lançou na aventura genebrina. Assis Chateaubriand, diretor-chefe d’*O Jornal*, era tido

---

41 Por conta desse incidente, Melo Franco desentendeu-se com Régis de Oliveira, que chegou a apresentar pedido de demissão ao Itamaraty. Heitor Lyra conta que, em verdade, havia na delegação brasileira duas correntes: “a dos que entendiam que devíamos impedir *a todo transe* a entrada da Alemanha na Liga, caso não nos dessem também um lugar permanente no Conselho; e a dos que pensavam que *de maneira alguma* deveríamos chegar a tais extremos”. Régis de Oliveira pertencia a essa última corrente. Id., *Ibid.*

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

43 Bernardes a Melo Franco, teleg. urgente e pessoal, RJ, 12 mar. 1926, Coleção Melo Franco, BN/RJ, corresp. presidencial passiva.

pelos partidários do governo como “germanófilo” e “vendido ao estrangeiro” por ter comparado o Brasil, na fábula da Arca de Noé, à pulga que, estando na frente da fila, tentava barrar a entrada do elefante, no caso, a Alemanha<sup>44</sup>.

Após mais de uma semana desde a abertura da Assembleia, que se limitava a aguardar impaciente o resultado das conversações entre os signatários dos acordos de Locarno, o quadro era difícil e complexo. A França apoiava a Polônia, mas tentava convencer a Alemanha de que não tinha agido de má-fé em Locarno ao omitir esse assunto. A Grã-Bretanha considerava a candidatura da Espanha, defendia indiretamente a da Polônia, mas não aceitava a do Brasil. A Alemanha não cedia, insistia em rejeitar *a priori* outras candidaturas que não a sua e ameaçava deixar Genebra, mas relutava em fazê-lo porque isso seria a ruína da política de conciliação de Stresemann. A Itália se opunha à tese alemã. A Suécia colocava-se incondicionalmente ao lado da Alemanha. A Espanha e o Brasil mantinham suas candidaturas. A China defendia que a Liga não devia deixar-se dominar apenas pela política europeia e enfatizava o critério geográfico na atribuição de assentos no Conselho. O Japão, mero espectador da crise, aguardava que os locarnistas chegassem a algum acordo. Os Estados Unidos e a União Soviética, ausentes de Genebra, assistiam a tudo à distância, mal contendo a satisfação por não estarem envolvidos em tão atribulado espetáculo de intrincada lógica multilateral.

Com o propósito de romper o imobilismo e colaborar para algum avanço nas negociações, começou-se a considerar a hipótese de que, como solução de compromisso, fosse concedido um assento temporário à Polônia. A Bélgica fez inicialmente essa sugestão, com

---

44 Cf. *O Jornal*, 27 fev. 1926. A imprensa carioca de oposição propunha, desde o início, que o Brasil abandonasse a Liga ao invés de pleitear um assento permanente no Conselho. O *Correio da Manhã*, de 16 mar. 1926, comentava o “ridículo de reclamar uma cadeira numa assembleia onde nada temos de prático e útil a fazer e onde jamais deveríamos pôr os pés”.

a qual concordaram a França, a Grã-Bretanha e a Itália. A proposta, todavia, foi logo rechaçada pela Alemanha, que ameaçou novamente retirar seu pedido de admissão naquela organização internacional<sup>45</sup>.

Exemplo eloquente de engenharia diplomática, novo esboço de solução surgiu no dia 15 de março. A Suécia, pressionada pelas grandes potências e acusada de agir apenas como um “instrumento” da política germânica, anunciou que renunciaria espontaneamente a seu assento no Conselho. Östen Undén, delegado sueco, obteve de seu governo autorização para apresentar essa oferta, a qual abria o caminho para que a Polônia fosse então admitida como membro temporário no Conselho, ocupando a vaga aberta pela Suécia. Mas essa troca era desvantajosa para os alemães, que veriam a saída de um país amigo para a entrada de um reconhecido desafeto. Deve-se lembrar, a propósito, que Luther e Stresemann estavam muito pressionados pelos segmentos mais nacionalistas e direitistas alemães, que não iriam admitir concessões maiores à França ou à Grã-Bretanha.

Divulgou-se assim, praticamente ao mesmo tempo, a notícia de que, em nome da restauração do equilíbrio de forças no Conselho, a Tchecoslováquia também renunciaria a seu assento temporário para a eleição ou de um país neutro, que poderia ser a Holanda, ou de outro país da Pequena *Entente*, que poderia ser a Romênia. Com isso, a Alemanha receberia imediatamente o seu assento permanente e uma comissão de estudos seria criada para analisar o alargamento do Conselho e a procedência das outras candidaturas preteridas. Esse acordo aparentemente resolveria a situação<sup>46</sup>.

Entretanto, no dia seguinte, em 16 de março, durante uma reunião do Conselho, Melo Franco voltou a sentenciar que o

---

45 William E. Rappard, “Germany at Geneva”, *Foreign Affairs* (v. IV, n. 4, July 1926, p. 535-546), p. 545.

46 Georges Scelle, “La réforme du Conseil de la Société des Nations”, *op. cit.*, p. 781; F.P. Walters, *op. cit.*, v. I, p. 320; *Le Journal*, Paris, 16 mar. 1926.

governo brasileiro estava determinado a votar contra o ingresso da Alemanha. A Grã-Bretanha e a França, em tentativa final de persuasão, enviam com urgência a Petrópolis seus embaixadores no Brasil, Beilby Alston e Conty, a fim de que eles entreguem a Artur Bernardes uma nota conjunta de seus governos, a qual fazia um apelo à “magnanimidade” e à “grandeza de alma” do chefe de estado brasileiro<sup>47</sup>. A gestão fracassa. Pacheco relata que, à saída do Palácio Rio Negro, os dois embaixadores se despediram do presidente “com evidente bom humor e gentileza”. Mais uma vez, o governo brasileiro confundia, como observou Ricardo Seitenfus, boas maneiras com política de estado<sup>48</sup>. Como os apelos de ingleses e franceses não tinham sido suficientes para sensibilizar Artur Bernardes, o Brasil se colocava, dessa forma, em oposição frontal às potências envolvidas no concerto operado em Locarno.

Nesse confronto com os interesses europeus, restava ao Brasil contar com a solidariedade da América, já que sua pretensão se baseava na tese da representação continental. Mas, naquele mesmo dia, os delegados dos países latino-americanos na Liga se reuniram para trocar impressões e decidiram encaminhar por escrito um pedido ao governo brasileiro para que reconsiderasse a sua posição<sup>49</sup>. Assim, negando explicitamente o seu apoio ao veto, o grupo latino-americano deixava o Brasil em completo isolamento na Assembleia, retirando-lhe inclusive a legitimidade e a autoridade moral para se colocar como porta-voz do continente americano.

---

47 Cf. Norma Breda dos Santos, *Le Brésil et la Société des Nations, 1920-1926* (Thèse de Doctorat, Université de Genève, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1996), p. 204-205.

48 José Honório Rodrigues & R. Seitenfus, *Uma história diplomática do Brasil, op. cit.*, p. 336-337.

49 Participaram dessa reunião os seguintes países: Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Guatemala, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana, El Salvador, Uruguai e Venezuela; Warren H. Kelchner, *Latin American relations with the League of Nations* (Boston, World Peace Foundation, 1930), p. 67-68; Manuel Perez-Guerrero, *Les relations des Etats de l'Amérique latine avec la Société des Nations* (Paris: A. Pedone, 1936), p. 23-24.

Tendo sido impossível convencer o Brasil a mudar de posição, ainda em 16 de março, no final do dia, as sete potências locarnistas divulgaram uma declaração à imprensa reafirmando o compromisso de levar adiante o “espírito de Locarno”, a despeito das “dificuldades de procedimento” que haviam surgido como obstáculo à sua realização. A nota não dizia quais dificuldades ainda persistiam, mas assegurava que um acordo entre os locarnistas tinha sido alcançado<sup>50</sup>. Em função disso, a imprensa europeia, na manhã do dia seguinte, noticiou que a admissão da Alemanha na Liga seria adiada para a Assembleia de setembro daquele ano<sup>51</sup>.

Na manhã de 17 de março, às 08 horas, nova sessão do Conselho tem lugar, pouco antes da terceira e última sessão plenária da Assembleia extraordinária. Chamberlain e Briand desejavam ter a confirmação definitiva de que o Brasil usaria realmente o poder de veto, pois, afinal, as negociações entre os locarnistas já tinham sido dadas por encerradas. Melo Franco queria ainda aguardar uma última comunicação do Rio de Janeiro e prometeu dar a palavra final do governo brasileiro na Assembleia que começaria em seguida<sup>52</sup>.

A sessão da Assembleia iniciou-se às 10 horas daquele dia. Chamberlain, relator da 1ª comissão, incumbida de apresentar uma conclusão sobre a solicitação de ingresso alemã, não quis pronunciar-se antes de ouvir o que tinha a dizer o representante brasileiro e a ele passou a palavra. Melo Franco dirigiu-se à tribuna e declarou que o Brasil continuava a pensar que a reforma da estrutura do Conselho não deveria ser tratada somente por alguns estados europeus, mas por todos os membros da Liga, sem exceção, de modo que todas as opiniões pudessem ser conhecidas. Os acordos

---

50 Georges Scelle, *Une crise de la Société des Nations*, op. cit., p. 44.

51 *L'Oeuvre, L'Echo de Paris, Le Journal, Il Messaggero, The Times*, todos de 17 mar. 1926.

52 *Apud* Heitor Lyra, op. cit., tomo II, p. 133.

de Locarno haviam merecido o aplauso do povo brasileiro, fiel aos seus sentimentos idealistas, pacíficos e de apego ao princípio da arbitragem, mas, continuou Melo Franco, não se podia perder de vista que “a obra admirável de Locarno” devia entrar no quadro da Liga das Nações “e não a Liga das Nações na construção política de Locarno”.

Quanto às acusações que poderiam ser feitas ao Brasil, de que sua ação obedecia a “alguma preocupação egoísta ou a alguma inspiração de orgulho nacional mal compreendido”, Melo Franco insistiu que o Brasil, enquanto parte integrante do território da América, tinha o direito de reivindicar para o seu continente “uma representação mais equitativa e mais numerosa no Conselho”. Essa seria uma decorrência lógica da “comunidade de interesses, como de um condomínio abstrato, que o copossuidor pode defender como seu próprio bem aquilo que é possuído em comum: *res sua propria agitur*”. Melo Franco lamentou, enfim, que a Alemanha não tivesse entrado imediatamente na Liga e comunicou à Assembleia que as instruções do seu governo eram “irrevogáveis e definitivas”<sup>53</sup>.

Seguiram-se diversos outros pronunciamentos. Chamberlain observou que, apesar do “lamentável mal-entendido” que havia originado toda a crise, as potências locarnistas tinham conseguido chegar a um entendimento e devia-se agradecer à “generosidade” da Suécia e da Tchecoslováquia no derradeiro esforço para a obtenção do acordo que se viu frustrado pelo Brasil. Briand igualmente enalteceu o “espírito de sacrifício” daqueles dois países e considerou “inadmissível”, em relação à obstrução do Brasil, o fato de que um grande organismo como a Liga se defrontasse com tais “paralisias humilhantes”. Undén juntou-se ao coro que externava “profunda decepção” com o resultado da Assembleia e assinalou

---

53 *Journal de l'Assemblée extraordinaire de la Société des Nations*, Genève, mars 1926, n. 10, Coleção Melo Franco, BN/RJ, pasta 155; ver também José Carlos de Macedo Soares, *op. cit.*, anexo n. 3, p. 257-294.

que “interesses particulares” se haviam sobreposto aos “interesses gerais” e ao “bem comum” da Liga das Nações. Ramón Caballero, delegado paraguaio, leu o texto do apelo feito na véspera ao Brasil pelo grupo latino-americano. Ao final, foi aprovada moção que lamentava as “dificuldades encontradas” e exprimia votos de que elas fossem resolvidas até setembro, a fim de então tornar possível a admissão da Alemanha<sup>54</sup>. A Assembleia extraordinária chegava a seu fim sem ter podido aprovar a deliberação para a qual tinha sido convocada.

Como desdobramento de sua atitude, o Brasil comunicou a sua retirada da Liga das Nações, em 12 de junho de 1926<sup>55</sup>. Na 7ª Assembleia, em setembro de 1926, da qual o Brasil esteve ausente, foi aprovado o relatório da comissão de estudos sobre a composição do Conselho e a Alemanha foi finalmente admitida na Liga, na qualidade de membro permanente do Conselho, assegurando assim a entrada em vigor dos acordos de Locarno<sup>56</sup>.

## Conclusão

A crise de março de 1926 teve diversas consequências, inclusive a de ter desgastado a imagem da Liga das Nações perante a opinião pública mundial. A atitude das potências locarnistas de buscar em sigilo um acordo à revelia da Assembleia, negligenciando as práticas de diplomacia multilateral consagradas em Genebra, fez a Liga parecer aos olhos do mundo, segundo Frank P. Walters, um “foco de intrigas, paralisada pelas reivindicações egoístas de seus membros e pelas complicações de seu próprio procedimento”<sup>57</sup>.

---

54 *Id., Ibid.*

55 Melo Franco a Pacheco, teleg., Genebra, 7 maio 1926, AHI 274/3/1.

56 Entrevista de H. Knipping ao jornal *O Globo* de 10 abr. 1926; Pacheco a Melo Franco, teleg., RJ, 11 abr. 1926, AHI 274/3/4.

57 F. P. Walters, *op. cit.*, v. I, p. 321.

O episódio do veto brasileiro pode ser interpretado diferentemente de acordo com a versão que se dê às negociações diplomáticas nos últimos dias da Assembleia extraordinária. Trata-se de saber se o esboço de solução para a crise entre os países signatários de Locarno, proposto em 15 de março, teria realmente levado a um acordo de última hora, embaraçado unicamente pelo radicalismo do Brasil.

A versão difundida na Europa, endossada por autores estrangeiros que depois se dedicaram ao tema<sup>58</sup>, sustentava que tinha havido o acordo entre as potências locarnistas, conforme expresso na declaração conjunta à imprensa em 16 de março, e que, portanto, o Brasil tinha sido o culpado pelo adiamento da admissão da Alemanha na Liga. Outra versão, levantada por alguns historiadores brasileiros, defende que não se teria chegado a esse acordo e que, desse modo, o veto brasileiro de 17 de março teria servido para salvar as aparências e esconder da opinião pública a verdadeira causa do malogro da Assembleia, ou seja, as rivalidades e os desentendimentos de bastidores entre as diplomacias europeias<sup>59</sup>.

Afrânio de Melo Franco, em telegrama confidencial a Félix Pacheco, datado de 25 de março de 1926, deixou registrada sua opinião como um dos protagonistas daqueles acontecimentos. Segundo ele, “o que se representou na Assembleia foi uma ridícula comédia, em que cada participante era um tartufo”.

---

58 Podem ser citados, entre outros, Georges Scelle (1927), F. P. Walters (1952) e J.-B. Duroselle (1971). Há autores estrangeiros que, quando se referem *en passant* à crise de março de 1926, atribuem a responsabilidade pelo adiamento da admissão alemã indistintamente às pretensões da Polônia, Espanha e Brasil.

59 José Carlos de Macedo Soares (1927) foi o primeiro a levantar essa hipótese. Afonso Arinos de Melo Franco (1955), baseando-se na documentação deixada por seu pai, Afrânio de Melo Franco, adotou igualmente essa versão, eixo central da análise de Heitor Lyra (1981). Dois trabalhos recentes seguem a mesma linha: Francisco Luiz Teixeira Vinhosa (1990) e Rui Pinheiro de Vasconcelos (1993). As contribuições de Ricardo Seitenfus (1995) e Norma Breda dos Santos (1996) foram importantes para a consolidação do conhecimento que orienta a interpretação histórica exposta neste artigo.

A Tchecoslováquia, membro da Pequena *Entente*, teria relutado em ceder seu assento temporário no Conselho, pois, conforme confidenciou Edouard Benes, representante tcheco, ao próprio Melo Franco, a combinação feita para a renúncia de seu país havia sido um “ato indigno”. Não concordando também com a renúncia da Suécia, a Alemanha teria continuado a bloquear a entrada da Polônia no Conselho como membro temporário, e se a candidatura polonesa fosse repelida àquela altura isso significaria uma derrota diplomática para a França e a Grã-Bretanha. Diante da perspectiva de manter-se o impasse, Melo Franco insinuou que “se o Brasil houvesse retirado o veto, todo esse *imbroglio* viria a público e a Assembleia talvez ainda estivesse esperando o desenlace”<sup>60</sup>.

Algumas conclusões podem ser extraídas da análise retrospectiva da crise de março de 1926. A ameaça de veto do Brasil não foi a *causa* da crise, como querem alguns, mas sim um fator complicador no quadro de conflito originado com a candidatura imprevista da Polônia. O Brasil não foi tampouco o foco das atenções durante a crise e mesmo depois do veto, como assinalou Norma Breda dos Santos, a imprensa europeia em geral estava mais empenhada em criticar a atuação de seus próprios dirigentes do que em analisar os fundamentos da atitude brasileira<sup>61</sup>. Também não é correto afirmar que, desde o começo, Aristide Briand e Austen Chamberlain pretendiam “usar” o Brasil para salvar a face dos locarnistas, quando na realidade as potências europeias tentaram por todos os meios resolver o impasse, mais atentas a suas próprias considerações de prestígio e de política interna do que preocupadas com o que pudesse fazer ou deixar de fazer um país sul-americano, periférico e totalmente estranho aos graves problemas europeus que estavam em jogo.

---

60 Melo Franco a Pacheco, teleg. pessoal, estritamente confidencial, Genebra, 25 mar. 1926, AHI 274/3/1.

61 Norma B. dos Santos, *Le Brésil et la Société des Nations*, *op. cit.*, p. 206.

Houve, de fato, um acordo entre os locarnistas, baseado no que de menos negativo foi possível negociar, diante de fortes pressões internas, sem pôr em risco os compromissos assumidos em Locarno. Esse acordo, porém (e este é ponto), era *insatisfatório* sob vários aspectos e criaria dificuldades posteriores à França e à própria Alemanha, como apontou William Rappard<sup>62</sup>. O veto brasileiro teve algo de providencial na medida em que permitiu o adiamento da questão, o que, em política internacional, consiste em velha e conhecida tática para superar embaraços incontornáveis em negociações – adia-se para outra rodada o ponto em que nenhum dos lados deseja ceder, na expectativa de que o tempo contribua para a resolução do problema.

Assim, para todos os efeitos, ao Brasil coube o ônus do veto, prestando-se ao papel não planejado de bode expiatório do fiasco de Genebra. A ironia da Assembleia de 17 de março foi a de que, vendo o que se descortinava, os líderes locarnistas mais comprometidos em salvar o que restava daquele naufrágio diplomático (Briand e Chamberlain) não viram no veto brasileiro nada de ultrajante ou de intolerável, muito pelo contrário. Toda a estrutura de Locarno saía intacta e haveria a quem culpar quando fosse necessário explicar o fracasso da Assembleia à opinião pública em seus respectivos países. Com isso em mente, compreende-se a “íntima satisfação” a que se refere Melo Franco na epígrafe do início deste artigo<sup>63</sup>.

Assinale-se, por fim, que o veto em nada afetou as relações entre o Brasil e a Alemanha. O governo brasileiro argumentou que tinha agido movido por princípios e que seu gesto não

---

62 W. E. Rappard, “Germany at Geneva”, *op. cit.*, p. 546.

63 Diante de controvérsia historiográfica que não convém estimular, esta análise parece ser, pelo menos, compatível com a complexa realidade da política mundial e seus inextricáveis caminhos interpretativos. No caso que agora nos ocupa, uma interpretação abrangente do papel da diplomacia brasileira não se restringe aos fatos aqui analisados, pois dependeria de considerações outras ligadas ao contexto mais amplo das relações exteriores do Brasil no período, objeto de pesquisa ainda por ser feita.

representava hostilidade contra aquele país. Após uma troca de notas confidenciais, em abril de 1926, Hubert Knipping declarou igualmente que a divergência entre os dois países tinha sido apenas o resultado de “pontos de vista diferentes em simples questão de princípio”, cujo desfecho não devia e não podia atingir as “boas relações de amizade” que ligavam o Brasil e a Alemanha<sup>64</sup>. O conflito, por conseguinte, permaneceu restrito ao plano multilateral e os interesses comerciais recíprocos não foram abalados. Desde então, os níveis de intercâmbio bilateral atingiram cifras crescentes, as quais iriam fazer da Alemanha novamente o segundo parceiro comercial do Brasil no romper da década de 1930.

---

64 *Relatório do MRE (1926)*, (R): Imprensa Nacional, 1927), Anexo A, n. 1, p. 13.



**PARTE III**  
**PÓS-SEGUNDA GUERRA**



## DE COMO O BRASIL QUASE SE TORNOU MEMBRO PERMANENTE DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU EM 1945\*

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1945 sob o impacto dramático da Segunda Guerra Mundial. Seu propósito supremo podia ser expresso em uma única palavra: segurança. Entre outras fórmulas aventadas na época, o presidente Franklin Delano Roosevelt acalentava a ideia de implantar um sistema chamado por ele de “tutela dos poderosos”, a cargo dos Quatro Policiais: Estados Unidos, Grã-Bretanha, União Soviética e China, aos quais depois se somou a França. Na Conferência de Dumbarton Oaks, em 1944, foram aprovadas propostas para o estabelecimento da nova organização internacional, definindo a estrutura e o funcionamento de seus órgãos principais. O Conselho de Segurança ficaria encarregado de manter a paz e prevenir futuros atos de agressão, pela força se necessário<sup>1</sup>. Mesmo ausente de Dumbarton Oaks, o Brasil foi o único país a ser cogitado naquela Conferência como possível detentor de uma sexta cadeira

---

\* Artigo originalmente publicado in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, n. 1, 2011, p. 159-177.

1 Cf. HILDERBRAND, Robert. *Dumbarton Oaks: the origins of the United Nations and the search for postwar security*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1990.

permanente no Conselho. Este artigo procura investigar como essa hipótese surgiu e se desenvolveu, assim como a atitude que assumiu o governo brasileiro e o desenlace da questão.

### **Roosevelt lança seu balão de ensaio**

A ideia original dos Quatro Policiais nasceu de uma concepção regionalista de Roosevelt acerca do ordenamento mundial que deveria emergir após a conflito e impedir a eclosão de uma Terceira Guerra Mundial. As grandes potências deveriam repartir seus deveres com a manutenção da segurança em cada região, evitando assim que os EUA ficassem obrigados a assumir compromissos militares por toda a parte. Atuando de forma concertada, seria teoricamente possível aos Policiais fornecer razoável grau de “proteção” à Europa e à Ásia. No Oriente Médio, zona instável de encruzilhada de civilizações entre a África e o continente euroasiático, Roosevelt flertou com a hipótese de sugerir um “Estado muçulmano” para o Conselho de Segurança. Tal sugestão, porém, nunca foi formalmente apresentada pelo governo norte-americano<sup>2</sup>.

Na América Latina, o país mais bem posicionado para eventualmente ser um dos Policiais – se essa escolha tivesse de ser feita – seria o Brasil. Embora os EUA fossem capazes de garantir sozinhos a segurança do Hemisfério Ocidental, poderia ser útil a Washington ter um firme aliado latino-americano no Conselho. Incluir o Brasil como membro permanente seria coerente com o *grand design* de Roosevelt para salvaguardar a paz mundial no pós-guerra, articulando as diferentes regiões em torno de potências com peso específico em suas áreas geográficas, no marco institucional de uma organização que representaria foro universal

---

2 Extracts from the personal diary of the Under Secretary of State (Stettinius), 31 ago. 1944, *Foreign relations of the United States* [doravante FRUS], 1944, v. I. Washington: Government Printing Office, 1966, p. 758-759.

de diplomacia parlamentar para todos os estados “amantes da paz”. Além disso, a colaboração brasileira aos Aliados havia sido em geral muito apreciada pelo governo norte-americano, em particular por Roosevelt e pelo secretário de estado Cordell Hull, que consideravam o Brasil um modelo de “bom vizinho”.

É possível que Roosevelt, além do reconhecimento pela contribuição brasileira durante a guerra, também tivesse genuína simpatia pelo Brasil, país que havia visitado duas vezes: a primeira em 1936, quando parou no Rio de Janeiro a caminho da Conferência Pan-americana de Buenos Aires, e a segunda em 1943, para a Cúpula de Natal. Em ambas as ocasiões, seus encontros com Getúlio Vargas foram amistosos. Ficou-lhe a impressão de que o presidente brasileiro era um parceiro confiável, amigo dos EUA e comprometido com a defesa do continente americano. As credenciais pouco democráticas de Vargas não eram obstáculo a uma estreita cooperação entre os dois países. Enquanto prevalecessem os imperativos estratégicos da guerra e da alta política mundial, em tempos de polarização ideológica e embate global com o nazifascismo, de menor relevância era a natureza do regime político brasileiro. A longa noite autoritária do Estado Novo não obscurecia o fato de que o Brasil, com Vargas e Oswaldo Aranha, havia-se revelado um apoio vital aos EUA nos momentos de necessidade.

Não somente questões de afinidade ou oportunismo teriam influenciado o ânimo de Roosevelt. Fatores conjunturais também tiveram seu papel. Importante nesse sentido era a percepção norte-americana do instável equilíbrio de forças na política sul-americana. A Argentina especificamente era vista como o “mau vizinho”, que se mantinha apegado a uma neutralidade que mal disfarçava suas inclinações pelo Eixo. Aos olhos de Washington, a Argentina em 1944 parecia longe de chegar ao ponto de ir à guerra

contra o Eixo, o que outros países latino-americanos haviam feito desde 1942, como no caso do Brasil. A conjuntura regional parecia indicar – ou ao menos não desautorizava – que uma política mais robusta de apoio ao Brasil, como contrapeso à influência argentina, teria guarida no quadro mais amplo dos objetivos norte-americanos para a região.

Assim, quando começou a Conferência de Dumbarton Oaks, havia um histórico recente que se coadunava com a visão favorável que Roosevelt tinha das relações com o Brasil e com a abordagem regionalista que lhe era tão cara no projeto da ONU. Em 24 de agosto de 1944, durante reunião na Casa Branca sobre o andamento das negociações tripartites com a Grã-Bretanha e a URSS, foi discutida a possibilidade de ingresso da França e do Brasil como membros permanentes do Conselho de Segurança. Antecipando possíveis resistências, Roosevelt expressou seu entendimento de que a delegação norte-americana poderia levantar a questão de um assento permanente adicional “em termos gerais”, mas não deveria insistir no assunto por enquanto. Seria melhor que se fizessem apenas “referências informais” ao Brasil na discussão<sup>3</sup>.

Na sessão do Comitê Diretor Conjunto de Dumbarton Oaks, que teve lugar na manhã de 28 de agosto, o subsecretário de estado Edward Stettinius, seguindo as instruções de Roosevelt, levantou pela primeira vez a questão do Brasil – que, diga-se de passagem, não havia sido previamente consultado a respeito. Indicou que mais à frente nas conversações sua delegação poderia desejar propor um sexto assento permanente no Conselho, a fim de poder acomodar algum dos países latino-americanos. O chefe da delegação soviética, Andrei Gromyko, inquiriu se Stettinius teria algum país específico em mente. Leo Pasvolsky, assessor norte-americano presente à reunião, respondeu que talvez pudesse ser

---

3 FRUS, 1944, v. I, p. 730-732.

o Brasil. Sobolev, delegado soviético, perguntou então quando o Brasil deveria ser incluído. Stettinius, vendo que a discussão estava indo muito mais longe do inicialmente pretendido, esclareceu que sua delegação não estava fazendo de fato uma proposta e tampouco estava sugerindo qualquer momento particular para tal aumento dos membros permanentes. O representante britânico, Alexander Cadogan, disse que se o número fosse aumentado para mais de cinco membros permanentes haveria “considerável confusão”. Adiantou que informaria seu governo a respeito do caso brasileiro, mas duvidava que Londres contemplasse essa possibilidade<sup>4</sup>.

Na sequência da reunião, Gromyko indagou se a ideia norte-americana era inserir uma referência ao Brasil nas propostas a serem aprovadas em Dumbarton Oaks. Stettinius assinalou que poderia haver uma cláusula recomendando que um lugar fosse reservado à França e outro para os países latino-americanos. Gromyko aproveitou a ocasião para sublinhar que a delegação soviética era favorável a limitar os membros permanentes às quatro potências (China incluída) e à França. Stettinius escreveria depois em seu diário que era “óbvio” que os soviéticos preferiam somente cinco assentos permanentes<sup>5</sup>.

No mesmo dia, à tarde, Stettinius se encontrou com Roosevelt para repassar os vários tópicos discutidos na Conferência, entre eles o caso do Brasil. Relatou que as reações tanto de britânicos quanto de soviéticos haviam sido “negativas”. Opinou que se o presidente quisesse agora pressionar mais duramente o assunto seria “mais difícil”. Roosevelt ponderou a questão e finalmente disse que ele pessoalmente estaria disposto a aceitar que não

---

4 DILKS, David (ed.). *The diaries of Sir Alexander Cadogan, 1938-1945*. Nova York: Putnam's Sons, 1972, p. 653-654.

5 Stettinius a Roosevelt, memorando, Washington, 28 ago. 1944, FRUS, 1944, v. I, p. 737; CAMPBELL, Thomas & HERRING, George. *The diaries of Edward R. Stettinius Jr.* Nova York: New Viewpoints, 1975, p. 111-113.

se nomeasse o Brasil na minuta inicial de Carta. Desejava, no entanto, que houvesse uma menção geral no projeto que deixasse a porta aberta para que o tema fosse futuramente tratado por ele com Churchill e Stalin, antes que a organização fosse efetivamente lançada<sup>6</sup>.

Em face das dificuldades encontradas, a delegação norte-americana se reuniu, em 31 de agosto, para avaliar de novo a situação. Diversas vozes se levantaram contra a proposta do sexto membro permanente e advogaram retirá-la *tout court*. Pasvolsky sustentou que outro assento desse tipo obrigaria a um aumento do número de não permanentes, se fosse mantido o princípio de maioria de assentos eletivos. O Conselho passaria a ter então treze membros, número “agourento” que Roosevelt não aceitaria. Outros delegados argumentaram que a presença do Brasil reabriria o debate regional e poderia levar a pressões para a incorporação de potências menores de outras regiões. Foi também comentado que o Brasil não era uma “grande potência” e seu futuro político e econômico ainda era incerto. A “duvidosa capacidade militar do Brasil” poderia minar a justificativa principal para a concessão de privilégios aos membros permanentes, isto é, as potências vitoriosas na guerra que teriam depois maiores responsabilidades na paz<sup>7</sup>. Esses e outros argumentos foram consolidados em um memorando sobre o lugar do Brasil no Conselho, escrito por Pasvolsky e outro assessor sênior, James Dunn. Os britânicos e soviéticos haviam rejeitado “enfaticamente” a proposta. À luz dessa oposição, alegava o texto, era preciso reconsiderar a atitude que havia sido tomada. A delegação norte-americana, após exaustivo

---

6 Matters to discuss with the President, Washington, 28 ago. 1944, FDR Papers, President's Secretary's File, Box 131, Dumbarton Oaks Conference.

7 HILDERBRAND. *Dumbarton Oaks. op. cit.*, p. 123-128.

estudo do assunto, recomendava “unanimemente” que os EUA não apoiassem o Brasil<sup>8</sup>.

Ainda no dia 31, Stettinius entregou o memorando Pasvolsky-Dunn a Roosevelt, que leu cuidadosamente o documento e de início não ficou impressionado. A maior parte das críticas da delegação norte-americana bem poderia ser aplicada à China de Chungking ou à França gaullista, que não eram genuinamente grandes potências em 1944, segundo os próprios critérios que estavam sendo aventados. Os argumentos contra a expansão numérica do Conselho também teriam sido válidos quando do aumento de três para quatro ou cinco membros permanentes. Quanto à questão regional, Roosevelt não pensava em outro país que não fosse o Brasil para assumir o posto como representante da América Latina. Somente após árduo debate entre os dois, Roosevelt aceitou a recomendação de que não se insistisse na proposta em favor do Brasil, pelo menos àquela altura. Não se dando por vencido, Roosevelt afirmou que isso era “muito importante”, pois algum dia ele poderia desejar propor um assento permanente para um país muçulmano. A questão do Brasil, emendou, era “uma carta na sua manga”<sup>9</sup>.

Com aval superior, Stettinius pôde então voltar a seus colegas em Dumbarton Oaks. Em 3 de setembro, nova reunião do Comitê Diretor Conjunto acolheu a proposição de que o Conselho de Segurança teria onze membros no total e que a França receberia uma cadeira permanente “oportunamente”<sup>10</sup>. Em seguida, Stettinius lembrou a Cadogan e Gromyko que ele havia trazido anteriormente para exame a possibilidade de incluir o Brasil como

---

8 “Brazil’s place on the Council”, Stettinius a Roosevelt, memorando particular e pessoal, secreto, Washington, 31 ago. 1944, FDR Papers, President’s Secretary’s File, Box 131.

9 FRUS, 1944, v. I, p. 759; HILDERBRAND. *op. cit.*, p. 127.

10 Stettinius a Roosevelt, memorando, Washington, 31 ago. 1944, FDR Papers, President’s Secretary’s File, Box 131.

sexto membro permanente. Em deferência às posições que as delegações britânica e soviética assumiram, continuou, os EUA estavam retirando seu pedido para “melhor consideração” da questão. Em tom jocoso, Stettinius disse esperar com isso que a atitude norte-americana de “rápida e não solicitada” retirada da proposta, em assunto de importância para seu país, poderia servir de exemplo ou precedente no encaminhamento de outros itens da agenda da Conferência. Concluindo sua intervenção, sugeriu que talvez pudesse ser inserida no texto de Dumbarton Oaks uma cláusula geral que autorizasse um “possível aumento futuro do número de assentos permanentes”. Ato contínuo, Cadogan respondeu que ele lamentava ser o primeiro a quebrar o precedente recém-estabelecido, pois esperava que tal cláusula não fosse necessária. Gromyko, secundando a posição britânica, acrescentou que também para ele a proposta não seria adequada naquele momento. Disposto a colocar uma pá de cal no assunto, Cadogan ainda ressaltou que, se no futuro fosse considerado “desejável” ter um sexto assento permanente, sempre poderia ser utilizado o processo de emendas à Carta<sup>11</sup>. Depois disso, não mais se falou do Brasil durante a Conferência.

### **Resistências internas e externas**

Até meados de 1944, todas as discussões interaliadas sobre o Conselho de Segurança haviam ocorrido confidencialmente. A não ser pelos relatos que vazavam à imprensa e pelos comentários de jornalistas que conseguiam atravessar o véu de silêncio de Dumbarton Oaks, não se sabia ao certo qual o verdadeiro formato que a futura organização internacional assumiria. Carlos Martins, embaixador em Washington, chegou a fazer gestões junto ao Departamento de Estado para se queixar da “completa ignorância”

---

11 Stettinius a Hull, memorando, Washington, 3 set. 1944, FRUS, 1944, v. I, p. 764-765.

na qual o governo brasileiro havia sido deixado em relação ao progresso da Conferência<sup>12</sup>.

A questão do assento permanente só se colocou de modo concreto para o governo brasileiro depois de recebido o memorando norte-americano de 9 de outubro, com o texto das propostas aprovadas em Dumbarton Oaks, simultaneamente enviado a inúmeras outras Chancelarias. O mundo finalmente tomava conhecimento dos arranjos a que haviam chegado as quatro potências. ministro interino das Relações Exteriores, Pedro Leão Velloso levou o assunto imediatamente ao conhecimento de Vargas no Catete. Depois que ambos examinaram o memorando, ficou definido o método de trabalho a seguir pelo Itamaraty. O presidente instruiu Leão Velloso a convocar uma comissão de notáveis para estudar o projeto, discuti-lo e orientar a formulação da resposta que o governo brasileiro encaminharia ao Departamento de Estado. O grupo incluía nomes conhecidos como Raul Fernandes, o ex-chanceler José Carlos de Macedo Soares, os juristas Levi Carneiro e Eduardo Espínola, e diversos embaixadores<sup>13</sup>.

Dentro do governo brasileiro, existia certo ceticismo com o projeto da organização mundial, dada a maneira como havia sido estruturado, com todas as suas deficiências e lacunas. Conforme relatou Raul Fernandes, na reunião de 20 de outubro da comissão de notáveis, a maioria dos presentes se manifestou contra o posto permanente no Conselho de Segurança alegando duas razões principais: a) a posição acarretaria “imensas responsabilidades financeiras, políticas e militares, que não é do nosso interesse assumir”; e b) “a pretensão infalivelmente seria rejeitada”. Apresentando-a, vaticinou Fernandes, “iríamos

---

12 FRUS, 1944, v. I, p. 924-925.

13 VELLOSO, Pedro Leão. *O Brasil na Conferência de S. Francisco*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945, p. 10-11.

colher vexame certo”. O Brasil colocaria os EUA em posição desagradável e “suscitaríamos contra nós, só com ser apresentada, as suscetibilidades das outras Repúblicas americanas”<sup>14</sup>. Assim, desde o início, ergueu-se relativo consenso de que o assunto era delicado e exigia discrição. Se o Brasil apresentasse um pleito notoriamente ostensivo, poderia ter de enfrentar depois uma situação de desprestígio em caso de recusa. Possivelmente por isso mesmo Vargas evitou abordar a questão em declarações públicas. Não obstante, indiretamente fez ver que ele próprio considerava de bom alvitre que o Brasil fosse reconhecido por sua lealdade à causa aliada.

Para que a linha de discrição fosse seguida, a estratégia esboçada passaria então por contatos bilaterais reservados com os EUA. Pensava-se que essa seria a melhor forma de conduzir tema tão sensível e – se realmente desse resultado – começar a receber as esperadas “compensações” por tudo o que o Brasil havia feito em prol dos Aliados. Vargas deu sinal verde a Leão Velloso para que o Itamaraty fizesse gestões junto ao governo norte-americano. Em conversas com o Encarregado de Negócios dos EUA no Rio de Janeiro, Walter Donnelly, Leão Velloso ressaltou a importância que o governo brasileiro ligava ao assunto. Comentou que o embaixador Carlos Martins havia sido informado em Washington de que, durante a recente Conferência de Québec, Roosevelt teria falado sobre isso com Churchill em resposta à recomendação britânica de fazer da França um dos membros do Conselho. Roosevelt teria dito: “Se nós concordarmos com a França, então eu devo cuidar dos meus bons amigos brasileiros, porque eles vão esperar serem incluídos no Conselho Permanente [*sic*]”<sup>15</sup>.

---

14 Fernandes a Leão Velloso, memorando, RJ, 21 out. 1944, Arquivo Histórico do Itamaraty [doravante AHI] Lata 651, Maço 9803-A.

15 FRUS, 1944, v. I, p. 932-933.

Ao que tudo indica, em meados de outubro Roosevelt ainda nutria esperanças com relação ao Brasil no Conselho, mesmo havendo aprovado – com relutância – o memorando Pasvolsky-Dunn, que recomendava o contrário. O fato de que Stettinius retirara o tema da pauta em Dumbarton Oaks não significava que o presidente simplesmente havia abdicado por completo de ver sua ideia realizada. Ele havia pessoalmente patrocinado a China e obtido sucesso, a despeito das críticas à reconhecida “fraqueza” chinesa. Na perspectiva regionalista que Roosevelt acalentava, o *status* de grande potência não era exigência tão fundamental se o país escolhido pudesse desincumbir-se a contento ao menos em sua própria região, em colaboração com os EUA. Mas, se a proposta tinha seus detratores dentro do próprio governo norte-americano, as objeções levantadas por soviéticos e britânicos representavam óbice de peso, capaz de frear a iniciativa se não houvesse forte empenho de Washington. Faz-se mister, pois, examinar melhor os dois casos.

O Brasil e a União Soviética não mantinham relações diplomáticas em 1944. Na verdade, os contatos oficiais entre os dois países eram inexistentes desde o triunfo da Revolução Russa. O governo brasileiro não havia reconhecido o regime bolchevique em 1917 e fechara sua Legação na capital russa. O governo de Moscou, que tampouco tinha representação diplomática no Rio de Janeiro, estava cabalmente informado do sentimento antisoviético que prevalecia entre as elites políticas e militares brasileiras, sobretudo após a chamada Intentona Comunista de 1935. A “estranha aliança” da URSS com as potências ocidentais na Segunda Guerra Mundial não chegou a alterar completamente o quadro mais profundo de antipatia pelas ideias socialistas entre membros da cúpula do Estado Novo, que não dissociavam o governo soviético do movimento comunista internacional. Em 1942, tentativas de aproximação entre o Brasil e a URSS foram

rechaçadas por Vargas, que não queria dar a impressão de estar “no mesmo barco” com os soviéticos. As relações bilaterais trilhavam caminho incerto e repleto de desconfianças dos dois lados. Diante disso, Stalin não tinha motivação concreta e substancial para acolher a proposta norte-americana. Mas poderia bloqueá-la?

Com sua percepção crua da *Realpolitik*, Stalin valorizava a força e via com desprezo os países pequenos, sem poder militar expressivo. Na sua visão, às grandes potências – e somente elas – deveria caber a responsabilidade de gerir os assuntos pertinentes à ordem global. Os Três Grandes seriam os únicos a preencher esse critério de poder. A URSS havia aceitado a contragosto o ingresso da China e da França entre os membros permanentes, por insistência dos EUA e da Grã-Bretanha respectivamente. Seria mais um teste de vontade fazer com que os soviéticos apoiassem a entrada de qualquer outro país adicional que não fosse considerado uma potência forte o bastante para figurar entre os grandes<sup>16</sup>. Havia o receio de que quanto mais atores no Conselho, mais poderia diluir-se o poder da URSS no órgão. Além disso, politicamente alinhado aos EUA, o Brasil poderia significar um voto extra para Washington, com a possibilidade não apenas teórica de que França e China pudessem também cerrar fileiras com os dois países anglo-saxões (EUA e Grã-Bretanha). Como a URSS já se sentia em menor número no Conselho, esse cenário não atraía Stalin, muito pelo contrário.

A Grã-Bretanha, por sua vez, não tinha objeção específica ao Brasil, país com o qual mantinha relações corretas, amigáveis, ainda que não fossem “excelentes”. No fundo, o Brasil não era politicamente fundamental para a Grã-Bretanha, cujas prioridades de política externa passavam primeiro pelas relações

---

16 SCHILD, Georg. *Bretton Woods and Dumbarton Oaks: American economic and political postwar planning in the Summer of 1944*. Nova York: St. Martin's Press, 1995, p. 144.

transatlânticas (EUA), pela Europa e pelo Império Britânico, espalhado em diversos continentes. Nas questões de preparação para a paz, o governo de Londres costumava coordenar sua posição com os Domínios, que participavam ativamente da guerra, inclusive com tropas de combate. Depois de haver-se batido pela inclusão da França no Conselho, Churchill não podia encampar mais um candidato a assento permanente sem se indispor com seus parceiros da Comunidade Britânica. Já havendo cedido aos desejos norte-americanos no caso da incorporação da China, seria mesmo difícil que Churchill pudesse explicar aos Domínios que apoiaria ainda outro país proposto pelos EUA, deixando de fora o Canadá ou a Austrália, que também vinham fazendo sacrifícios em prol da causa aliada e, muito especialmente, em defesa de Sua Majestade Britânica e da sobrevivência da Grã-Bretanha nas horas mais soturnas da guerra. Para o Foreign Office, criar um sexto assento permanente seria o mesmo que “mexer num vespeiro”<sup>17</sup>.

Outro ponto importante era a própria visão britânica do Conselho de Segurança a ser criado, influenciada pelo regionalismo de Churchill. A Grã-Bretanha não queria arcar sozinha com os custos de manter a ordem no pós-guerra. Com a economia em frangalhos, o país tinha sérios problemas internos e um Império imenso para cuidar, com crescente dificuldade para conter revoltas e pressões por maior autonomia, como na Índia. Seu poder claramente havia diminuído, embora sua real condição estivesse oculta pela ilusória sensação de poder gerada pela vitória. Para Churchill, os EUA policiariam o Hemisfério Ocidental e idealmente dariam sua contribuição para manter a segurança na Europa, servindo como garante contra qualquer pretensão futura alemã e anteparo ao expansionismo soviético no continente europeu. No Extremo Oriente, EUA e URSS poderiam juntos controlar o

---

17 “Position of Brazil in World Organisation Council”, Embaixada britânica em Washington ao Foreign Office, ofício, 7 out. 1944, National Archives, Kew, FO 371/40720.

Japão (eventualmente com assistência chinesa). Ainda que muito debilitada, a França repartiria o fardo com a Grã-Bretanha na Europa e em áreas extraeuropeias onde houvesse uma presença colonial francesa paralela à britânica (África, Oriente Médio ou mesmo no Sudeste asiático). Nesse esquema, todas as principais regiões do globo estariam cobertas. Para fins exclusivos de segurança, finalidade primeira e última do Conselho, não haveria então por que incluir um sexto membro permanente, fosse ele qual fosse.

### **Os Estados Unidos recuam**

Entrementes, mudanças na chefia do Departamento de Estado teriam impacto no desenrolar das tratativas. Hull, com sua saúde severamente debilitada há um bom tempo, teve de ser hospitalizado e renunciou ao cargo em 27 de novembro de 1944. Para seu lugar foi nomeado Stettinius, com a promessa de “revitalizar” o Departamento.<sup>18</sup> Stettinius não havia compartilhado das experiências anteriores de Roosevelt e Hull na política hemisférica. Não se sentia previamente comprometido e muito menos entusiasmado com o Brasil. O novo secretário de estado podia agora dar livre curso às suas próprias visões sobre o caso brasileiro, que no contexto da guerra e da pesada agenda interna de Roosevelt, convém sempre ter presente, não estava no topo da lista de prioridades do governo norte-americano. Desde outubro, Roosevelt dividia seu tempo entre governar os EUA, acompanhar a guerra e conduzir sua campanha eleitoral para um quarto mandato<sup>19</sup>.

---

18 CAMPBELL, Thomas. *Masquerade peace: America's UN policy, 1944-1945*. Tallahassee: Florida State University Press, 1973, p. 68.

19 HOOPES, Townsend & BRINKLEY, Douglas. *FDR and the creation of the U.N.* New Haven: Yale University Press, 1997, p. 164.

Em 18 de dezembro, procurando dar um ponto final na questão, Stettinius telegrafou à Embaixada no Rio de Janeiro para transmitir a posição de seu governo em relação às aspirações brasileiras. Os EUA estavam preparados a dar “forte apoio” a um assento não permanente para o Brasil. Quanto à alocação ao Brasil de um assento permanente, Stettinius foi incisivo ao afirmar que os EUA não iriam insistir nisso. Entre as razões para tanto, anotou, estava o fato de que as perspectivas de sucesso, sem o apoio ativo da URSS, seriam em termos práticos “desprezíveis”. O esforço seria não apenas “infrutífero”, mas enfraqueceria também a posição norte-americana em outros assuntos importantes. Havia uma “oposição resolvida” ao aumento da composição do Conselho acima da proposta de onze membros (cinco permanentes e seis não permanentes). Elevar o número de cadeiras permanentes, advertiu, implicaria reduzir para cinco o número de não permanentes, “com o sacrifício de outros interesses vitais”. Stettinius lançou mão do argumento do poder militar, dentro de uma visão globalista do papel da organização. Segundo ele, um fator preponderante na seleção dos cinco membros permanentes, entre outros, era a “contribuição estimada” que poderiam dar, quando a necessidade surgisse, à imposição da paz “em qualquer parte do mundo, incluindo o Extremo Oriente”. Stettinius concluiu indicando que o governo norte-americano acreditava ser de interesse do Brasil não continuar pressionando por uma cadeira permanente a esta altura. Pediu, finalmente, que a Embaixada confirmasse se o Brasil “ficaria satisfeito” com as garantias de apoio do governo dos EUA a um assento não permanente<sup>20</sup>.

Para que não ficasse dúvida quanto ao conteúdo exato da mensagem que se queria fazer chegar ao governo brasileiro, o texto do telegrama de Stettinius foi mostrado confidencialmente

---

20 FRUS, 1944, v. I, p. 952.

a Carlos Martins, que preveniu Leão Velloso. O Itamaraty estava, portanto, de antemão avisado de que não poderia contar com o endosso norte-americano naquelas circunstâncias. Para o embaixador brasileiro, as razões apresentadas contra o Brasil eram “fúteis”, mas o momento era o menos aconselhável para tentar reverter o quadro. O Departamento de Estado estava sem ninguém que tratasse dos negócios das Américas “com influência bastante para interceder” e as relações políticas entre os Três Grandes atravessavam um período delicado, que não permitia aos EUA defender a reivindicação brasileira<sup>21</sup>.

Compelido a obter uma resposta, o Encarregado de Negócios Donnelly informou alguns dias depois que Leão Velloso lhe dissera que o governo brasileiro “obviamente” preferia e considerava que tinha direito a um assento permanente. No entanto, se isso não pudesse ser arranjado, o Brasil deveria então receber um dos primeiros assentos não permanentes. Essa indicação de aparente desistência em sustentar o pleito levou Donnelly a avaliar (usando as mesmas palavras de Stettinius) que o Brasil “ficaria satisfeito” em ser membro temporário do Conselho – de resto exatamente aquilo que o Departamento de Estado desejava ouvir<sup>22</sup>.

### **A candidatura indireta**

Alguns temas laboriosamente esmiuçados em Dumbarton Oaks, como o sistema de votação no Conselho de Segurança, foram postergados para a consideração dos Três Grandes na Cúpula de fevereiro de 1945, na Crimeia. No entanto, nas muitas fontes disponíveis sobre Yalta, não aparecem registros de que haja sido discutida naquela reunião a possibilidade de ser alocado um

---

21 Martins a Leão Velloso, tel., Washington, 19 dez. 1944, AHI 51/5/6.

22 FRUS, 1944, v. I, p. 952-953.

assento permanente para o Brasil. Admite-se, por uma questão de método, que Roosevelt poderia ter levantado o assunto em conversa a sós com Churchill ou Stalin, à margem das sessões formais da Conferência, sem a presença de ministros, secretários ou assessores, e sem que ficassem notas ou transcrições que servissem de evidência. Essa hipótese, todavia, é improvável.

Pode-se especular acerca das razões que levaram Roosevelt a arquivar sua proposta, entre elas a massa avassaladora de pendências mais urgentes a resolver, sua debilidade física crescente ou, também possível, que ele se havia deixado convencer de que, sem os apoios necessários da URSS ou da Grã-Bretanha, tratava-se de uma partida perdida. Mas o fato é que, depois das resistências enfrentadas em Dumbarton Oaks – inclusive dentro da delegação norte-americana – e da decisão de fechar em cinco o número de membros permanentes no Conselho, a questão do Brasil perdera *momentum*.

Antes que terminasse o ano de 1944, o assunto era dado por liquidado nos círculos governamentais em Washington. Recém-nomeado secretário de estado, Stettinius havia definido que Vargas deveria contentar-se com o “incentivo” dos EUA para que o Brasil concorresse às eleições para membros não permanentes. Assim, logo após Yalta, nos pontos de conversação que Roosevelt usaria na Conferência de São Francisco, preparados pelo Departamento de Estado, não se faz referência à matéria, a não ser para ressaltar, incidentalmente, que alguns “problemas importantes” surgiam para os EUA em função das “ambições brasileiras de ser uma potência mundial com representação constante em qualquer organização mundial”<sup>23</sup>.

No Brasil, como já assinalado, não havia consenso sobre o que convinha fazer. O embaixador Hildebrando Accioly, juntamente

---

23 Political Memoranda, State Department, 1945, FDR Papers, President's Secretary's File, Box 6.

com Raul Fernandes e José Carlos de Macedo Soares, pertencia ao grupo que tinha restrições quanto à participação do Brasil no Conselho de Segurança. Terá pesado na consideração do problema a memória da crise de 1926 na Liga das Nações e a retirada do Brasil, em meio a críticas e condenações, após o fracassado intento de obter uma cadeira permanente no Conselho Executivo daquela organização<sup>24</sup>. Para os céticos, evitar a repetição de uma situação constrangedora como a de 1926 parecia ser motivo forte a desestimular nova investida na organização mundial que se ia criar em 1945. Leão Velloso tentava manter-se neutro, mas reservadamente simpatizava com o grupo de Accioly.

A outra corrente, encabeçada por Getúlio Vargas, contava com Carlos Martins, Cyro de Freitas-Valle e outros diplomatas e juristas que queriam ver o Brasil reconhecido por sua contribuição à guerra e pela grandeza de seu território, população e posição na América do Sul. Vez por outra circulavam manifestações espontâneas de apoio de diversos publicistas animados dos “mais elevados sentimentos patrióticos”. A experiência da Liga das Nações também era lembrada, mas por outro prisma, como o fez Levi Carneiro: “Creio que um dever de coerência, de continuidade, impõe-nos a apresentação dessa candidatura. Porque não minguaram as razões em que nos apoiávamos, há quase 20 anos, pleiteando um lugar no Conselho da Sociedade das Nações. Ao contrário, avultaram, e outras sobrevieram”. Carneiro mencionou algumas das credenciais que o Brasil possuía para aspirar ao cargo: o esforço militar brasileiro na guerra em curso; a relevância da posição estratégica do país; o fato de ser a décima nação do mundo em população; ser a maior nação latina, depois da França, sem ter assegurada sua participação no Conselho; grau de desenvolvimento econômico e acervo de

---

24 GARCIA, Eugênio V. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Editora UnB/FUNAG, 2006, p. 423.

matérias-primas ainda inexploradas; “sem falar na tradição liberal, democrática, ordeira, com que sempre se enobreceu o Brasil”<sup>25</sup>.

Bem ao seu estilo, Vargas instruiu Leão Velloso no sentido de procurar satisfazer as “justas aspirações do país”, sem deixar de levar em conta as ponderações e conselhos das autoridades que se pronunciaram em contrário. A fórmula de pleitear um lugar permanente no Conselho para a América Latina, sem menção ao Brasil, surgiu como solução intermediária entre a resistência de algumas altas personalidades do meio diplomático e um sentimento difuso da opinião pública nacional favorável ao assento permanente. Pode-se dizer que se tratava de uma candidatura indireta. Confiava-se em que, se aprovado um assento permanente a mais no Conselho, o apoio norte-americano (especialmente de Roosevelt) garantiria a elevação do Brasil a esse posto. Seria uma consequência natural da pretendida *entente* Brasil-EUA. Assim, no memorando encaminhado à Embaixada norte-americana, em 4 de novembro de 1944, com os comentários do governo brasileiro sobre as propostas de Dumbarton Oaks, um dos pontos destacados foi a necessidade de que o Conselho de Segurança refletisse as diversas correntes de opinião e de interesses existentes no mundo. O Brasil declarou então que julgava “indispensável” atribuir à América Latina um assento permanente.

A mesma posição seria levada pelo governo brasileiro à Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz, inaugurada em fevereiro de 1945 no Castelo de Chapultepec, na Cidade do México. Após prolongados debates, a Conferência adotou a Resolução XXX: sete recomendações foram apresentadas sobre a organização mundial, entre elas “a conveniência de

---

25 Levi Carneiro a Leão Velloso, memorando, RJ, 23 out. 1944, AHI Lata 651.

dar representação adequada à América Latina no Conselho de Segurança”<sup>26</sup>.

Nas instruções oficiais que redigiu para a delegação do Brasil à Conferência de São Francisco, Hildebrando Accioly considerava “geral e legítimo” o desejo dos países latino-americanos de se verem representados adequadamente. Em Chapultepec, alguns países, incluindo o Brasil, favoreceram fórmulas mais democráticas para a composição do Conselho, “suprimindo-se o privilégio dos lugares permanentes, contrário ao princípio da igualdade jurídica das nações”. A delegação do Brasil, em todo caso, “não insistiu sobre estes pontos, convencida de que: 1º) as grandes potências não abrirão mão do referido privilégio; 2º) dificilmente poderiam concordar em admitir mais algum lugar permanente no Conselho de Segurança”<sup>27</sup>.

Era, portanto, com incredulidade que o Itamaraty via a perspectiva de alterar o plano original de Dumbarton Oaks. A posição que a delegação brasileira deveria adotar em São Francisco seria então a seguinte:

*Na verdade, parece-nos inevitável a aceitação da ideia dos lugares permanentes, concedidos às cinco grandes potências. Se, todavia, for resolvido aumentar esse número para seis, o sexto lugar só poderá caber, logicamente, ao Brasil, devido à sua grandeza territorial, à sua população, às suas possibilidades econômicas e ao seu atual esforço de guerra, em prol da causa das Nações Unidas. Não julgamos, porém, que devemos pleitear a criação desse sexto lugar, porque: 1º) não estamos talvez*

---

26 Relatório do MRE, 1944. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949, p. 27.

27 Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas, Instruções à Delegação do Brasil, RJ, 12 abr. 1945, Coordenação de Documentação Diplomática [doravante CDO], MRE, Brasília, Maço 42.942, p. 7.

*em condições de arcar com as graves responsabilidades que acarreta semelhante posição; 2º) a escolha do Brasil levantaria, provavelmente, contra nós grandes invejas, da parte de várias nações latino-americanas; 3o) não podemos concordar em que o mesmo lugar seja ocupado por nenhuma outra nação<sup>28</sup>.*

A julgar somente por essas instruções, o Brasil adotaria um perfil baixíssimo nas discussões sobre a composição do Conselho. Sequer deveria reivindicar a criação de um sexto lugar permanente para a América Latina. Não foi bem isso que ocorreu. A cautela seria sim uma das marcas características da atuação brasileira em São Francisco, em quase todos os itens da agenda. Mas a fórmula autorizada por Vargas foi a que prevaleceu. No âmbito da terceira Comissão da Conferência, ao Comitê 1 cabia analisar as emendas sobre a estrutura e o processo no Conselho de Segurança. O Brasil apresentou ali uma proposta de emenda à Carta que defendia a representação permanente da América Latina. Era, de novo, a candidatura indireta.

Enquanto isso, a morte de Roosevelt, imediatamente sucedido pelo vice-presidente Harry Truman, em 12 de abril de 1945, representou duro golpe às aspirações brasileiras. Roosevelt, com seu continuado apoio a Vargas, havia sido grande simpatizante da causa brasileira. O ex-secretário de estado Hull, que havia sido um dos mentores da aliança de guerra entre os dois países, estava agora acamado no hospital e sem condições de exercer influência. O embaixador Jefferson Caffery, que a tudo acompanhara do Rio de Janeiro, nos anos mais difíceis do conflito, havia sido recentemente substituído por Adolf Berle, que apenas começava sua missão no posto. Nessa lista poderia ser igualmente incluído Sumner Welles, fora do Departamento de Estado desde meados de 1943. Quando

---

28 *Ibid.* p. 15-16.

era subsecretário de estado, Welles se havia empenhado em fazer do Brasil o principal aliado dos EUA na América do Sul, em perfeita sintonia de propósitos com Oswaldo Aranha, seu principal confidente em assuntos hemisféricos e outro que também saíra de cena em agosto de 1944. Truman e Stettinius, a nova dupla no comando, não tinham histórico de envolvimento com assuntos brasileiros. A alavancagem que o Brasil em algum momento veio a possuir, pelo menos nesse terreno, havia-se evaporado.

### **Última chance: o Brasil em São Francisco**

Durante a Conferência de São Francisco, Leão Velloso abordou a questão em conversa com Stettinius, em 3 de maio de 1945. O secretário de estado lhe respondeu que o aumento dos lugares permanentes no Conselho não havia sido tratado ainda pelos chefes das delegações das quatro potências patrocinadoras. Segundo o relato que Leão Velloso transmitiu a Vargas, Stettinius prometeu provocar a discussão do assunto na próxima reunião dos quatro países e manter a delegação brasileira informada. “Prometeu, também, que na hipótese de ser resolvida a criação de um sexto lugar permanente no Conselho de Segurança, ele sugeriria que fosse oferecido ao Brasil”<sup>29</sup>. Essa promessa Stettinius nunca cumpriu. Para cumpri-la era preciso que em algum momento fosse suscitada novamente a hipótese do sexto assento, mas ele próprio não tinha a mais leve intenção de reabrir uma questão que considerava fechada desde Dumbarton Oaks.

Em 8 de maio, os delegados interromperam momentaneamente as negociações para celebrar o Dia da Vitória das forças aliadas na Europa. Do Rio de Janeiro, em curto telegrama a Leão Velloso, Vargas parecia triunfante: “Nosso povo, desde ontem, festeja

---

29 Leão Velloso a Vargas, tel. secreto, São Francisco, 3 maio 1945, CDO, Pasta 602 (04) ONU Diversos 1945-1957; CPDOC, GV c 45.04.30.

com entusiasmo a vitória comum. Pelas nossas bases milhares de aviões começarão, em breve, a passar em trânsito da Europa para a Ásia. Parece justo o reconhecimento nessa Conferência do valor da nossa colaboração e sacrifício, assegurando-nos um lugar permanente no Conselho”<sup>30</sup>.

Ao acusar recebimento da mensagem, Leão Velloso logo indicou que daria conhecimento a Stettinius do telegrama presidencial, a seu ver uma maneira de mostrar ao secretário de estado que a aspiração brasileira partia, em primeiro lugar, do próprio chefe da nação. Aproveitou para prestar contas a Vargas de suas gestões em prol do assento permanente desde sua chegada a São Francisco: “Conheço a natural expectativa do povo brasileiro e, por conseguinte, essa tem sido a minha principal preocupação”. Mencionou a promessa de Stettinius de apoiar o Brasil na hipótese de ser aumentado o número de cadeiras no Conselho. Em sondagem junto ao secretário do Exterior britânico, Anthony Eden, este lhe dissera “com toda a franqueza” que era pessoalmente contrário a incluir novos membros no referido órgão<sup>31</sup>.

Para corresponder aos desejos expressos por Vargas, Leão Velloso escreveu uma carta a Stettinius, em 14 de maio. Lembrou da cópia que enviara a Stettinius do telegrama do presidente, com o alto parecer de Vargas sobre a questão. “Esse telegrama”, afirmou, “era a confirmação do que eu lhe dissera pessoalmente sobre a expectativa do povo brasileiro a esse respeito”. Salientou que a contribuição militar do Brasil para a guerra, cujo valor havia sido sempre reconhecido pelos EUA, justificava “plenamente” essa aspiração. E insistiu na ideia de que negar esse lugar causaria frustração no Brasil, com indesejáveis repercussões futuras: “Não

---

30 Vargas a Leão Velloso, tel. reservado no 1, RJ, 8 maio 1945, CPDOC, GV c 45.04.30.

31 Leão Velloso a Vargas, tel. secreto, São Francisco, 10 maio 1945, CDO, Pasta 602 (04) ONU Diversos 1945-1957; CPDOC, GV c 45.04.30.

tenhamos dúvida sobre a profunda decepção que seria para o povo brasileiro verificar que não lhe são reconhecidos os sacrifícios que, com o povo dos EUA e do Canadá, ele foi o único a fazer na América em favor da vitória das armas aliadas”<sup>32</sup>.

A carta de resposta de Stettinius tardaria a chegar, mas, antes disso, é possível que Leão Velloso haja sido avisado verbalmente por algum delegado norte-americano, no mesmo dia, da impossibilidade de atender à reivindicação do Brasil. Afinal, na sétima reunião do Comitê 1 da terceira Comissão, que também teve lugar em 14 de maio, à noite, a delegação brasileira retirou sua proposta relativa à representação permanente da América Latina, visto que isso implicaria aumento na composição total do Conselho. Como resultado, o Comitê tomou a decisão de “não favorecer a criação de um sexto assento permanente representando a América Latina”<sup>33</sup>. Em consonância com a diretriz básica adotada, de não expor o Brasil a situações embaraçosas que denotassem qualquer sombra de fiasco, a retirada da proposta pelos delegados brasileiros evitou que seu texto fosse levado a votação e, com grande probabilidade, sofresse uma derrota. Este foi o dia em que, definitivamente, o Brasil “jogou a toalha” e considerou irrealizável a obtenção do assento permanente.

Poucos dias depois, em 19 de maio, Leão Velloso informou Vargas da carta que havia dirigido a Stettinius “para obrigá-lo a me dar uma resposta concreta por escrito”. A pretensão brasileira se baseava tanto na cooperação que havia sido prestada na guerra quanto na importância que se atribuía à posição do país no futuro plano de segurança mundial. Para agregar dramaticidade ao pedido de apoio, deixou entrever a possibilidade de eventuais

---

32 Leão Velloso a Stettinius, carta, São Francisco, 14 maio 1945, CDO, Maço 42.982.

33 Summary Report of Seventh Meeting of Committee III/1, Veteran's Building, Room 223, 14 May 1945. *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco*. Nova York: United Nations Information Organization, 1945, v. XI, p. 290.

“consequências, sobre as nossas relações com os Estados Unidos, da nossa decepção caso não fôssemos atendidos”. Mas Leão Velloso tinha consciência das dificuldades e, tudo indica, já sabia que a resposta norte-americana seria negativa<sup>34</sup>. Vargas aprovou a *démarche* e o tom geral da atuação de seu chanceler interino: “Estou de acordo com a atitude discreta e cautelosa que tem Vossa Excelência seguido nessa Conferência”<sup>35</sup>. O presidente brasileiro não voltaria mais a tocar no assunto do assento permanente.

Em 23 de maio, Leão Velloso e Carlos Martins conversaram com Nelson Rockefeller, secretário de estado assistente para as Repúblicas Americanas. O delegado norte-americano havia acabado de receber de Washington um telefonema de Stettinius, que lá se encontrava para tratar do andamento da Conferência com o presidente Truman. Rockefeller adiantou que não haveria aumento do número de cadeiras permanentes. Em compensação, o Brasil podia contar com o apoio norte-americano a um assento não permanente com mandato de dois anos. Leão Velloso se apressou em comunicar a decisão a Vargas: “Não nos será possível obter o lugar permanente pela razão que já expus a Vossa Excelência, isto é, a relutância das quatro potências em aumentar o número dos assentos do Conselho de Segurança. Teremos no mesmo Conselho, com o apoio dos Estados Unidos, um lugar não permanente por dois anos, quando a Assembleia proceder à eleição dos lugares dessa categoria, ao passo que o México ou outro país latino-americano será eleito apenas por um ano”<sup>36</sup>. A atitude da delegação brasileira se explica em grande medida pela percepção de que se tratava, desde o início, de uma “questão encerrada”, conforme avaliação

---

34 Leão Velloso a Vargas, tel. secreto, São Francisco, 19 maio 1945, CDO, Pasta 602 (04) ONU Diversos 1945-1957; CPDOC, GV c 45.04.30.

35 Vargas a Leão Velloso, tel. confidencial, RJ, 21 maio 1945, CPDOC, GV c 45.04.30.

36 Leão Velloso a Vargas, tel. secreto, São Francisco, 23 maio 1945, CDO, Maço 42.976; CPDOC, GV c 45.04.30.

do próprio Leão Velloso, que se deu por satisfeito com o “valioso apoio” obtido dos EUA para a posterior eleição do Brasil como um dos membros não permanentes, ocorrida em janeiro de 1946<sup>37</sup>.

A carta de resposta de Stettinius, agora mera formalidade, finalmente chegou em 13 de junho. O secretário de estado assegurou Leão Velloso de que a aspiração do Brasil havia recebido “nossa mais simpática consideração” e havia sido “plenamente discutida e explorada” pelos EUA. O governo norte-americano tinha consciência da “cooperação cordial e completa” que existia entre os dois países, particularmente durante os recentes anos de conflito. Estava ciente também da “grande contribuição” que o Brasil havia dado na guerra contra o Eixo e da posição que o país iria assumir no futuro. Ao mesmo tempo, continuou, as nações que patrocinavam a Conferência “sentiam a necessidade de envidar todos os esforços possíveis para preservar a flexibilidade da organização mundial” e, com esse objetivo, concluíram que era melhor “não haver mais designação permanente de assentos no Conselho de Segurança”<sup>38</sup>.

Desinteressado do assunto, o governo norte-americano parecia querer responsabilizar as outras potências que se opunham a um Conselho demasiadamente alargado. A Grã-Bretanha se encaixava nesse perfil, sustentando que um órgão com poucos membros seria “mais eficaz”. Mas a oposição britânica não se pautava apenas por isso. É de se notar que esse ponto ótimo de “eficiência” foi atingido precisamente depois que Churchill conseguiu incluir a França entre os cinco membros permanentes. Como já dito, era politicamente difícil à Grã-Bretanha apoiar o Brasil se isso significasse a exclusão de seus Domínios. Explicação mais singela, porém, válida também para a oposição soviética,

---

37 *Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional*. Rio de Janeiro: MRE, 1945, mimeo, p. 8.

38 Stettinius a Leão Velloso, carta, São Francisco, 13 jun. 1945, CDO, Maço 42.918.

consiste em reconhecer que o Brasil era indesejado simplesmente porque, uma vez no Conselho, representaria possivelmente mais um “voto certo” a favor dos EUA.

### **A janela que se fechou em 1945**

O Brasil era visto em Washington como parceiro confiável e “aliado fiel”. No entanto, a consideração dada por Roosevelt à possibilidade de fazer do Brasil o sexto membro permanente não foi uma iniciativa meticulosamente preparada nem chegou a ser amadurecida previamente nos círculos decisórios norte-americanos. Antes do final de 1944, a Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro já havia sido notificada pelo Departamento de Estado de que o apoio dos EUA seria limitado à eleição do Brasil a um lugar não permanente. Tomada essa decisão, o assunto não foi discutido por Roosevelt na Conferência de Yalta. O presidente norte-americano, que se havia empenhado pessoalmente em favor da China, vencendo as objeções de Churchill e Stalin, era quem melhor poderia levar adiante sua intenção de criar mais uma cadeira permanente. A morte de Roosevelt, pouco antes da Conferência de São Francisco, eliminou em definitivo essa possibilidade.

As principais alegações levantadas contra o sexto assento foram aplicadas seletivamente. A ênfase então atribuída ao poder militar tinha como parâmetro a mobilização maciça de forças na guerra em curso. Mas a tese de que era preciso ter *status* de grande potência como “pré-requisito” não impediu que o governo chinês de Chungking, que controlava apenas uma fração de seu próprio território, fosse convidado a ser um dos Policiais em virtude de considerações estratégicas dos EUA, que tinham interesse em fortalecer o aliado asiático na luta contra o Japão. O número de membros permanentes também foi sendo progressivamente aumentado: de três para quatro, e depois de quatro para cinco, com a inclusão da França gaullista, defendida incisivamente pela Grã-

-Bretanha. Onde traçar o limite da expansão era mais uma questão de conveniência política do que de aritmética ou de eficiência do órgão.

No Brasil, as opiniões se dividiram. Mesmo entre aqueles que viam a reivindicação com dificuldade, externou-se a opinião de que, caso algum país da América Latina fosse escolhido, esse lugar deveria caber ao Brasil. Getúlio Vargas, por seu turno, tinha a expectativa de que as aspirações do país seriam satisfeitas, como reconhecimento devido pela colaboração que o Brasil havia prestado aos Aliados. Com autorização presidencial, o governo brasileiro defendeu, como primeiro passo, um assento permanente para a América Latina. Uma vez criado o posto, seria definida sua forma de preenchimento por um país da região. Essa posição foi levada pelo Brasil à Conferência de Chapultepec e, posteriormente, a São Francisco. Confidencialmente, procurou-se alcançar o objetivo por meio de gestões bilaterais junto aos EUA. O respaldo de Washington – particularmente de Roosevelt – era esperado como parte da “aliança preferencial” que haveria entre os dois países, pelo menos na visão do Rio de Janeiro. Mas, nos primeiros contatos mantidos, no final de 1944, o Departamento de Estado desestimulou as pretensões brasileiras.

No início de 1945, agravou-se o quadro de crise institucional que ameaçava a estabilidade do Estado Novo. Embora interessado no assento permanente, caso isso fosse factível, Vargas, mais preocupado com seu futuro político, não se engajou a fundo, deixando a tarefa à diplomacia brasileira. Quando Stettinius passou por Petrópolis para uma entrevista com Vargas, em fevereiro, o presidente nada pediu. Leão Velloso ainda tentaria insinuar o tema em conversas ocasionais com Stettinius, que tergiversou até São Francisco. No Comitê 1 da terceira Comissão, o Brasil chegou a apresentar proposta de emenda à Carta para conferir representação

permanente à América Latina, sem êxito. Depois disso, a questão jamais se reabriu. Aquela janela de oportunidade se fechara.

Não obstante, seria exercício meramente especulativo imaginar se outra conjunção de fatores teria resultado em sucesso. O Brasil apostou na intercessão norte-americana como o caminho mais curto para alcançar seu objetivo. Essa estratégia falhou. A posição do governo dos EUA, aliás, evoluiu de 1944 para 1945, com marcante queda no interesse em reforçar o Brasil como seu principal aliado na América do Sul e no Hemisfério Ocidental. Essa linha havia sido seguida por Roosevelt em Dumbarton Oaks. Quando a Conferência de Yalta teve lugar, a conjuntura já havia em parte mudado. A guerra se aproximava do fim. O perigo maior havia passado. Ficara para trás a importância estratégica que o Brasil teve na luta contra o Eixo (bases aéreas no Nordeste) ou na contenção da Argentina “antiamericana”. Quando Truman assume, não era mais imperativo cultivar a amizade de Vargas ou tolerar abusos de seu regime personalista. Com o processo de redemocratização em marcha acelerada no país, Washington progressivamente irá “abandonar” Vargas, finalmente deposto em outubro de 1945. Assim, quando mais o governo brasileiro ansiava pelo reconhecimento de sua lealdade, colhendo os frutos da relação especial que pensava manter, os EUA já não privilegiavam o Brasil como antes. Este era só o início do desencantamento.



## O BRASIL NA CONFERÊNCIA DE SÃO FRANCISCO\*

Para entender como a Carta das Nações Unidas foi escrita é preciso ter presente a conjuntura *sui generis* da Segunda Guerra Mundial, o maior e mais sangrento conflito já registrado na história da humanidade<sup>1</sup>. A guerra ainda prosseguia na Europa e no Pacífico quando as conversações sobre a futura ONU começaram. O cenário estratégico se encontrava em profunda mutação. Em meio à destruição e à ruína econômica em dezenas de países, o mundo estava em estado de fluxo, marcado por vácuos de poder e possibilidades abertas. A Carta foi assinada em 26 de junho de 1945, antes, portanto, do advento da era nuclear e da Guerra Fria, eventos que moldariam a política mundial nas décadas seguintes.

Os representantes das nações aliadas contra o Eixo se reuniram às margens do Pacífico para redigir e aprovar um instrumento que pudesse evitar a repetição da tragédia da guerra, cujos efeitos dramáticos eram sentidos em tempo real pelos negociadores.

---

\* Artigo originalmente publicado sob o título "O Brasil em São Francisco", in FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da, et al. (org.). *O Brasil e as Nações Unidas, 70 anos*. Brasília: FUNAG, 2015, p. 233-258.

1 Este texto se baseou em pesquisa que resultou na publicação do livro *O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU* (Rio de Janeiro: Contraponto, 2011).

Diferentemente de 1815 (Viena) e 1919 (Paris), não houve uma grande conferência geral de paz em 1945.

O objetivo da Conferência de São Francisco era exclusivamente o de aprovar o texto constitutivo da nova organização internacional. Não entraram na agenda os termos da rendição do Eixo ou as medidas relativas à terminação da guerra propriamente dita, objeto de outros encontros, como os de Yalta e Potsdam. A forma que a ONU tomou reflete o excepcionalismo do momento histórico em torno de sua criação, ao qual não estiveram imunes os países que a negociaram.

### **O projeto de Dumbarton Oaks**

O planejamento político para o pós-guerra começou cedo, sob a liderança dos Estados Unidos. As falhas da Liga das Nações deveriam ser corrigidas com um “choque de realismo”. Era preciso lançar mão de expedientes mais drásticos. Entendiam as grandes potências aliadas que, com o propósito de prevenir novas agressões, somente um poder militar avassalador seria capaz de impor a paz e proteger os mais fracos, lançando mão de “todos os meios necessários”.

A ONU naturalmente não surgiu de início como um projeto acabado. Na fase inicial de planejamento, seus proponentes testaram várias possibilidades. Diferentes esboços foram analisados, debatidos e muitas vezes descartados. Não se cogitava de um “governo mundial”, mas sim de um mecanismo de vigilância permanente delegado aos mais armados. O presidente Franklin Roosevelt vislumbrou uma “tutela dos poderosos”. Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha e China, os Quatro Policiais, assumiriam a tarefa de garantir o “bem coletivo supremo”, ou seja,

a segurança<sup>2</sup>. Embora essa nova organização intergovernamental precisasse ter “dentes”, para não percorrer a mesma trajetória de descrédito da Liga, não deveria transpor o marco do respeito à soberania dos estados. Agindo de forma coordenada, as grandes potências usariam suas forças nacionais, sob a autoridade da ONU, para dissuadir, repelir e punir atos de agressão.

O plano elaborado pelo Departamento de Estado serviu de texto-base para a negociação prévia entre os Quatro Policiais na Conferência de Dumbarton Oaks. Desse encontro foi aprovada, em 7 de outubro de 1944, uma minuta de Carta, sob o título de “Propostas para o Estabelecimento de uma Organização Internacional Geral”, reproduzida neste livro para referência. Ali se encontravam definidos os princípios e as finalidades da organização, a estrutura e o funcionamento de seus órgãos principais, incluindo um Secretariado para cuidar dos assuntos administrativos, além de disposições específicas sobre a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Esse projeto era, na prática, uma versão fortalecida da Liga das Nações, controlada pelos Quatro Policiais. O quinto policial seria a França. Em sua concepção original, o Conselho de Segurança seria a instância a ser acionada em caso de desafios ao *statu quo*. Como um sistema de concerto gerido pelos vitoriosos, sua função seria promover a harmonia entre seus integrantes e definir fórmulas para lidar com terceiros, estabelecendo regras, padrões e comportamentos. As resoluções do Conselho teriam força jurídica vinculante *erga omnes* e como tal deveriam ser cumpridas por todos os estados-membros representados na Assembleia Geral. O poder de veto daria aos membros permanentes imunidade e, ao mesmo tempo, controle sobre decisões substantivas do órgão.

---

2 Roosevelt utilizou a expressão em inglês “trusteeship of the powerful”. HOOPEs, Townsend & BRINKLEY, Douglas. *FDR and the creation of the U.N.* New Haven: Yale University Press, 1997, p. 46.

Note-se que alguns temas pendentes em Dumbarton Oaks foram levados para discussão entre os Três Grandes na Cúpula de Yalta, notadamente a questão da extensão do veto. A fórmula aprovada, que viria a tornar-se o artigo 27 da Carta, estabelecia que as decisões do Conselho de Segurança em questões não processuais deveriam incluir obrigatoriamente o voto afirmativo de todos os membros permanentes.

Também ficou estabelecido em Yalta que uma Conferência das Nações Unidas seria convocada para 25 de abril de 1945, em São Francisco, a fim de adotar a nova Carta. Os países a serem convidados para a Conferência seriam os membros das Nações Unidas (a aliança militar) e as “nações associadas” que houvessem declarado guerra ao inimigo comum. Em nome dos Três Grandes, o governo norte-americano faria consultas junto à China e ao governo provisório francês sobre as decisões de Yalta relativas à organização proposta. O texto do convite a ser enviado sugeria que a base da futura Carta fosse o projeto de Dumbarton Oaks, acrescido da fórmula de votação acima referida.

### **A posição do Brasil**

Desde 1942, com a entrada do Brasil na guerra, o governo do presidente Getúlio Vargas se definira claramente pelos Aliados. A partir daí, os objetivos brasileiros ficaram condicionados pela aliança e seriam por ela cada vez mais influenciados. Em 1943, o Brasil aderiu à Declaração das Nações Unidas e à Carta do Atlântico, tornando o país formalmente membro da aliança militar. A decisão de organizar uma Força Expedicionária fez do Brasil o único país latino-americano a efetivamente despachar tropas de combate ao continente europeu. Internamente, o contexto político era singular. Ainda que continuasse vigente o Estado Novo instituído desde 1937, o regime autoritário se encontrava em declínio e as pressões por maior liberalização se avolumavam. Novos partidos

havam surgido e o debate sobre a sucessão presidencial dominava a cena política.

Mesmo distante das tratativas confidenciais em curso, o governo brasileiro procurou acompanhar os primeiros movimentos em direção às negociações de paz. Membro fundador da Liga das Nações, com assento não permanente no seu Conselho Executivo, o Brasil havia decidido retirar-se da organização genebrina em 1926. O estabelecimento da ONU seria a chance para um recomeço no multilateralismo de escopo universal. Vargas tinha particular interesse no tema da “reestruturação do mundo”, talvez contemplando algum tipo de participação nas conferências de paz, graças à relação pessoal que havia cultivado com Roosevelt. Com efeito, em 1945 o Brasil estava plenamente identificado com as diretrizes estratégicas dos Aliados no conflito global, posição constantemente reafirmada pelas autoridades brasileiras. De modo sintomático, no final de 1944, Vargas fez chegar a Roosevelt uma mensagem para assegurar ao presidente norte-americano que o Brasil iria “seguir a liderança dos Estados Unidos em todos os assuntos, não apenas na condução da guerra, mas nos assuntos políticos que afetam o hemisfério e em todos os assuntos econômicos”<sup>3</sup>. Para Vargas, o Brasil e os EUA marchariam lado a lado na paz, assim como estiveram juntos na guerra.

Desde o início, o Brasil estava ciente de que considerações de poder não eram estranhas ao desenho da projetada organização. A posição brasileira seria construída sem descurar desse aspecto. Cerca de um mês antes da Conferência de Dumbarton Oaks, em resposta a comunicação dos EUA sobre o assunto, o governo brasileiro informou que concordava “plenamente” com a necessidade de criação de um organismo internacional destinado a

---

3 Stettinius a Roosevelt, Memorandum for the President, Appointment with the Brazilian Ambassador, Washington, 14 nov. 1944, FDR Papers, President's Official File, OF 11, Government of Brazil.

garantir a ordem e a paz. O projeto em discussão deveria obedecer “rigorosamente” aos ideais pelos quais os Aliados combatiam, isto é, uma ordem mundial “em que a lei esteja garantida contra a agressão sob qualquer pretexto ou capricho”, respeitada a igualdade das nações e da sua soberania<sup>4</sup>.

Em outubro de 1944, após tomar conhecimento das propostas de Dumbarton Oaks, o governo brasileiro convocou uma comissão de notáveis para examinar o projeto. As conclusões dessa comissão, que embasaram os comentários enviados pelo Itamaraty ao governo norte-americano, puseram em relevo o peso excessivo do critério militar na estrutura da ONU. O projeto sugerido parecia consagrar a união das forças armadas dos grandes estados para policiar os demais. Os especialistas brasileiros criticaram a preponderância reservada às grandes potências e a falta de maior consideração pelo direito internacional. Os amplos poderes do Conselho de Segurança contrastavam com o papel reduzido que caberia à Assembleia Geral.

Não obstante, ao reagir oficialmente às propostas, o governo brasileiro apontou que estava convencido da necessidade “imperiosa e urgente” de se estabelecer uma nova organização internacional e, nas difíceis circunstâncias do momento, considerava “satisfatório” o projeto apresentado. O pacto a subscrever-se não devia ser estático e sim suscetível de aperfeiçoamentos, de modo que todos os estados-membros viessem a ter futuramente “participação maior em suas decisões”. Da perspectiva brasileira, as reduzidas atribuições da Assembleia Geral deveriam alargar-se com o tempo. O Conselho de Segurança precisava refletir “as correntes de opinião e de interesses de todo o mundo civilizado” e, por isso mesmo, não podia prescindir da constante cooperação da América

---

4 Relatário do MRE, 1944. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949, p. 22-23.

Latina e resultava “indispensável” que se atribuísse à região um lugar permanente<sup>5</sup>.

A Conferência de São Francisco havia sido convocada pelas quatro potências patrocinadoras (EUA, URSS, Grã-Bretanha e China) e formalmente intitulada Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional. As instruções à delegação do Brasil foram redigidas pelo embaixador Hildebrando Accioly, que desfrutava de sólida reputação na área do direito internacional. Muitas ideias do governo brasileiro sobre a organização mundial já haviam sido expostas na declaração apresentada à Conferência de Chapultepec, no México, em fevereiro de 1945, sobre o projeto de Dumbarton Oaks<sup>6</sup>.

O leitor encontrará as instruções transcritas na íntegra neste volume. Cumpre assinalar que, para o governo brasileiro, a enumeração dos princípios da nova organização era “claramente insuficiente”. Seria fundamental que figurassem na Carta princípios basilares, como a não intervenção e o respeito escrupuloso aos tratados, “pela força moral que daí decorrerá”, especialmente para as nações militarmente mais fracas. O Brasil havia identificado a lacuna e advertido para a necessidade de reconhecer, por exemplo, o direito de legítima defesa, inerente a todo estado soberano. O processo de apresentação de emendas à Carta deveria ser substituído por outro “mais razoável”. Ao invés da exigência de ratificação que incluísse a unanimidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança para a entrada em vigor de qualquer emenda, as instruções sublinhavam que seria melhor propagar

---

5 *Ibid.* p. 26-28 e Anexo A, p. 139-141.

6 Observações da Delegação do Brasil sobre o projeto de Dumbarton Oaks para uma nova organização internacional, apresentadas à Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz. Cidade do México, 26 fev. 1945. In: GARCIA, Eugênio Vargas. *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos, 1493-2008*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008, p. 454-459.

pela ratificação por dois terços dos países do Conselho e dois terços de todos os estados-membros da organização.

Sobre o poder de veto, se fosse realmente aplicada a fórmula de Yalta para o sistema de votação, o governo brasileiro considerava injusto o veto em causa própria em benefício dos membros permanentes. A dificuldade real de executar uma ação coercitiva contra qualquer grande potência não poderia justificar o fato de que, no esforço por criar uma organização para preservar a paz, se desistisse *a priori* do uso da força armada contra um estado por ser este mais aquinhado em termos de poder militar. As medidas coercitivas que não contemplassem o uso de força armada, ainda segundo as instruções, poderiam ser determinadas, não só pelo Conselho de Segurança, mas também pela Assembleia Geral, que devia ao menos ser capaz de opinar sobre o assunto<sup>7</sup>.

### **Algumas contribuições à Conferência**

A delegação que representou o Brasil em São Francisco foi chefiada pelo embaixador Pedro Leão Velloso, na qualidade de ministro interino das Relações Exteriores. Os demais delegados eram os embaixadores Carlos Martins Pereira e Souza e Cyro de Freitas Valle; o general de Divisão Estevão Leitão de Carvalho; o major brigadeiro do ar Armando Figueira Trompowski de Almeida; o contra-almirante Silvio de Noronha; Antonio Camillo de Oliveira; e Bertha Lutz, única delegada mulher, zoóloga de profissão e líder do movimento feminista no Brasil<sup>8</sup>.

---

7 Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas, Instruções à Delegação do Brasil, Rio de Janeiro, 12 abr. 1945, MRE, Coordenação-Geral de Documentação Diplomática [doravante CDO], Maço 42.942.

8 Bióloga do Museu Nacional, Bertha Lutz esteve engajada na luta internacional pelos direitos da mulher desde a década de 1920. Foi fundadora da Federação Brasileira para o Progresso Feminino e participou da campanha pelo voto das mulheres, estabelecido em 1932. Os principais assessores da delegação foram José de Alencar Netto, Octavio de Nascimento Brito, Márcio de Mello Franco Alves e Geraldo de Paula Souza. Henrique de Souza Gomes era o secretário-geral da delegação, auxiliado

O Brasil indicou representantes para acompanhar todas as Comissões e Comitês da Conferência. As Comissões, integradas por diversos Comitês e Subcomitês, deviam reportar a um Comitê Executivo, que também exercia funções de coordenação. A supervisão de todos os trabalhos caberia ao Comitê de Direção da Conferência, presidido pelos EUA e composto pelos chefes de todas as delegações. Leão Velloso distribuiu instruções reservadas aos delegados e assessores para preveni-los de que, caso fossem obrigados a se pronunciar de forma imprevista sobre determinado assunto, a orientação da delegação era de fortalecer a Assembleia Geral e a Corte Internacional de Justiça e, de modo geral, “votar sempre pela solução mais liberal”. Além de participar do Comitê de Direção, ao qual tinham acesso todos os chefes de delegações, o Brasil logrou fazer parte do Comitê Executivo, mais restrito, formado por 14 membros<sup>9</sup>.

A grande clivagem política na Conferência foi entre os Cinco Grandes e “o resto”, referido como os “45 Pequenos”. O Brasil viu essa divisão entre os dois grupos como uma das causas da dificuldade em fazer avançar os assuntos. No desenrolar dos trabalhos, a maior parte do tempo foi devotada à apreciação das dezenas de emendas ao projeto de Dumbarton Oaks. Como muitas emendas tratavam dos mesmos assuntos ou eram refinamentos bem-vindos à primeira redação, as potências patrocinadoras recolheram diversas sugestões e apresentaram, adicionalmente, 24 emendas conjuntas. Normalmente, só eram levados a votação os problemas já encaminhados nos bastidores. Além disso, a exigência de maioria de dois terços para mudar qualquer proposta

---

por diversos diplomatas, entre eles Henrique Rodrigues Valle, Carlos Jacyntho de Barros e Mário Gibson Barboza, que chegaria a ministro das Relações Exteriores no governo Médici (1969-1974).

9 O Comitê Executivo era integrado pelas quatro potências patrocinadoras e a França, além de Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Irã, Iugoslávia, México, Países Baixos e Tchecoslováquia. Para as instruções reservadas de Leão Velloso aos delegados e assessores, cf. CDO, Maços 42.945 e 42.996.

representava patamar muito elevado que favorecia, por inércia, a manutenção do texto original<sup>10</sup>.

Um grupo de potências médias tentou buscar uma posição diferenciada na Conferência. Essa coalizão, da qual o Brasil fez parte, incluía Austrália, Canadá, México, Nova Zelândia, Países Baixos e outros interessados. O bloco latino-americano era o mais numeroso (19 países) e teve papel ativo em diversas questões, a exemplo do grupo europeu. A Ásia, incluindo o Oriente Médio, formava um conjunto muito heterogêneo e não teve uma articulação efetiva. Da África, dominada pelo colonialismo, apenas quatro países estiveram representados: África do Sul, Egito, Etiópia e Libéria<sup>11</sup>.

As potências menores tentaram expandir os poderes da Assembleia Geral, mas se chocaram com a relutância das grandes potências, unidas no propósito de manter intacta a preponderância do Conselho de Segurança e evitar supostos conflitos de competência. A delegação soviética pressionou vigorosamente para restringir os temas que a Assembleia Geral poderia considerar, por temer ingerência nos assuntos internos da URSS ou críticas ao movimento comunista internacional. A proposta neozelandesa de permitir a discussão de “qualquer assunto dentro da esfera das relações internacionais” era muito abrangente para ser aceita. Como solução de compromisso, obteve-se o reconhecimento do direito da Assembleia Geral de discutir questões que estivessem “dentro das finalidades da Carta”, ou que se relacionassem com as atribuições e funções de seus órgãos, bem como de fazer recomendações a respeito (artigo 10). Esse direito, todavia, seria matizado pelo artigo 12 da Carta: enquanto o Conselho de Segurança estivesse

---

10 *Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1945, p. 4 e 7.

11 GIRAULT, René, et al. *La loi des géants, 1941-1964*. Paris: Masson, 1993, p. 76-82.

exercendo suas funções em qualquer controvérsia ou situação, a Assembleia Geral não poderia fazer recomendação alguma sobre o tópico em exame, a menos que assim solicitada pelo Conselho<sup>12</sup>.

No Comitê 3 (cooperação econômica e social) da segunda Comissão, foi debatido o estabelecimento do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Esse novo órgão seria, na visão brasileira, um “reconhecimento amplo e definitivo da interdependência econômica das nações”. O Brasil atuou para dar ao ECOSOC “um caráter mais dinâmico”, a fim de impedir que sua preocupação principal fosse apenas manter determinado *statu quo* econômico para os países desenvolvidos. Queria-se evitar que a atenção do Conselho se voltasse mais para a reconstrução econômica das nações devastadas pela guerra, deixando de lado as necessidades de desenvolvimento de outras áreas, como a América Latina. As intervenções brasileiras, apoiadas por outros países, resultaram na inclusão, no artigo 55 da Carta, de menção expressa ao favorecimento pela ONU de “níveis mais altos de vida, pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social”<sup>13</sup>.

Na negociação do artigo 2º da Carta, referente aos princípios que deveriam reger a organização, o Brasil propôs emenda visando a incluir as medidas de “coerção econômica” na cláusula que recomendava a todos os estados-membros evitar recorrer à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer estado. A moção foi arquivada por pressão da delegação norte-americana. No que se refere ao princípio da não intervenção nos assuntos internos e externos

12 LUARD, Evan. *A history of the United Nations: the years of Western domination, 1945-1955* (v. I). Nova York: St. Martin's Press, 1982, p. 54-56.

13 Sobre as origens do ECOSOC e a contribuição do Brasil, cf. ALVES, José Ricardo da Costa Aguiar. *O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma*. Brasília: FUNAG, 2013.

dos estados, advogado pelo Brasil desde Chapultepec, como parte integrante do patrimônio jurídico do sistema interamericano, a forma de sua incorporação à Carta foi considerada satisfatória do ponto de vista do governo brasileiro<sup>14</sup>.

Outra emenda brasileira dizia textualmente que “todos os membros da organização deverão esforçar-se por praticar a política do Bom Vizinho”. A justificativa apresentada enaltecia a figura do já falecido Roosevelt:

*Esta doutrina simples, sã e profundamente moral deveria levar à eliminação da violência e da guerra como instrumentos de política internacional. [...] A adoção deste princípio pela Conferência seria um merecido tributo à memória do grande internacionalista que o defendia”. O Preâmbulo da Carta, de certo modo, acolheu a emenda brasileira ao declarar que os povos das Nações Unidas estavam resolvidos a “praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos<sup>15</sup>.*

A delegada Bertha Lutz se destacou pelo empenho na defesa dos direitos da mulher, juntamente com Minerva Bernardino, da República Dominicana, e outras poucas delegadas e assessoras presentes que aderiram à iniciativa. Na primeira Comissão, Lutz se bateu para que fosse expressamente reconhecido às mulheres o direito de ocupar quaisquer cargos no Secretariado da organização, inclusive os eletivos, além de se consagrar na Carta o princípio da igualdade dos seres humanos, sem distinção de sexo, credo, língua

---

14 Cf. Artigo 2º (parágrafo 7) da Carta. TRINDADE, Antonio A. Cançado. Posições internacionais do Brasil no plano multilateral. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: UFMG, n. 52, janeiro/1981, p. 150-153.

15 Por sugestão de Leão Velloso, foi organizada uma homenagem *in memoriam* a Roosevelt em 12 de maio, no Parque Nacional de Muir Woods. Amendments to Dumbarton Oaks proposals submitted by the Brazilian delegation, 6 May 1945, *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco* [doravante UNCIO]. Nova York: United Nations Information Organization, 1945, v. III.

ou raça. Graças às diligências do grupo de delegadas, o Preâmbulo reafirmou “a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas”. O artigo 8º da Carta, fruto de emenda apresentada pelas delegadas, estabeleceu que “as Nações Unidas não farão restrições quanto à elegibilidade de homens e mulheres destinados a participar em qualquer caráter e em condições de igualdade em seus órgãos principais e subsidiários”.

Lutz ainda apresentou, em nome do Brasil, uma declaração pela qual solicitava o estabelecimento de uma Comissão para estudar a condição da mulher, ao amparo do Capítulo sobre cooperação internacional econômica e social. Sua defesa no Comitê 3 (cooperação econômica e social) da segunda Comissão (Assembleia Geral) enfatizou a privação de direitos (exclusão da mulher da vida política nos países fascistas, por exemplo) e a colaboração das mulheres no esforço bélico. A mobilização feminina em São Francisco, em particular a proposta da delegada brasileira, abriu o caminho para a criação, em 1946, da Comissão da ONU sobre o *Status* da Mulher, órgão subsidiário do ECOSOC.

No mesmo Comitê 3 da segunda Comissão, outra participação ativa foi a do médico sanitarista Geraldo de Paula Souza, diretor do Instituto de Higiene de São Paulo e um dos representantes do Brasil naquele Comitê. Coordenando-se com outros “delegados doutores”, como Karl Evang, da Noruega, e Szeming Sze, da China, Souza trabalhou para que a Conferência aprovasse a criação de uma agência especializada do sistema das Nações Unidas para tratar dos problemas da saúde pública, a partir da experiência bem-sucedida do Comitê de Higiene da Liga das Nações. Obteve-se a inclusão de referências a assuntos sanitários na Carta. A delegação brasileira circulou um memorando chamando a atenção para o tema, que

vinha sendo tratado apenas secundariamente pela Conferência. Na percepção de Souza, sem o esforço de convencimento que foi feito, a questão sanitária internacional “teria passado em completo olvido”. No entendimento de que a medicina era um dos pilares da paz, o Brasil e a China apresentaram declaração conjunta recomendando a convocação de uma Conferência geral, dentro de alguns meses, com vistas a estabelecer uma organização internacional de saúde. Com base na declaração sino-brasileira, aprovada por unanimidade, tiveram início os trabalhos preparatórios para que depois fosse fundada, em 1948, a Organização Mundial da Saúde, com sede em Genebra<sup>16</sup>.

### **A proposta brasileira de revisão da Carta**

Quando de sua criação, a ONU era formada por um grupo de estados “amantes da paz” em confronto com os regimes nazifascistas do Eixo. O sistema de segurança coletiva concebido pela Carta faria das Nações Unidas uma aliança de paz pronta para a guerra. O capítulo VII foi originalmente pensado como um instrumento de imposição militar à disposição do Conselho de Segurança para reunir rapidamente forças capazes de reagir a qualquer agressão. A “agressão” principal que os delegados em São Francisco tinham em mente era uma ameaça semelhante àquela representada pelo Eixo. Somente uma força poderosa poderia afrontá-la de novo e ter sucesso. Somente as grandes potências, dizia-se, tinham então como reunir esse poder e colocá-lo em uso. Mas, com o veto, os P5 teriam assegurada imunidade jurisdicional nos casos de aplicação coercitiva de sanções e poderiam controlar decisões da ONU que implicassem o uso da força.

---

16 Geraldo de Paula Souza a Leão Velloso, relatório anexo ao Ofício n. 257, São Francisco, 12 jun. 1945, CDO, Maço 42.949.

As potências menores defenderam procedimentos ágeis que permitissem reformar a organização diante das mudanças que, cedo ou tarde, viriam a ocorrer na configuração do cenário internacional. A possibilidade de revisões periódicas da Carta seria uma alternativa. Com o propósito de “atenuar a rigidez do veto”, o Brasil propôs que se convocasse uma Conferência de revisão da Carta dentro do prazo de cinco anos, a contar da primeira reunião formal da organização. A emenda brasileira previa um mecanismo de revisão quinquenal, a cargo da Assembleia Geral. A justificá-la estava o fato de que o projeto de Dumbarton Oaks se referia apenas a emendas ocasionais, apresentadas de modo regular, nada mencionando sobre a possibilidade de uma revisão geral da Carta. Quando essa revisão ocorresse, de acordo com a proposta brasileira, as decisões seriam aprovadas por uma maioria de dois terços dos votos (não haveria, portanto, poder de veto por parte de nenhum país). O Canadá apresentou emenda semelhante, sugerindo uma Conferência especial após dez anos da entrada em vigor da Carta. Coube a Bertha Lutz, representando o Brasil no Comitê 2 (participação, emendas e secretariado) da primeira Comissão (disposições gerais), defender o ponto de vista brasileiro. Como havia oposição das grandes potências, as duas emendas, a brasileira e a canadense, foram fundidas em emenda única, a fim de reunir maior número de apoios<sup>17</sup>.

As potências patrocinadoras viam com reservas a ideia de revisão ampla com prazo determinado e também propuseram uma emenda a respeito: uma Conferência geral deveria reunir-se em data e local a serem escolhidos pelo voto de três quartos da Assembleia Geral, conjuntamente com os votos de sete membros indiscriminados do Conselho de Segurança. A chave, neste caso, era a necessidade de ratificação das emendas à Carta por dois

17 Leão Velloso a Exteriores (Macedo Soares), telegrama, São Francisco, 18 jun. 1945, Arquivo Histórico do Itamaraty, AHI 76/3/20.

terços dos estados-membros, incluindo todos os cinco membros permanentes, o que na prática conferia aos P5 a capacidade de vetar qualquer mudança.

Houve resistências também de outros grupos. Lutz observou que a corrente revisionista não era combatida somente pelas grandes potências: “Os países europeus pequenos, fiéis à orientação geral de conseguir um documento internacional que unisse as potências vitoriosas e as obrigasse a defender a paz, não queriam deixar margem a quaisquer modificações futuras. Opunham-se tenazmente à revisão total”. Posteriormente, alguns países latino-americanos aderiram ao grupo contrário à revisão<sup>18</sup>.

A emenda conjunta Brasil-Canadá, que previa uma Conferência de revisão entre o quinto e o décimo ano após a vigência da Carta, foi levada a votação na primeira Comissão, mas obteve apenas 28 votos dos 30 necessários para perfazer a maioria de dois terços, indispensável à aprovação de qualquer emenda em São Francisco. Derrotada por apenas dois votos, a proposta foi substituída por uma moção, que os EUA e a Grã-Bretanha apresentaram, pela qual se estabelecia que, se não fosse realizada a Conferência de revisão até a décima reunião da Assembleia Geral, um item sobre o assunto deveria ser colocado na agenda da referida reunião. Com esse adendo (parágrafo 3), foi aprovado o artigo 109 da Carta, conforme defenderam as potências patrocinadoras.

O resultado não convenceu Lutz, para quem a persistência do poder de veto anulava o valor da proposição vencedora. Um tanto profeticamente, tendo em vista que o artigo 109 nunca foi aplicado, a delegada brasileira escreveu em 1945: “Não é de esperar que seja convocada [uma] Conferência nos dez primeiros anos, pois não existe nenhum mecanismo convocador, e os países europeus,

---

18 *Relatório da delegação do Brasil. op. cit.*, Relatório da 1ª Comissão (disposições gerais), 2º Comitê (participação, emendas e secretariado), p. 4-5.

receosos de ver modificada a proteção dos grandes, procurarão evitar a Conferência constituinte”<sup>19</sup>.

### **Um assento permanente para o Brasil?**

A possibilidade de que o Brasil viesse a ser o sexto membro permanente do Conselho de Segurança também ocupou as atenções da delegação brasileira. A questão, no entanto, havia perdido seu *momentum*. O assunto havia surgido primeiro em Dumbarton Oaks, por iniciativa de Roosevelt, mas sua recepção foi negativa. Na ocasião, acordou-se fechar em cinco o número de membros permanentes. Em dezembro de 1944, recém-nomeado secretário de estado, Edward Stettinius comunicou à Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro que os EUA não iriam mais fazer qualquer movimento em favor do assento permanente brasileiro. Vargas deveria contentar-se com o “incentivo” dos EUA para que o Brasil concorresse às eleições para membros não permanentes<sup>20</sup>. Somando-se a isso, a morte de Roosevelt, em 12 de abril de 1945, selou em definitivo qualquer expectativa que ainda pudesse haver de eventual respaldo norte-americano.

Vargas tinha interesse em ver o Brasil reconhecido por sua contribuição à guerra e pela grandeza de seu território, população e posição na América do Sul. Por isso, instruiu Leão Velloso no sentido de procurar satisfazer as “justas aspirações do país”, sem deixar de levar em conta as ponderações e conselhos das autoridades que se pronunciaram em contrário na comissão de notáveis. A fórmula de pleitear um lugar permanente no Conselho para a América Latina, sem menção ao Brasil, surgiu como solução intermediária. Confiava-se em que, se aprovado um assento permanente a mais

---

19 *Ibid.* p. 5.

20 Stettinius a Donnelly, telegrama, Washington, 18 dez. 1944, *Foreign relations of the United States, 1944*, v. I. Washington: Department of State, Government Printing Office, 1966, p. 952.

no Conselho, o apoio norte-americano garantiria a elevação do Brasil a esse posto. Seria uma consequência natural da pretendida *entente* Brasil-EUA.

Assim, no âmbito da terceira Comissão da Conferência, ao Comitê 1 coube analisar as emendas sobre a estrutura e o processo no Conselho de Segurança. O Brasil apresentou ali uma proposta de emenda à Carta que defendia a representação permanente da América Latina no Conselho. Em 3 de maio, Leão Velloso conversou com Stettinius a respeito. O secretário de estado lhe respondeu que o aumento dos lugares permanentes no Conselho não havia sido tratado ainda pelos chefes das delegações das quatro potências patrocinadoras. Segundo o relato que Leão Velloso transmitiu a Vargas, Stettinius prometeu provocar a discussão do assunto na próxima reunião dos quatro países e manter a delegação brasileira informada. “Prometeu, também, que na hipótese de ser resolvida a criação de um sexto lugar permanente no Conselho de Segurança, ele sugeriria que fosse oferecido ao Brasil”<sup>21</sup>. Essa promessa, todavia, não chegou a ser cumprida.

Em 8 de maio, Dia da Vitória das forças aliadas na Europa, Vargas manifestou por telegrama a Leão Velloso sua expectativa de que o Brasil obtivesse o reconhecimento esperado:

*Nosso povo, desde ontem, festeja com entusiasmo a vitória comum. Pelas nossas bases milhares de aviões começarão, em breve, a passar em trânsito da Europa para a Ásia. Parece justo o reconhecimento nessa Conferência do valor da nossa colaboração e sacrifício, assegurando-nos um lugar permanente no Conselho*<sup>22</sup>.

---

21 Leão Velloso a Vargas, telegrama, São Francisco, 3 maio 1945, CDO, Pasta 602 (04) ONU Diversos 1945-1957.

22 Vargas a Leão Velloso, telegrama, Rio de Janeiro, 8 maio 1945, Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), GV c 45.04.30.

Para corresponder aos desejos expressos por Vargas, Leão Velloso escreveu uma carta a Stettinius, em 14 de maio, referindo-se de modo explícito e formal ao pleito brasileiro. Lembrou da cópia que enviara a Stettinius do telegrama do presidente, com o alto parecer de Vargas sobre a questão. “Esse telegrama”, afirmou, “era a confirmação do que eu lhe dissera pessoalmente sobre a expectativa do povo brasileiro a esse respeito”. Salientou que a contribuição militar do Brasil para a guerra, cujo valor havia sido sempre reconhecido pelos EUA, justificava “plenamente” essa aspiração. Leão Velloso recordou ainda outro argumento que ele próprio apresentara a Stettinius durante uma conversa pessoal:

*“Eu lhe disse que a guerra demonstrara aos Estados Unidos e aos aliados a necessidade de nossa cooperação militar e que, com o progresso que farão as armas de agressão, a nossa situação geográfica conferia ao Brasil uma posição-chave na futura organização de segurança mundial”. Assim, aduziu o chanceler brasileiro, não era “por uma questão vã do prestígio que ao Brasil parece justo que lhe seja reservado um lugar especial nessa mesma organização”<sup>23</sup>.*

No mesmo dia do envio da carta, à noite, teve lugar a sétima reunião do Comitê 1 da terceira Comissão. É provável que Leão Velloso tivesse sido informado pela delegação norte-americana da impossibilidade, em definitivo, de atender ao pedido brasileiro. Durante aquela reunião, o Brasil retirou sua proposta relativa à representação permanente da América Latina no Conselho de Segurança, visto que isso implicaria aumento na composição total do

---

23 Leão Velloso insistiu na ideia de que negar esse lugar causaria frustração no Brasil, com indesejáveis repercussões futuras: “Não tenhamos dúvida sobre a profunda decepção que seria para o povo brasileiro verificar que não lhe são reconhecidos os sacrifícios que, com o povo dos Estados Unidos e do Canadá, ele foi o único a fazer na América em favor da vitória das armas aliadas”. Leão Velloso a Stettinius, carta, São Francisco, 14 maio 1945, CDO, Maço 42.982.

órgão. Como resultado, o Comitê tomou a decisão de “não favorecer a criação de um sexto assento permanente representando a América Latina”<sup>24</sup>. Em consonância com a diretriz básica adotada, de não expor o Brasil a situações embaraçosas que denotassem qualquer sombra de fiasco, a retirada da proposta pelos delegados brasileiros evitou que seu texto fosse levado a votação e sofresse uma derrota. Abandonada a proposição em favor da representação permanente latino-americana, o Comitê dava o assunto por encerrado e, depois de submetido seu relatório à terceira Comissão, não havia mais espaço na ordem dos trabalhos para reconsiderar temas fechados. E dada a discricção que a delegação brasileira preconizava para si mesma, como norma de conduta na Conferência, as chances de que isso acontecesse eram extremamente remotas<sup>25</sup>.

A carta de resposta de Stettinius chegou finalmente em 13 de junho, reiterando, como esperado, que não haveria aumento dos assentos permanentes. O secretário de estado assegurou Leão Velloso de que a aspiração do Brasil havia recebido “nossa mais simpática consideração” e havia sido “plenamente discutida e explorada” pelos EUA. O governo norte-americano estava ciente também da “grande contribuição” que o Brasil havia dado na guerra contra o Eixo. No entanto, as nações que patrocinavam a Conferência “sentiam a necessidade de envidar todos os esforços possíveis para preservar a flexibilidade da organização mundial” e, com esse objetivo, concluíram que era melhor “não haver mais designação permanente de assentos no Conselho de Segurança”.

---

24 Summary Report of Seventh Meeting of Committee III/1, Veteran's Building, Room 223, 14 May 1945, 8:45pm. UNCIO. v. XI, p. 290.

25 Uma tese acadêmica norte-americana, defendida em 1950, concluiu que a participação da delegação do Brasil em São Francisco não havia sido “espetacular”, mas essencialmente realista. HUNT, Jay B. *The entry of Brazil into the United Nations*. PhD Dissertation, University of Utah, 1950, p. 170. Agradeço a Eduardo Uziel por haver gentilmente compartilhado cópia desse trabalho.

Desse modo, os assentos remanescentes ainda não preenchidos deveriam ser abertos ao processo eletivo<sup>26</sup>.

A cautela que a delegação brasileira demonstrou nesse tema se explica em grande medida pela percepção de que se tratava, naquele momento, de uma “questão encerrada”. Na avaliação que fez Leão Velloso, na introdução ao relatório sobre a Conferência que consta deste livro, depois de ter sido dado à França um dos cinco assentos permanentes, as grandes potências não iriam ceder nem alterar a composição já decidida para o Conselho. Não havia a intenção de reabrir essa discussão em São Francisco<sup>27</sup>. Assim, embora mantivesse o seu pleito, o Brasil se absteve de promover uma campanha ostensiva. É possivelmente duvidoso que uma atitude brasileira simplesmente mais combativa, por manifestação unilateral ou voluntarismo, pudesse ter tido o condão de alterar decisões tomadas com anterioridade e às quais se ligavam interesses político-estratégicos da mais alta relevância dos P5 na ordenação do pós-guerra.

### **O dilema do veto**

As conversações em Dumbarton Oaks demonstraram que o núcleo duro da nova organização mundial se encontrava nos poderes a serem conferidos ao seu Conselho de Segurança. Para usufruírem de uma posição de poder sobre o órgão e ao mesmo tempo não serem por ele ameaçados, os Quatro Grandes (e mais tarde a França) concordaram em que o veto dos membros

---

26 Stettinius procurou tranquilizar Leão Velloso e prometeu apoio à eleição do Brasil como membro não permanente: “Eu espero muito sinceramente que você e o presidente Vargas e o povo brasileiro entenderão que esta decisão de modo algum reflete qualquer falta de consideração à importância da contribuição que o Brasil fez e continuará a fazer nos próximos anos à causa da paz e da segurança mundiais. [...] Desejo acrescentar em nome da delegação dos Estados Unidos nossa própria esperança e expectativa de que o Brasil será eleito como um dos membros iniciais do Conselho de Segurança”. Stettinius a Leão Velloso, carta, São Francisco, 13 jun. 1945, CDO, Maço 42.918.

27 *Relatório da delegação do Brasil. op. cit.*, p. 8.

permanentes era condição *sine qua non* para o projeto da ONU. A fórmula de Yalta definiu em termos gerais o alcance do veto. Para torná-lo mais palatável às potências menores, por sugestão dos EUA, não seria possível usar dessa prerrogativa nas questões processuais ou nos casos em que o membro permanente fosse parte de uma controvérsia cuja solução estivesse adstrita a meios pacíficos. Não era o veto absoluto, como queria a URSS desde o início, mas era aquele que realmente tinha importância, porquanto continuava sendo aplicável a todas as demais questões substantivas, incluindo qualquer medida do Conselho que resultasse em sanções ou uso da força, mesmo se um dos membros permanentes estivesse envolvido na controvérsia.

As potências patrocinadoras chegaram a São Francisco com o firme propósito de não abdicar do veto, a despeito de qualquer reação contrária que pudesse aflorar. As potências menores tentaram modificar essa disposição, submetendo um questionário com 23 perguntas e apresentando emendas para restringir o exercício do privilégio. As grandes potências apelaram aos sacrifícios de toda ordem que vinham incorrendo para ganhar a guerra, com a promessa de que a unidade dos membros permanentes era essencial para preservar a paz vindoura. Quando a persuasão não se revelou suficiente, pressionaram com todos os meios de que dispunham.

De acordo com Leão Velloso, o direito de veto era “profundamente impopular entre os estados representados em São Francisco, sobretudo pela extensão que lhe foi dada até nos casos mais elementares de solução pacífica dos conflitos internacionais”. As grandes potências haviam manifestado “claramente” a intenção de não abrir mão do princípio da unanimidade do voto dos P5. Na crise que se produziu, a posição brasileira ficou definida da seguinte forma: declarar que o Brasil era, por princípio, contrário à outorga do veto, por não acreditar que o mesmo auxiliasse qualquer ação

rápida; mas, para não comprometer o bom êxito da Conferência, caso nenhuma emenda fosse adotada, a delegação votaria em favor do texto original do veto, acentuando, entretanto, a necessidade de se proceder à revisão da Carta dentro de certo prazo<sup>28</sup>.

A proposta de convocação de uma Conferência de revisão da Carta no prazo de cinco anos (chamada nos corredores de “emenda Velloso”) oferecia uma abertura para eventual atenuação ou mesmo, idealmente, eliminação do veto. Afinal, nessa nova Conferência constituinte qualquer emenda poderia ser adotada por maioria de dois terços (sem veto). Seria o meio de fazer com que a opinião pública nos países contrários ao veto compreendesse e aceitasse tal concessão, que se pretendia provisória, de caráter emergencial, dada a “situação anormal” do mundo. Passados alguns anos e superada essa conjuntura, a Carta seria revista e os privilégios antidemocráticos poderiam ser abolidos<sup>29</sup>. No entanto, como visto acima, o alvitre brasileiro não foi suficiente para derrubar a moção vitoriosa dos P5 sobre as emendas à Carta (artigos 108 e 109), que lhes deu o poder de veto sobre tentativas de eliminar o veto.

Depois de longos debates, com diversas idas e vindas, o Comitê 1 da terceira Comissão procedeu, em 12 de junho, à votação das emendas em pauta. A proposta da Austrália, que visava a limitar o uso do veto, foi rejeitada por 20 votos a 10, com 15 abstenções. O Brasil votou a favor, mas, em face da derrota da emenda australiana, conforme a posição que havia assumido de não comprometer o “bom êxito da Conferência”, no dia seguinte aceitou a fórmula de Yalta e deu seu voto favorável ao veto, que foi aprovado pela Comissão por 30 a 2, com 15 abstenções e 3 ausências<sup>30</sup>. Ao transmitir a Vargas

28 *Ibid.* p. 11-12.

29 Boletim de Imprensa n. 34, São Francisco, CDO, Maço 42.966 e documentos avulsos Maço 42.883.

30 A redação final adotada repetiu a de Yalta e resultou no artigo 27 da Carta. Votaram a favor da emenda australiana: Austrália, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Irã, México, Nova Zelândia, Países Baixos

o resultado das votações, Leão Velloso utilizou o argumento de que uma nação que estivesse disposta a firmar a Carta constitutiva da nova organização internacional não poderia “votar contra o mais fundamental talvez dos seus dispositivos”. Em comunicação ao Itamaraty, salientou que “manifestamo-nos contra o exercício do direito de veto, mas sempre preferimos sua concessão ao malogro da Conferência”<sup>31</sup>.

A Conferência foi encerrada, no dia 26 de junho, em sessão solene com pronunciamentos do presidente Harry Truman, das potências patrocinadoras e de outros cinco países, entre eles o Brasil, como representantes das grandes áreas geográficas. Leão Velloso fez um discurso sóbrio, com elogios ao país anfitrião e exortações de confiança na Carta recém-concluída: “Poderá conter os defeitos de toda obra humana. Mas dela não se poderá dizer que não foi feita por homens capazes, animados da mais profunda boa-fé”. Sublinhou que, perante a lei, “não existem nações grandes, médias e pequenas”. Todas teriam os mesmos direitos. Os países signatários da Carta estavam dispostos a cooperar para que o respeito à lei fosse o princípio básico de suas relações e para que só se admitisse o recurso à força “quando for preciso fazê-la respeitar”. Nesse particular, a principal responsabilidade caberia, “sem dúvida”, às grandes potências, que receberam em São Francisco poderes especiais “em reconhecimento dos elementos que fazem com que a paz repouse, de preferência, sobre os seus ombros”<sup>32</sup>.

---

e Panamá. Os dois países que votaram contra o veto foram Colômbia e Cuba. UNCIO. *op. cit.*, v. XI, p. 120-121 e 494-495.

31 Leão Velloso a Vargas, telegrama, São Francisco, 13 jun. 1945, CPDOC, GV c 45.04.30; Leão Velloso a Exteriores (Macedo Soares), telegrama, São Francisco, 13 jun. 1945, CDO, Maço 42.910; Declarações do Ministro Leão Velloso à imprensa do Rio de Janeiro, s/d, CDO, Maço 42.885.

32 VELLOSO, Pedro Leão. *O Brasil na Conferência de S. Francisco*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945, p. 37-43.

Ecoando o dilema do veto, o chanceler brasileiro assinalou que as demais nações haviam feito “as maiores concessões” para não negar a confiança pedida pelos P5, diante das circunstâncias e do repetido apelo “sobre a necessidade de sua ação unânime para assegurar a ordem internacional”. Em outras palavras, por questão de princípio, o Brasil se opôs à concessão do veto e aderiu ao movimento geral para aboli-lo ou ao menos atenuá-lo. Confrontado com a hipótese de fracasso da Conferência, preferiu aceitar a realidade do veto e confiar na boa-fé das grandes potências, na esperança de que exercessem esse poder com responsabilidade e moderação.

### **Um saldo de realismo e prudência**

Tão logo regressou ao Rio de Janeiro, Leão Velloso declarou à imprensa que se a Conferência não havia realizado um “trabalho perfeito”, teria conseguido pelo menos dar ao mundo “uma Carta política bastante realista, adaptada às circunstâncias, tantas vezes desagradáveis, da vida internacional”<sup>33</sup>. Nos termos do artigo 110, a Carta da ONU entrou em vigor em 24 de outubro de 1945, depois do depósito das ratificações requeridas. A partir de 1948, essa data passou a ser celebrada como o Dia das Nações Unidas<sup>34</sup>.

Na exposição de motivos que submeteu a Carta à aprovação do presidente da República, Leão Velloso recordou “o movimento geral para melhorar a Carta no afã de dar-lhe um caráter mais liberal”. Destacou particularmente o esforço brasileiro em prol de uma revisão oportuna dos termos do instrumento acordado

---

33 Declarações do Ministro Leão Velloso à imprensa, 8 jul. 1945, CDO, Maço 42.885.

34 A Carta foi aprovada no Brasil pelo decreto n. 7.935, de 4 set. 1945, e ratificada em 12 set. por ato do Executivo, já que não havia Legislativo em funcionamento. O depósito da ratificação brasileira junto ao governo dos EUA se deu em 21 set. A Carta foi promulgada pelo decreto n. 19.841, de 22 out. 1945. *Diário Oficial*, n. 250, Seção I, Atos do Governo, 5 nov. 1945, p. 575 *et seq*; RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e relações internacionais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 27.

na Conferência, não obstante “as circunstâncias excepcionais do momento em que ela se realizou”, com a guerra ainda em curso. A Carta daí resultante não era a “ideal” para o estabelecimento da paz e da segurança mundiais. Por força dos acontecimentos, e com a promessa de inibir novas guerras, as grandes potências lograram obter “poderes irrestritos, exigindo dos países menores em poderio militar um largo e demasiado crédito”. Foi por essa razão que as potências médias e pequenas haviam buscado “atenuar a rigidez e a extensão desses poderes, limando asperezas e exclusivismos e procurando uma justa participação de todos os estados na obra da paz e segurança entre os povos”<sup>35</sup>.

Um dos 51 membros fundadores das Nações Unidas, o Brasil esteve entre os países que pugnaram por modificar as propostas de Dumbarton Oaks, obtendo, de acordo com o chanceler brasileiro, “sensível melhoria” da Carta em quase todos os seus capítulos. No que concerne à Assembleia Geral, suas atribuições foram ampliadas, reconhecendo seu direito de discutir quaisquer questões que se enquadrem nos objetivos da Carta, assim como o direito de fazer recomendações aos estados-membros e ao Conselho de Segurança. Diversas outras faculdades entraram na competência da Assembleia, como recomendar medidas para a solução pacífica de qualquer situação internacional, supervisionar a ação do Conselho de Tutela e aprovar o orçamento da ONU.

A despeito das dificuldades, o Brasil e outros países latino-americanos foram relativamente bem-sucedidos em São Francisco no esforço por incluir princípios de justiça e direito internacional na Carta, matéria que havia sido negligenciada em Dumbarton Oaks. Estava em causa a noção de que a manutenção da ordem não poderia ser o objetivo único da organização e que só a força militar

---

35 Leão Velloso a Vargas, exposição de motivos, Divisão de Atos Internacionais, Rio de Janeiro, 28 ago. 1945, CDO, Maio 42.886.

não seria capaz de sustentar a paz, especialmente se desvinculada de preocupações éticas ou valores inerentes a uma sociedade mais justa e menos desigual. Em meio a esses debates, alguns delegados brasileiros tiveram atuação destacada em temas específicos, como foi o caso de Bertha Lutz na defesa dos direitos da mulher e de Geraldo de Paula Souza na promoção da saúde e da higiene sanitária. Ficara, ainda, como ensinamento, o esforço brasileiro por uma Carta mais flexível, que pudesse se adaptar às inevitáveis mutações da vida internacional, conforme a tese vislumbrada pela “emenda Velloso”: se a conjuntura atípica da guerra influenciara enormemente a redação da Carta, deveria ser possível alterá-la de modo mais fácil no futuro, para sua desejada atualização, sem amarras calcadas na situação de poder que existia em 1945.



**PARTE IV**  
**DEFESA E SEGURANÇA**  
**NA GUERRA FRIA**



## O PENSAMENTO DOS MILITARES EM POLÍTICA INTERNACIONAL (1961-1989)\*

Uma questão de fundo pode ser levantada entre estudiosos das relações internacionais do Brasil: existiria um pensamento genuinamente *brasileiro* em política internacional? Na hipótese de que esse pensamento de fato exista, poderia ser indagado, de um lado, se a teoria seria um dos elementos a colaborar na sua elaboração e, de outro, em que segmentos da sociedade brasileira deveriam ser buscadas suas raízes intelectuais.

Excluindo da esfera da teoria das relações internacionais as teorias da dependência, do imperialismo e suas derivações, Amado Luiz Cervo conclui pela existência, no Brasil, de um *pensamento sem teoria*. Esse pensamento fluiria de vertentes heterogêneas: a intelectualidade, o meio político e diplomático, o militar e outras lideranças sociais. Gelson Fonseca Jr., por seu turno, identifica no “modo brasileiro” de refletir sobre relações internacionais a busca

---

\* Artigo originalmente publicado in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 40, n. 1, 1997, p. 18-40.

de uma compreensão específica do andamento da *política externa* do país. A teoria, mais uma vez, ficaria em segundo plano<sup>1</sup>.

Guardadas as devidas diferenças no grau de envolvimento com a ação diplomática propriamente dita e nas suas respectivas vinculações institucionais (no âmbito do estado ou fora dele), três segmentos da sociedade brasileira assumem posição de relevo nas discussões afetas às relações internacionais: acadêmicos, diplomatas e militares<sup>2</sup>. Este artigo pretende abordar, de modo muito genérico, questões relacionadas à evolução do pensamento destes últimos em matéria de política internacional e política externa, restringindo o escopo da análise ao período 1961-1989, em função do interesse histórico que tal corte cronológico apresenta ao observador situado nos anos 1990<sup>3</sup>. Muito já se produziu, na área de estudos estratégicos, a respeito de temas relacionados à geopolítica e à segurança nacional no pensamento dos militares brasileiros. Há, no entanto, poucos trabalhos específicos sobre a visão militar das relações internacionais e seus reflexos na política exterior do Brasil.

---

1 Amado Luiz Cervo (org.), *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias* (Brasília: Ed. UnB, 1994), p. 17; Gelson Fonseca Jr., "Estudos sobre política externa no Brasil: os tempos recentes (1950-1980)", in Gelson Fonseca Jr. & Valdemar Carneiro Leão (org.), *Temas de política externa brasileira* (Brasília: FUNAG/Ática, 1989, p. 275-283), p. 276. Ver também o importante artigo de Maria Regina Soares de Lima, "Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño", in Roberto Russel (ed.), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior* (Buenos Aires: RIAL/Grupo Editor Latinoamericano, 1992, p. 53-83).

2 Esses três segmentos não são, evidentemente, os únicos a influir na formação do pensamento brasileiro em política internacional. Também devem ser lembrados, em maior ou menor grau, os empresários, os jornalistas, os parlamentares e os partidos políticos, a burocracia econômica governamental, os sindicatos, a comunidade técnico-científica, as ONGs, entre outros.

3 A pesquisa para a elaboração deste artigo foi originalmente realizada no âmbito do Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais (GPRI), em 1991, formado então por alunos do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília. As ideias aqui contidas são de exclusiva responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, a opinião da instituição à qual hoje se encontra vinculado. Dedico este artigo a todos os que passaram pelo GPRI e tiveram, naquela oportunidade, a experiência de tentar buscar pela base o constante aprimoramento da pesquisa universitária na área de relações internacionais.

Após algumas considerações metodológicas de definição do objeto de estudo e de sua importância (item 1), serão expostas algumas das limitações da interpretação crítica tradicional, a qual ainda parece informar determinadas tentativas de compreensão da presença militar na vida nacional (item 2). A partir da concepção de política internacional prevalecente na doutrina das Forças Armadas (item 3), e tomando por base ilações extraídas da história recente da política externa brasileira, buscar-se-á ressaltar traços distintivos que marcaram o pensamento dos militares, incluindo sua vinculação com o projeto nacional-desenvolvimentista (item 4).

### **Militares e relações internacionais**

Para os objetivos deste artigo, uma distinção conceitual será feita entre quatro termos correlatos, muitas vezes utilizados como sinônimos: “pensamento estratégico”, “pensamento militar”, “mentalidade militar” e “pensamento dos militares”.

O “pensamento estratégico” poderia ser definido como sendo aquele ligado a concepções mais amplas que podem ser ou não de natureza militar, mas que envolvem sempre questões consideradas “estratégicas” pelos atores em interação, condicionando, assim, padrões de comportamento. Compreende definição de objetivos, antecipação de movimentos, planejamento de longo prazo, cálculo de custo-benefício, manejo de informação, tomada de decisões e graus variados de incerteza em relações complexas de conflito, competição ou negociação<sup>4</sup>. Pensar estrategicamente, portanto, não é necessariamente prerrogativa do profissional militar, já que tal exercício pode servir tanto para a política de um estado, como para uma organização, empresa ou indivíduo.

---

4 Luciano Zajdsznajder, “Formação em pensamento estratégico” (São Paulo: Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, mimeo, CA, 1990).

A ideia de “pensamento militar”, por sua vez, pode ser tomada em sentido estrito e aplicada especificamente à estratégia e à tática militares, ou àquilo que se convencionou chamar de “arte da guerra”. É o caso, por exemplo, da doutrina militar, entendida como um “conjunto de princípios e enunciados que servem de fundamento para o uso do poder nacional”, pelos quais se sistematiza e se coordena o emprego conjunto das forças singulares de um estado. Trata-se de como organizar, adestrar e preparar o sistema militar para cada hipótese de guerra<sup>5</sup>. O “pensamento militar” se refere a preocupações profissionais tipicamente militares, tais como estrutura da corporação, planejamento e comando, problemas logísticos, técnicas de combate, modalidades e formas de emprego das Forças Armadas.

“Pensamento militar”, desse modo, não deve ser confundido com “mentalidade militar” (*military mind*), que se relaciona à visão que os militares têm do mundo, aí implícita a adesão a um sistema de valores característicos e a existência de uma ética própria decorrente da natureza da profissão. São diversos os estudos nos campos da sociologia e da ciência política referentes aos padrões de mentalidade construídos ao longo da carreira militar, em função de peculiaridades inerentes à vida da caserna<sup>6</sup>. A noção de *ethos* militar se constrói a partir da constatação de que os exércitos profissionais permanentes possuem objetivos, símbolos e distintivos que são

---

5 Francisco Ruas Santos (org.), *Marechal Castelo Branco: seu pensamento militar (1946-1964)* (Rio de Janeiro: Imprensa do Exército, 1968), p. 244.

6 Sobre a “mentalidade militar” ver, entre outros: Samuel Huntington, *The soldier and the state* (Cambridge: Harvard University Press, 1957); Wright Mills, *A elite do poder* (Rio de Janeiro: Zahar, 1968); e Bengt Abrahamsson, *Military professionalization and political power* (Beverly Hills: Sage Publications, 1973); Alexandre de S. C. Barros, *The Brazilian military professional socialization, political performance and state building* (PhD Dissertation, University of Chicago, 1978).

nacionais, mas a estrutura básica e os princípios de organização que lhes servem de fundamento são similares de um país a outro<sup>7</sup>.

A definição aplicável aqui ao “pensamento dos militares”, por fim, é a mais singela, pois se refere às opiniões e concepções elaboradas pelos militares em assuntos específicos. Neste caso, pode haver um pensamento dos militares em matéria de economia, política, saúde e educação, ou sobre temas como a integração nacional, os meios de comunicação, a cultura, e assim por diante. Quando se faz referência neste artigo ao “pensamento dos militares”, como já foi dito, tem-se em mente posições e análises de militares brasileiros na área de relações internacionais e política externa.

É preciso reconhecer, porém, que a tarefa de tentar tipificar o pensamento da corporação militar, em qualquer assunto que seja, repousa sempre em bases precárias e aproximativas da média existente entre os diversos grupos que compõem a instituição, por si mesma complexa e politicamente heterogênea<sup>8</sup>.

A importância de se analisar o pensamento desse segmento da sociedade brasileira tem como pressuposto o vínculo necessário existente entre os *militares* e a *política internacional*. A conduta externa de um país, hoje, ainda se dá em um contexto em que as questões de segurança e defesa se apresentam como elementos constitutivos do jogo político-diplomático, ou seja, o aspecto estratégico-militar das relações internacionais contemporâneas, tanto quanto o econômico, é parte integrante do elenco de forças que influencia as decisões de política externa de cada unidade estatal. À noção de que, na sua origem, os exércitos foram criados

---

7 Genaro Arriagada Herrera, *El pensamiento político de los militares* (Santiago: Centro de Investigaciones Socioeconómicas, Chile, s/d), p. 21.

8 Alfred Stepan, *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira* (Rio de Janeiro: Artenova, 1975), p. 180.

ante a ameaça de conflito com unidades externas, some-se o fato de que o estabelecimento de forças armadas regulares, no âmbito do estado, introduziu novo ator interno no processo de formulação de políticas e de tomada de decisões governamentais, o qual pode vir a desempenhar graus variados de autonomia ou de influência. Em consequência, pode-se chegar a ter, em casos extremos, um relacionamento interdependente entre a política externa de um estado e o pensamento da instituição militar, ocasião em que ambos se veriam aglutinados em uma só realidade<sup>9</sup>.

Tomando, em princípio, apenas a finalidade primeira e última de qualquer força armada, que seria o preparo para a guerra, observa-se desde logo que a elaboração de uma doutrina para eventual uso dessa força está condicionada às conjunturas nacional (poder mobilizável e capacidade acumulada do país) e *internacional* (percepção da ameaça, eventuais aliados e inimigos). Em outras palavras, para o cumprimento específico da missão estritamente profissional que lhes é destinada, os militares precisam avaliar continuamente as condições prevalecentes no meio internacional e os possíveis cenários estratégicos onde o emprego do poder militar do país possa vir a ser requerido para a defesa nacional.

No caso brasileiro, o vínculo militares-política internacional é particularmente visível no período 1964-1984, mas possui antecedentes históricos ligados à presença dos militares na política. Mucio Piragibe Bakker assinala, a propósito, que a liquidação dos problemas de fronteira no princípio deste século, entre outros fatores, teria servido para enfraquecer o profissionalismo clássico e aumentar a preocupação (sobretudo no Exército) com a evolução interna do país<sup>10</sup>. Paradoxalmente, o maior envolvimento com os

---

9 Cf. Nicolas Boer, "A influência do pensamento militar na conduta política internacional". *Política e Estratégia* (São Paulo: Editora Convívio, v. I, n. 1, out./dez. 1983, p. 144-127), p. 116.

10 Mucio Piragibe R. de Bakker, "O poder militar brasileiro: uma visão de suas particularidades". *Revista Brasileira de Política Internacional* (Ano XXVII, 1984 (105-108), p. 27-34), p. 29.

assuntos domésticos gerou interesse também pela política externa, na medida em que as disputas políticas em torno do controle do estado tinham reflexos nas opções de inserção internacional do país e vice-versa.

A presença dos militares na frente externa se verifica, ainda, em termos de atuação das Forças Armadas em áreas temáticas de interesse estratégico, como as de armamentos, pesquisa espacial, energia nuclear e informática, seja na formulação de políticas (influenciando ou orientando), seja no aspecto prático e operacional. Podem ser lembradas também as missões militares formais e informais, permanentes ou temporárias, o serviço de informações e o papel dos adidos militares no exterior, além da participação em operações de manutenção da paz das Nações Unidas<sup>11</sup>.

### **Limitações da interpretação crítica tradicional**

Com relação à análise do pensamento dos militares, da leitura da bibliografia disponível sobre o assunto detecta-se número não desprezível de trabalhos que convergem para uma interpretação baseada na hegemonia norte-americana como fator explicativo do tipo de produção intelectual dos militares brasileiros no período em tela. A ela pode-se chamar de *interpretação crítica tradicional*.

Essa tentativa de interpretação sustenta, *grosso modo*, que a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), nascida nos Estados Unidos, no contexto da Guerra Fria e do antagonismo Leste-Oeste, teria sido simplesmente “exportada” para o Brasil e demais países latino-americanos, ao passo que a Escola Superior de Guerra (ESG), inspirada no National War College, teria sido o

---

11 Ver, sobre o assunto, Alexandre Barros, “Problemas de transição democrática na frente militar: a definição do papel dos militares, a mudança da doutrina e a modernização do país”. *Política e Estratégia* (v. VI, n. 2, abr./jun. 1988, p. 206-214), p. 211.

resultado de entendimentos diretos entre militares brasileiros que participaram da Força Expedicionária Brasileira (FEB), durante a Segunda Guerra Mundial, e seus colegas norte-americanos. Com isso, o conceito de *national security*, adotado nas escolas militares no Brasil, juntamente com a ideologia anticomunista e a estratégia de contenção do poderio soviético (dominante em um mundo de confrontação global bipolar ou, como se dizia, de “guerra total”), teria fundamentado, a partir de 1964, as políticas estratégicas do novo regime e, na linha ideológica do Brasil como “baluarte do Ocidente”, o padrão de ação diplomática daí decorrente.

Os militares teriam feito o casamento entre a Doutrina de Segurança Nacional e a geopolítica (anterior à DSN), fornecendo, assim, o fundamento “científico” necessário à doutrina e uma ideologia legitimadora para a consecução dos objetivos de um estado autoritário e militarista. Os geopolíticos seriam, portanto, os grandes teóricos do regime, como o teriam sido os Generais Golbery do Couto e Silva e, em menor grau, Carlos de Meira Mattos. Tendo em vista o novo *status* de satélite privilegiado dos Estados Unidos na região, o Brasil participaria do sistema de defesa ocidental contra o comunismo internacional, enquanto, em troca, poderia dedicar-se a exercer missão subimperial na América do Sul, com a conivência do “grande aliado do Norte”. O expansionismo típico de “potência emergente” estaria plenamente abalizado pelos ditames geopolíticos, que o advogariam como consequência inelutável do destino de grandeza que a geografia havia reservado ao país<sup>12</sup>.

---

12 Há diferentes obras que adotam essa interpretação, no todo ou em parte. Ver, por exemplo, a título ilustrativo: Joseph Comblin, *A ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978); Maria Helena Moreira Alves, *estado e oposição no Brasil (1964-1984)* (Petrópolis: Vozes, 1989); Paul Schilling, *O expansionismo brasileiro* (São Paulo: Global, 1981); e Julio J. Chavenato, *Geopolítica: arma do fascismo* (São Paulo: Global, 1981).

Trata-se de interpretação-padrão bastante abrangente que, embora levante alguns pontos pertinentes, falha quando superestima a influência norte-americana e tende ao determinismo e à generalização simplista. Pouca atenção se dá às origens nacionais do pensamento dos militares, à diversidade das forças políticas existentes dentro das Forças Armadas, às diferenças de orientação de Governo a Governo ou à autonomia das decisões brasileiras no que se refere a relações exteriores. Procura-se explicar a política externa dos Governos militares à luz dos preceitos geopolíticos escritos por número restrito de autores, aos quais seria atribuída a capacidade de representar a totalidade do pensamento do oficialato.

A própria evolução histórica da política exterior do Brasil demonstra a dificuldade que há em se aceitar integralmente a interpretação crítica tradicional. Mesmo durante o Governo Castelo Branco (1964-1967), considerado o paradigma mais acabado da interpretação, não há registro de que os Estados Unidos tivessem dado qualquer espécie de endosso ao Brasil para o exercício de uma suposta missão subimperialista. A análise da historiografia sobre a política externa também não corrobora a ideia de que o Brasil teria desempenhado o papel de país-chave no continente nem que teria desfrutado de “vantagens” como aliado preferencial da potência hegemônica<sup>13</sup>. No quadro global, a América Latina permanecia como área de interesse estratégico marginal e zona de influência natural norte-americana. Os Estados Unidos nunca ofereceram “recompensas” pelo apoio manifestado pelo Brasil, pois, como bem assinalou Carlos Estevam Martins, os capitais não afluíram em quantidade suficiente, a ajuda de programas de assistência

---

13 Ver Amado Luiz Cervo & Clodoaldo Bueno, *História da política exterior do Brasil* (São Paulo: Ática, 1992), p. 331-382.

(como a Aliança para o Progresso e a USAID) foi muito limitada, e a tecnologia continuou guardada a sete chaves<sup>14</sup>.

Conforme demonstrou Alfred Stepan, a tomada do poder em 1964 resultou, em larga medida, de uma dinâmica política interna própria, impulsionada sobretudo por grupos do Exército, desejosos de implementar na prática o projeto de nação maturado na ESG<sup>15</sup>. Embora ainda esteja para ser feito um julgamento definitivo da “correção de rumos” da diplomacia de Castelo Branco, pode-se dizer que a necessidade, naquele momento, de negar o discurso do Governo anterior, bem como a conjugação de interesses com os Estados Unidos, originaram, por posição de conveniência, o ocidentalismo radical da “política externa interdependente”. O “alinhamento automático” do liberalismo associado, todavia, não resistiria às forças históricas que apontavam em outra direção e, superada a fase dos extremismos, recolheu-se ao cemitério das ideologias<sup>16</sup>.

A partir de 1968, com a “diplomacia da prosperidade” do Governo Costa e Silva e a ascensão ao poder de segmentos nacionalistas entre os militares, começam a ficar mais nítidas diferenças de orientação entre o Brasil e os Estados Unidos, culminando, em 1977, com o rompimento do Acordo Militar

---

14 Carlos Estevam Martins, “A evolução da política externa brasileira na década 1964-1974”. *Cadernos CEBRAP*, 12 (São Paulo, 1974), p. 67.

15 Cf. Alfred Stepan, *Os militares na política*, op. cit., p. 128.

16 É interessante notar que, mesmo em pleno fervor “revolucionário”, as limitações do “alinhamento automático” já podiam ser entrevistas no discurso diplomático. Nas palavras de Castelo Branco: “Reciprocamente, não devemos dar adesão prévia às atitudes de qualquer das grandes potências, pois que, na política externa destas, é necessário fazer a distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potência. [...] Política exterior independente, no mundo que se caracteriza cada vez mais pela interdependência dos problemas e dos interesses, significa que o Brasil deve ter seu próprio pensamento e sua própria ação. Sem subordinação a nenhum interesse estranho ao do Brasil”. Discurso do Presidente Castelo Branco na cerimônia do Dia do Diplomata, em 31 de julho de 1964, in MRE, *A política exterior da Revolução brasileira - Discursos* (Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968), p. 13-14.

durante o Governo Geisel. O crescimento econômico brasileiro e a busca de maior autonomia para o país entravam em choque com a posição norte-americana de não permitir o surgimento de nova potência na sua esfera de influência, especialmente se esta dispusesse de suficiente independência para poder optar, em áreas sensíveis (como a da energia nuclear), por outros parceiros que não os Estados Unidos. O “pragmatismo responsável” e a estratégia de diversificação de parcerias ilustram bem esse aspecto<sup>17</sup>.

Quanto à ESG e à Doutrina de Segurança Nacional, vários autores já se encarregaram de mostrar que houve, de fato, influência norte-americana, inclusive na forma de envio de missão especial para auxiliar no estabelecimento da Escola, criada em 1949. No entanto, como adverte Eliézer Rizzo de Oliveira, “há que se evitar atribuir aos militares da ESG a simples cópia das doutrinas americanas”<sup>18</sup>. As ideias norte-americanas foram aceitas porque os militares já concordavam antes com seus pressupostos e puderam, dessa forma, reformulá-las e adequá-las à sua própria percepção dos problemas de desenvolvimento e de segurança do país. Alfred Stepan assinala, a respeito, que desde o princípio a ESG era anticomunista e estava empenhada na Guerra Fria. Já que o comunismo era o inimigo, “os Estados Unidos, sendo o principal país anticomunista, eram um aliado natural”<sup>19</sup>.

Raízes do conceito de segurança nacional foram encontradas no pensamento de Góes Monteiro, militar que participou da Revolução de 1930 e foi colaborador direto de Getúlio Vargas

---

17 Ver Antônio Carlos Moraes Lessa, “A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional-desenvolvimentismo (1974-1979)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* (Ano 38, n. 1, 1995, p. 24-39).

18 Eliézer Rizzo de Oliveira, “A Doutrina de Segurança Nacional: pensamento político e projeto estratégico”. *Política e Estratégia* (v. VI, n. 2, abr./jun. 1988, p. 233-246), p. 238.

19 Cf. Alfred Stepan, *Os militares na política*, *op. cit.*, p. 132.

durante o Estado Novo<sup>20</sup>. Porta-voz das aspirações de renovação nacional do movimento tenentista, Góes Monteiro preconizava, entre outras coisas, o nacionalismo econômico e um estado forte para a implantação de indústrias nacionais de base e exploração autônoma das riquezas do subsolo, única maneira, segundo ele, de construir a verdadeira segurança da nação e de fazer valer a “política do Exército”<sup>21</sup>. A capacidade industrial do país confundir-se-ia com a capacidade militar, e a forma de viabilizar esse projeto estaria na ordem e na disciplina, em conformidade com os princípios da organização militar. O anticomunismo, que cresceu consideravelmente depois da chamada Intentona Comunista de 1935, além de unir a tropa, justificava também medidas de exceção internamente, pois, no entender de Góes Monteiro, a defesa nacional seria o resultado de uma política de desenvolvimento que implicaria “uma estratégia global de rígida contenção das forças políticas em luta e disciplina social”. Edmundo Campos Coelho afirma que a doutrina de Góes Monteiro antecipou em mais de vinte anos a DSN: “A nossa tese é, na verdade, a de que o pensamento de Góes Monteiro foi simplesmente retomado e reelaborado em função de uma nova conjuntura”<sup>22</sup>.

Também são citados, como fontes nacionais da doutrina da ESG, os pensamentos de Alberto Torres e Oliveira Vianna e, como fonte não americana, as ideias de guerra total do alemão Erick von Lüdendorff<sup>23</sup>.

---

20 Consultar a respeito o livro de Edmundo Campos Coelho, *Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira* (Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976).

21 Ver Góes Monteiro, Pedro A. de, *A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército* (Rio de Janeiro: Adersen Editores, 1932); e Leonardo Trevisan, *O pensamento militar brasileiro* (São Paulo: Global, Cadernos de Educação Política, 1985), p. 30-43.

22 Edmundo C. Coelho, *Em busca de identidade, op. cit.*, p. 105 e 114.

23 Cf. Shiguenoli Miyamoto, *O pensamento geopolítico brasileiro (1920-1980)* (Dissertação de Mestrado, USP, 1981); e Ubiratan Borges de Macedo, “A Escola Superior de Guerra, sua ideologia e trânsito para a democracia”. *Política e Estratégia* (v. VI, n. 2, abr./jun. 1988, p. 215-222). Antonio Carlos Pereira,

No que se refere à geopolítica, sua influência nas decisões governamentais não deve ser igualmente superdimensionada. Shiguenoli Miyamoto defende, em denso e exaustivo trabalho sobre a questão, que pelo ingresso maciço de capital estrangeiro e o tipo de desenvolvimento associado, observados após 1964, não se pode dizer que a política externa brasileira tenha sido formulada segundo as teorias geopolíticas, mas sim em função dos interesses político-econômicos em jogo<sup>24</sup>. Miyamoto analisou tópicos específicos que foram objeto de estudos por parte dos geopolíticos brasileiros (a mudança da capital federal, a questão das fronteiras, a redivisão territorial, a geopolítica dos transportes e os corredores de exportação, a projeção do Brasil na América do Sul, a interiorização e a integração nacional, entre outros) e demonstrou as contradições entre o discurso geopolítico, e suas propostas, com o que de fato ocorreu. Os *policy-makers* responsáveis pela conduta externa do Brasil ignoravam os estudos geopolíticos e suas motivações eram fundamentalmente diversas daquelas existentes nesses mesmos estudos<sup>25</sup>.

As obras de Golbery do Couto e Silva e Meira Mattos tiveram impacto maior e foram mais debatidas no exterior do que no Brasil, sobretudo nos países vizinhos, em virtude das referências explícitas que eram feitas a “projeções de poder” no plano regional e ao “destino” do Brasil como “grande potência mundial”<sup>26</sup>.

---

“Aspectos totalizantes da Doutrina de Segurança Nacional”. *Política e Estratégia* (v. VI, n. 2, abr./jun. 1988, p. 252-271).

24 Cf. Shiguenoli Miyamoto, *O pensamento geopolítico brasileiro, op. cit.*, e, muito especialmente, do mesmo autor, *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico: geopolítica e política externa brasileira pós-64* (Tese de Doutorado, USP, 1985).

25 Id. ver a Introdução à Tese de Doutorado. Registre-se também, em abordagem semelhante, o trabalho de Daniel Rótulo Decuadra, *Geopolítica, política externa e pensamento militar brasileiros em relação ao Atlântico Sul (1964-1990)* (Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-RJ, 1991).

26 O livro *Geopolítica do Brasil*, de Golbery do Couto e Silva, lançado em 1967, ainda é considerado por muitos a grande síntese do pensamento dos militares; ver Golbery do Couto e Silva, *Conjuntura política nacional: o poder Executivo & Geopolítica do Brasil* (Rio de Janeiro: José Olympio, 1981); do

A interpretação crítica tradicional toma esses autores como modelos e referencial válido para caracterizar todo o pensamento dos militares brasileiros, em especial Golbery do Couto e Silva, suposição que deveria ser qualificada, conforme assinala Ubiratan de Macedo: “Do General Golbery, muito mais relevante é a influência de seu livro sobre *Planejamento Estratégico* do que seus estudos geopolíticos, estes considerados com curiosidade e simpatia, mas sem serem incorporados ao ideário oficial da Escola [ESG], ao contrário do sucedido com o outro livro<sup>27</sup>.”

### **A política internacional à luz da doutrina**

Para fins de compreensão do pensamento dos militares, a doutrina assume considerável importância pelo fato de ser elaborada a partir de estudos realizados por oficiais e discutida ao longo do tempo nas Escolas de Alto Comando de cada uma das forças singulares, em um processo eminentemente coletivo. A ESG, vinculada diretamente ao Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), representou, desde que foi criada, foro privilegiado para a formulação doutrinária conjunta entre o Exército, a Marinha e a Aeronáutica. A doutrina da ESG, nesse sentido, reflete o grau de consenso relativo atingido entre as forças no que concerne à definição de seus princípios e fundamentos para a ação.

Um traço peculiar à doutrina da ESG, particularmente após 1961, foi o da *introspecção estratégica*, provocada pela lógica de guerra interna inerente à DSN. Os estudos sobre relações internacionais passaram a um plano secundário, ou eram mesmo quase inexistentes, a não ser quando se referiam especificamente à

---

General Carlos de Meira Mattos, ver *A geopolítica e as projeções de poder* (1977) e *Brasil: geopolítica e destino* (1979), ambos publicados pela José Olympio Editora, RJ.

27 Ubiratan Borges de Macedo, “A Escola Superior de Guerra, sua ideologia e trânsito para a democracia”. *Política e Estratégia*, op. cit, p. 217.

ameaça hipotética oriunda dos países comunistas<sup>28</sup>. A preocupação com a “guerra revolucionária” e a “segurança interna” trouxe para o âmbito doméstico a linguagem, o discurso e as concepções utilizadas comumente para o estudo e o entendimento do meio internacional, como observa Antonio Carlos Pereira: “Os conceitos usados pela Doutrina de Segurança Nacional (segurança, poder nacional, estratégia, objetivos nacionais, fronteiras ideológicas, guerra ideológica, guerra subversiva, etc.) foram tomados emprestados da política internacional. Aplicados ao plano interno, levaram à transformação do adversário em inimigo”<sup>29</sup>.

No *Manual Básico da ESG*, de 1977-1978, por exemplo, das seis seções que compunham o capítulo III, cinco eram dedicadas aos conceitos de segurança nacional, guerra contemporânea, guerra revolucionária comunista, operações psicológicas e segurança interna, e apenas uma tratava de segurança externa<sup>30</sup>.

Com o processo de redemocratização e o início da Nova República, em 1985, diminuiu a ênfase nos aspectos internos da guerra não clássica e muitos itens que tratavam desse assunto desapareceram da doutrina. A estrutura básica e a divisão dos temas, contudo, permaneceram praticamente idênticas até 1989, último ano coberto na pesquisa que originou este artigo. Houve somente alterações tópicas, quanto à forma de apresentação e ao conteúdo de alguns itens específicos, tais como justiça social e ciência e tecnologia. Qual era, portanto, o tratamento dado pela doutrina à política internacional, à política externa e ao papel da diplomacia?

---

28 Antonio de Arruda, *A Escola Superior de Guerra: história de sua doutrina* (São Paulo: GRD Brasília/INL, 1983), passim.

29 Antonio Carlos Pereira, “Aspectos totalizantes da Doutrina de Segurança Nacional”. *Política e Estratégia*, op. cit., p. 270.

30 ESG, *Manual Básico (1977-1978)* (Rio de Janeiro: EMFA, Departamento de Estudos da ESG, 1977).

Para a doutrina, a comunidade internacional estaria organizada em um sistema de unidades políticas autônomas (estados soberanos), que não admitiriam qualquer interferência na consecução de seus objetivos nacionais. O estado, representando a nação ao projetar sua ação no âmbito externo, encontraria um universo formado por unidades igualmente capazes de tomar decisões independentes, apoiadas em seus respectivos poderes nacionais, ocasionando o conflito de interesses e de aspirações:

*Assim, no terreno das influências recíprocas, cada nação busca conquistar e manter seus objetivos ou preservar seus legítimos interesses, surgindo, clara ou veladamente, a tentativa de estabelecimento de hegemonia, o que de pronto contribui para a existência de áreas de cooperação como para o surgimento ou exacerbação de focos de conflitos<sup>31</sup>.*

O direito internacional, nascido da necessidade de limitar ou de ordenar esses conflitos, não estaria sendo capaz de resolver o problema da segurança para os estados em face dos antagonismos existentes nas relações internacionais. A História mostraria que a paz, a guerra, a cooperação, a dependência, as alianças e os blocos de defesa, recebem interpretações diversas por parte desses mesmos estados. Juridicamente, as relações seriam baseadas na igualdade e na reciprocidade, mas a realidade política seria bem diferente: os poderes nacionais e as estaturas estratégicas dos estados desempenhariam papel preponderante. Continua a doutrina: “Em consequência, o sistema internacional apresenta estrutura hierárquica bem caracterizada, dispondo-se os componentes de maior poder e estatura no centro deste sistema, ao passo que os mais fracos se encontram na sua periferia”<sup>32</sup>.

---

31 ESG, *Doutrina* (Rio de Janeiro: ESG, 1989), p. 55 e 196-197.

32 Id. p. 196-197.

Cada estado procuraria fortalecer-se a seu modo e adequar sua inserção no mundo de acordo com sua posição geográfica e acervo histórico-cultural. A neutralidade, o isolamento, o não alinhamento, a adesão a tratados e alianças, o ingresso em sistemas de segurança coletiva, seriam algumas das alternativas possíveis para a sobrevivência em um mundo incerto. Entretanto, a busca de soluções externas para reforço de poder e de segurança (aparentemente a solução mais fácil e menos dispendiosa) seria sempre precária e instável, por depender da evolução da conjuntura internacional e não fornecer garantias de que os compromissos sejam cumpridos, além de enfraquecer o controle nacional sobre decisões vitais. Sendo o problema básico das relações internacionais, segundo a doutrina, a *busca e a manutenção do poder*, uma política de segurança externa deveria partir da identificação dos objetivos nacionais permanentes que tivessem relação com a integridade do território e a manutenção da capacidade do estado de tomar decisões independentes. Conclui-se que: “Embora não represente um imperativo universal, só um Poder Nacional, preparado e aplicado por uma Estratégia de Segurança Externa realista, oportuna e flexível, representa efetivamente o alicerce de garantia necessário a uma nação”<sup>33</sup>.

Fica claro que, para atender ao imperativo da segurança, somente o fortalecimento do *poder nacional* preencheria os requisitos de confiabilidade desejados, a fim de que o estado verdadeiramente independente tivesse como se garantir pela autonomia dos meios e das capacidades. O poder nacional, cerne da matriz doutrinária, estaria estruturado nas suas quatro expressões: política, econômica, militar e psicossocial. Quando o poder potencial mobilizável de um estado não fosse suficiente para garantir sua segurança pelo esforço autônomo, a *diplomacia* teria

---

33 Id. p. 201.

de suprir essa carência, pela negociação e por meio de medidas persuasivas destinadas a desestimular ou minimizar rivalidades: “A necessidade de dinamizar a Diplomacia torna-se imperiosa quando o grau de desenvolvimento nacional não permite [ao estado] aparelhar-se com meios de defesa suficientemente poderosos para atender às Hipóteses de Guerra”<sup>34</sup>.

Tendo em vista a realidade internacional na qual o estado se projeta, uma política externa voltada para a conquista e a manutenção dos objetivos nacionais levaria em consideração os acordos, tratados, pactos e alianças formalmente estabelecidos, ainda que a História comprove que esses instrumentos internacionais sejam, às vezes, descumpridos. É inegável, de acordo com a doutrina, que a existência de determinadas regras de convivência tem servido como fator inibidor de uma ruptura brusca do *statu quo* (pelo uso da coerção física) e como amortecedor de interesses contrários à estabilidade internacional. A diplomacia utilizaria métodos graduais e flexíveis de maneira a só aceitar o emprego do poder militar como último recurso<sup>35</sup>.

Pelo exposto até aqui, conclui-se que a visão teórica do meio internacional que prevalece na doutrina é aquela do *realismo político clássico*<sup>36</sup>. Embora não seja novidade que entre os militares

---

34 *Id.* p. 203.

35 *Ibid.* Em 1987, o vice-almirante João Carlos Gonçalves Caminha, forte partidário das concepções realistas, comentava sobre o assunto: “Se só cabe à Diplomacia de um dado estado usar o Direito antes em benefício do interesse da nação do que em benefício da Justiça, então o uso do Direito pela Diplomacia deve ser conduzido dentro de um perspectiva estratégica. A Diplomacia que traz em si a repugnância pela Estratégia, ou seja, pela presença do poder no trato entre os estados, só merece apreço nos países com vocação suicida ou naqueles sem maiores pretensões na História”. Cf. João Carlos G. Caminha, “Estratégia e relações de poder”. *Política e Estratégia* (v. V, n. 4, out./dez. 1987, p. 439-485), p. 445.

36 A doutrina militar brasileira (DMB), por sua vez, editada pela ESG, em 1983, como resultado de amplos estudos realizados desde 1969 no Curso de Comando e Estado-Maior das Forças Armadas (CEMCEFA), tratava não somente das diretrizes práticas para o funcionamento efetivo do sistema militar brasileiro, em termos de preparo, adestramento e planejamento estratégico, mas também dos fundamentos sobre os quais se apoiava. Dentre esses fundamentos incluíam-se: a vocação pacífica

sempre houve receptividade, na prática do ofício, à concepção realista da política internacional, parece de interesse registrar que sua incorporação formal à doutrina constitui indicativo de que, no plano conceitual, assume-se como fonte válida de conhecimento determinada teoria das relações internacionais, cujo consumo entre os militares traz implicações também para a política exterior do Brasil, como se verá a seguir.

### **O pensamento dos militares e a política externa**

Em termos de produção intelectual dos militares no campo das relações internacionais, levantamento que fizemos em revistas e periódicos nacionais especializados, no período 1961-1989, indicou que alguns temas eram recorrentes em virtude de sua relevância estratégica ou militar para o Brasil, do ponto de vista das Forças Armadas: a questão das *fronteiras* (defesa, ocupação e presença); a *Amazônia* (gestão do território e defesa da soberania nacional contra a cobiça estrangeira); *Atlântico Sul* e *Antártica* (sobretudo em publicações da Marinha); *Cone Sul* (ênfase nas relações com a Argentina e perspectivas político-econômicas na sub-região); e, por fim, análises setoriais (temática e geograficamente), do tipo “conhecer o inimigo”, sobre os avanços do *comunismo internacional* (política externa dos países socialistas, avaliações do poderio soviético, chinês, cubano, etc.). Com exceção do último caso, relativo à conjuntura vivida naqueles tempos, a ênfase dos estudos

---

do povo brasileiro; a tradição diplomática e os princípios da política externa brasileira; a busca de soluções das controvérsias sem o uso da força; e o respeito aos compromissos internacionais. A DMB elencava, ainda, os condicionantes básicos que influenciavam a doutrina militar e definiam o perfil internacional do Brasil: a) país ocidental, na defesa de valores como universalismo, soberania igualitária, autodeterminação, boa convivência e progresso dos povos; b) país latino-americano, compartilhando dos ideais e dos princípios da comunidade regional latino-americana; c) país em desenvolvimento e pertencente ao Terceiro Mundo, empenhado por uma reordenação mais justa e realista do sistema econômico mundial; d) nação democrática, “de fortes sentimentos de religiosidade, visceralmente oposta à difusão e à expansão de qualquer ideologia totalitária”. Ver Antonio Candido Graça Alvarenga, “Doutrina militar brasileira”. *Revista da Escola Superior de Guerra* (Ano I, v. II, n. 2, abr. 1984, p. 61-77), p. 68.

dos militares recai sobre o entorno geográfico do país e seus pontos críticos de contato-atrito com o mundo exterior.

Puderam ser encontrados, também, textos esparsos, não especificamente sobre relações internacionais, mas correlatos nas áreas de administração, economia, finanças, ciência e tecnologia, organização, técnicas e táticas militares<sup>37</sup>.

Quanto a influências recebidas de autores estrangeiros, o levantamento mostrou que dois nomes sobressaíam na área de relações internacionais: Hans J. Morgenthau e Raymond Aron. Pertencentes à escola clássica do realismo, ambos eram frequentemente citados ou incluídos em bibliografias de textos escritos por oficiais. Na área de estratégia, mereciam destaque: Basil H. Liddell Hart, André Beaufre e os eternos Sun Tzu e Karl von Clausewitz. Entre geopolíticos, eram feitas referências aos teóricos Friederich Ratzel e Juan Rudolph Kjéllen; a Alfred T. Mahan (poder naval); Halford Mackinder, Nicholas J. Spykman e Karl N. Haushofer (poder terrestre); e Giulio Douhet e Alexander Seversky (poder aéreo). Em trabalhos sobretudo de natureza doutrinária eram comuns referências a alguns autores da área da ciência política: Robert Dahl, David Easton, Karl Deutsch e Harold Lasswell. Conviria ressaltar, ainda, o impacto que teve entre os militares o estudo de Ray S. Cline sobre “avaliação do poder mundial”, em 1975, onde o Brasil era então colocado em sexto lugar, em termos de “poder perceptível”, entre as grandes potências mundiais<sup>38</sup>.

---

37 Quanto a artigos, foram consultados os seguintes periódicos: *A Defesa Nacional*, *Revista do Clube Militar* e *Revista Militar Brasileira* (Exército); *Revista Marítima Brasileira* (Marinha); *Revista Aeronáutica* (Aeronáutica); *Revista da Escola Superior de Guerra* (EMEA); *Segurança e Desenvolvimento* (ADESG); *Política e Estratégia* (Ed. Convívio); e *Cadernos de Estudos Estratégicos* (CEBRES).

38 Ray S. Cline, *World power assessment: a calculus of strategic drift* (Washington D.C., Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, 1975).

Em estudo realizado por Maria Regina Soares de Lima e Zairo B. Cheibub, em 1983, constatou-se que as questões relacionadas aos enfoques militares eram veiculadas quase que exclusivamente em revistas militares, tanto profissionais quanto de divulgação. Em comparação com as revistas da área de ciências sociais, as publicações militares abrigavam: 91,6% das formulações geopolíticas; 72,1% das análises estratégico-militares; 77,3% dos artigos sobre guerras e conflitos; e 85,6% quando o assunto era a política externa dos países socialistas<sup>39</sup>. Os militares tendem a produzir reflexões mais voltadas para o ângulo estratégico-militar da política internacional, o que é natural. Estudos específicos sobre política externa brasileira e diplomacia, porém, são raros<sup>40</sup>.

Admitindo, como se viu, o peso do realismo político na visão militar do meio internacional, quais seriam as consequências advindas para a política externa? Os militares almejavam, para o Brasil, uma posição de importância no quadro mundial, consentânea com o potencial de um país de dimensões continentais, através da qual o Brasil deixaria de ser espectador e passaria a ter voz ativa no concerto das nações. O robustecimento do poder nacional permitiria ao estado brasileiro fazer-se forte o bastante para, em um mundo dominado pela lógica fria dos interesses, abrir seu próprio caminho visando à criação de um *novo centro de poder independente na América do Sul*.

A “construção da potência”, para utilizar a expressão de Geraldo Lesbat Cavagnari, passou a ser preocupação constante no pensamento dos militares, na expectativa de que a ascensão do Brasil a níveis superiores da hierarquia internacional de poder tivesse como corolário a ampliação das atribuições do poder militar

---

39 Cf. Maria Regina Soares de Lima & Zairo B. Cheibub, *Relações internacionais e política externa brasileira: debate intelectual e produção acadêmica* (Rio de Janeiro: MRE/IUPERJ, mimeo 1983), p. 20.

40 Observou-se, em nossa pesquisa dos periódicos, que a maior parte dos artigos sobre política externa brasileira e diplomacia, que apareciam em revistas militares, eram de autoria de diplomatas.

na defesa de interesses nacionais além-fronteiras<sup>41</sup>. A noção realista de potência, ressalte-se, possuía enraizamento profundo no nacionalismo dos militares e não era de modo algum apanágio exclusivo das obras magnas da geopolítica, ainda que frequentasse com desenvoltura aqueles textos.

Com a Revolução Cubana, e sobretudo após 1961 (ano da criação da Escola das Américas, no Panamá), a estratégia norte-americana para a América Latina havia passado a privilegiar o tema da “guerra revolucionária” e do “inimigo interno”, por intermédio de programas de segurança voltados para o interior do continente e do envio de materiais leves e equipamento militar antiguerrilha. Em caso de ameaça externa (uma hipotética iniciativa de guerra por parte da União Soviética), os Estados Unidos assumiriam a responsabilidade da defesa continental, sendo este o motivo por que os exércitos latino-americanos deveriam voltar-se prioritariamente à segurança interna e à ação cívico-social<sup>42</sup>.

Os militares brasileiros estavam conscientes de que a defesa da soberania nacional não era tarefa a ser delegada a outro estado e que a emergência de novo centro de poder político não poderia admitir a subordinação estratégica *ad infinitum* ao poder hegemônico. A luta nacionalista pela elevação do prestígio internacional do país, por conseguinte, teria de ser perseguida mediante a *autonomia do desenvolvimento*. As dificuldades criadas pelos Estados Unidos para a cessão de material bélico moderno e sofisticado, na década de 1970, levaram o Brasil a buscar ativamente fontes europeias de armamentos e tecnologia (o Acordo Nuclear com a RFA, em 1975, foi o exemplo mais claro), visto que o estabelecimento de um sistema de segurança mais independente

---

41 Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, “Autonomia militar e construção da potência”, in *As Forças Armadas no Brasil* (Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987), p. 58 e seguintes.

42 Ver Robert Wesson (ed.), *The Latin American military institution* (New York: Praeger Publishers, 1986) e George Philip, *The military in South American politics* (London: Croom Helm, 1985).

pressupunha maior grau de autonomia na fabricação de armas e na posse de conhecimento para gerá-las.

Nesse sentido, com a finalidade de descrever o conjunto das políticas estratégicas implementadas pelos Governos militares, Clóvis Brigagão e Domício Proença Jr. identificaram um “tripé” industrial-tecnológico do poder brasileiro, ou seja, a indústria de armamentos, a informática e a nuclearização teriam sido os “três componentes essenciais do empenho brasileiro no sentido de adquirir um *poderio autônomo regional e internacional* digno de crédito”<sup>43</sup>. Dado o papel preponderante do estado no tipo de modernização pretendida, não é de todo incorreto afirmar-se que tal processo se constituiu, segundo a observação de Max Manwaring sobre as elites político-militares brasileiras, em uma tentativa de “construção do Brasil à sua própria imagem”, a qual recebeu posteriormente o nome de nacional-desenvolvimentismo<sup>44</sup>.

O ano de 1977 representou, para os militares, marco conceitual na via da autonomia estratégica, visto que, na prática, o Acordo Militar de 1952 com os Estados Unidos já era inoperante<sup>45</sup>. A nacionalização dos meios, a redução da dependência e das vulnerabilidades nacionais, maior liberdade de manobra logística e operacional, eram todas reivindicações antigas dos militares com vistas a impedir a transferência dos centros de decisão para o estrangeiro e a garantir a soberania plena do país em todos os campos do desenvolvimento. A Guerra das Malvinas, em 1982, com a demonstração de superioridade tecnológica da potência extracontinental, foi prova cabal da necessidade urgente de

---

43 Cf. Clóvis Brigagão & Domício Proença Jr, “A projeção externa do Brasil: a questão da segurança”. *Contexto Internacional* (n. 7, jan./jun. 1988, p. 85-109), p. 87.

44 Max G. Manwaring, “Elites político-militares brasileiras: semelhança e continuidade, 1964-1975”. *A Defesa Nacional* (n. 689, mai./jun. 1980, p. 101-111), p. 108.

45 Ver Moniz Bandeira, *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989), p. 235-6.

modernização das Forças Armadas brasileiras e de programas de reequipamento em bases nacionais<sup>46</sup>.

Claro está que a superação autonomista da dependência, preconizada pelos militares, devia ser buscada em termos de integração da economia nacional no capitalismo mundial, e não fora dele, como levavam a pensar as correntes mais radicais da teoria da dependência, que desembocavam, em última análise, na via socialista. O anticomunismo arraigado entre os militares e a opção estratégica pelo Ocidente, aliás, não poderiam sugerir curso de ação diferente.

Com o propósito de construir a potência e de elevar o prestígio nacional, porém, o nacionalismo dos militares foi pragmático em seu aspecto operacional. Tal pragmatismo diplomático, necessário a fim de otimizar a inserção econômica do país, casava-se bem com o realismo e chegava às vezes a ter precedência sobre considerações ideológicas anticomunistas, como já o comprovam os estudos sobre a política externa brasileira no período em tela. Bastaria lembrar que, mesmo durante o Governo Castelo Branco, quando haveria de se supor maior animosidade em relação aos países socialistas, não se abriu mão das possibilidades de comércio e de cooperação econômica com o bloco liderado pela União Soviética<sup>47</sup>.

A partir da redemocratização do país, foram surgindo sinais de que as Forças Armadas necessitavam caminhar em direção a uma revisão dos conceitos fundamentais que nortearam suas ideias, de modo mais ou menos perene, desde o fim da Segunda

---

46 Nilson Vieira Ferreira Mello (Coronel), "O conflito das Malvinas e seus ensinamentos". *A Defesa Nacional* (n. 706, mar./abr. 1983, p. 31-34).

47 O regime instaurado em 1964 não rompeu relações diplomáticas com a União Soviética nem com os países da Europa Oriental (o fez apenas com Cuba). Ainda citando Castelo Branco: "No Leste Europeu encontramos estados cuja filosofia política diverge essencialmente da nossa. Essas divergências não têm por que criar entre nós e esses países um estado de hostilidade. As relações que com eles temos podem ser mantidas e, em certos terrenos, ampliadas". Discurso do Presidente Castelo Branco na cerimônia do Dia do Diplomata, em 31 de julho de 1964, *op. cit.*, p. 21.

Guerra Mundial. Os riscos de esterilização do conhecimento e de dogmatismo ideológico, somados à ausência de debate, reforçavam entre os próprios militares essa convicção<sup>48</sup>. Alguns fatores políticos também contribuíram para a consolidação da tendência à mudança: a distensão internacional Leste-Oeste e as transformações verificadas na União Soviética, sob o impacto da *perestroika* de Michail Gorbachev; a volta dos regimes democráticos no continente sul-americano e o incremento das relações de cooperação e de integração econômica entre o Brasil e seus vizinhos do Cone Sul, notadamente a Argentina; o novo perfil de segurança do Brasil, que havia desenvolvido uma indústria bélica nacional e uma capacidade econômica acima da média dos países considerados do “Terceiro Mundo”; e, no final da década de 1980, a crise do “socialismo real”<sup>49</sup>.

De acordo com Armando Amorim Ferreira Vidigal, três hipóteses de guerra haviam dominado o pensamento militar brasileiro desde os anos 1960: a) o envolvimento em uma *guerra extracontinental*, como força de apoio ao esforço dos estados Unidos e demais potências ocidentais, em caso de deflagração de conflito mundial com o bloco comunista; b) *conflito regional* com a Argentina ou com uma aliança formada por países hispânicos limítrofes; c) *guerra revolucionária* e anti-guerrilha. Essas três hipóteses, considerando os fatores mencionados no parágrafo acima, haviam perdido sua substância e não correspondiam mais

---

48 Em palestra na Escola de Guerra Naval, em 1985, o General Octávio Costa afirmava com franqueza: “É preciso reagir à tendência, que chegou a se configurar, para uma *doutrinação ideológica* voltada para inibir qualquer iniciativa autônoma e para gerar lealdades incondicionais, que poderiam nos levar ao risco de assumirmos um perfil militar caracterizado por uma formação humanística insuficiente, unilateral e dogmática e por uma tendência à elaboração de raciocínios simplificados, até mesmo por mentalidade preconceituosa, intolerante e maniqueísta, incapacidade, afinal, de conviver com realidades complexas”. Octavio Costa, “Os militares na sociedade moderna”. *Política e Estratégia* (v. IV, n. 2, abr./jun. 1986, p. 163-173), p. 171.

49 Sobre a mudança no perfil de segurança do Brasil ver Antonio Carlos Pereira, “O pensamento estratégico brasileiro”. *Política e Estratégia* (v. VI, n. 4, out./dez. 1988, p. 750-761).

à realidade externa na qual se inseria o Brasil. O conflito global dificilmente ocorreria em um futuro previsível, a cooperação regional (inclusive militar) já era um dado concreto, e o inimigo interno havia desaparecido. O resultado disso foi a perda dos referenciais que antes orientavam o pensamento e a ação dos militares, que teriam entrado, no dizer de Armando Vidigal, em “crise existencial”, provocada pela ausência de objetivos e metas plausíveis<sup>50</sup>.

Em 1988, o almirante Mário César Flores alertava para a necessidade de renovação do pensamento e postulava a redefinição dos antigos valores e conceitos à luz da nova realidade que se fazia presente. Conclamava-se, então, a sociedade para que participasse do debate que se abria sobre o papel das Forças Armadas:

*Conviria proporcionar aos cursos da ESG, pelo menos ao mais alto, uma orientação que servisse mais para estimular o pensamento do que para fazer crer em certezas. Conviria também aumentar naquela Escola o intercâmbio (já existente) com o mundo político, diplomático, administrativo, científico e acadêmico, discutindo-se [...] e explorando-se a prospecção, com o apoio em instituições e pessoas aptas para tanto*<sup>51</sup>.

Com diagnóstico similar, em 1989, Armando Vidigal se unia às correntes reformistas, oriundas em um primeiro momento sobretudo da Marinha, e afirmava:

---

50 Cf. Armando Amorim Ferreira Vidigal, “Uma nova concepção estratégica para o Brasil – um debate necessário”. *Revista Marítima Brasileira* (v. 109, n. 7/9, jul./set. 1989, p. 49-71), p. 59-60. Dizia então o vice-almirante Armando Vidigal que “sem as motivações clássicas, as Forças Armadas correm o risco de “desemprego estrutural”, isto é, de se tornarem imensas organizações sem objetivos concretos, com os militares à espera de algo que sabem não acontecerá”, p. 60.

51 Mário César Flores, “O preparo da Marinha dos próximos 10 a 30 anos. Dúvidas, comentários e sugestões”. *Política e Estratégia* (v. VI, n. 4, out./dez. 1988, p. 608-616), p. 615.

*É imprescindível que a sociedade brasileira, que não se sente ameaçada do exterior, e, portanto, que considera irracional o emprego da força nas relações internacionais, seja conscientizada da importância fundamental das Forças Armadas para o progresso do país. Esta conscientização resultará, inter alia, da participação da sociedade no debate que estamos convocando para o estabelecimento de uma nova concepção estratégica para o país. Sem esta efetiva participação, nenhuma concepção será válida ou eficaz<sup>52</sup>.*

A tarefa de rever concepções e doutrinas no pós-Guerra Fria constitui assunto em evolução entre militares e segmentos da sociedade engajados no debate estratégico, cuja apreciação, até os dias atuais, escapa aos limites deste artigo. Caberia apenas recordar, entre os progressos visíveis já alcançados recentemente, a adoção do documento de Política de Defesa Nacional, anunciado pelo presidente da República, em novembro de 1996, o qual enumera princípios, define objetivos e traça diretrizes para a atuação do estado brasileiro na área de defesa.

### **Conclusão**

Tomando como referência apenas as abordagens distintas daquelas usualmente praticadas no universo norte-americano da pesquisa em relações internacionais, a geopolítica é considerada uma das contribuições teóricas mais significativas da América do Sul à disciplina (a outra seria a teoria da dependência), embora não necessariamente original ou analiticamente consistente, dada a complexidade de fatores envolvidos na dinâmica internacional,

---

52 Armando A. F. Vidigal, "Uma nova concepção estratégica para o Brasil", *op. cit.*, p. 71.

além do exclusivamente geográfico<sup>53</sup>. No entanto, é lícito afirmar que, no pensamento dos militares entre 1961 e 1989, como se tentou mostrar, o paradigma realista exerceu influência muito mais marcante, em matéria de fundamento teórico para a compreensão da política internacional, do que a geopolítica.

Em termos de política externa, a geopolítica tampouco encontrou guarida seja no discurso seja na prática da diplomacia brasileira. Com as devidas ressalvas de ênfase, variações e inflexões de política, pode-se dizer que o pensamento político internacional dos militares esteve sempre muito mais ligado ao projeto nacional-desenvolvimentista, que norteou as grandes linhas da política exterior até o fim da década de 1980, do que com o receituário geopolítico ou o próprio liberalismo associado, restrito a 1964-1967. O que poderia haver de substância na interpretação crítica tradicional, desse modo, não se aplica à política externa. Os traços de nacionalismo, autonomia e pragmatismo, presentes no pensamento dos militares, se confundiram com a própria diplomacia e se constituíram, na época, em fator de elevado consenso interno.

O ponto de diferença com a visão de outros segmentos da sociedade brasileira, à parte as críticas de “terceiro-mundismo” provenientes de setores liberais da direita, esteve na maior ou menor determinação dos militares na construção da potência como solução para aumentar o prestígio nacional, a qual adquiriu contornos triunfalistas em certos momentos. Os pressupostos realistas, levados às suas últimas consequências, induziam a supor que para um país periférico ter voz ativa na política mundial, entendida em sua forma mais crua de “política de poder”, seria preciso que este se

---

53 Cf. Michael J. Francis and Timothy J. Power, “South America”, in David W. Dent (ed.), *Handbook of political science research on Latin America: trends from the 1960s to the 1990s* (Westport: Greenwood Press, 1990), p. 356.

instrumentalizasse dos meios (inclusive militares) para participar do “divertimento” das relações internacionais.

O esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista coincidiu com o fim da Guerra Fria e atingiu o cerne do pensamento não só dos militares, mas de todos os segmentos que então se dedicavam à reflexão sobre a inserção internacional do país. No contexto da globalização, as antigas dicotomias “associação *versus* autonomia” e “liberalismo *versus* nacionalismo” perderam o sentido. Nesta nova fase de investigação intelectual em andamento, já se pode antever o fim da geopolítica como instrumento de análise crível e a aceitação crescente de que há, pelo menos, fortes restrições a serem feitas ao uso do realismo político como fundamento da ação diplomática de um país como o Brasil, em especial nas suas versões mais conservadoras, estatocêntricas, elitistas e dogmáticas.

Dentro da perspectiva de consolidação de uma cultura estratégica no Brasil, com respaldo civil, caberia observar nos próximos anos a evolução do pensamento brasileiro em direção a uma (quixá desejável, porém de consecução reconhecidamente difícil) reflexão teórica pós-Guerra Fria, que tome por base a missão dos militares em um país pacífico, desnuclearizado, sem pretensões hegemônicas, com ativa diplomacia de paz e inserção regional múltipla, o qual, por sua profundidade geoestratégica, necessita também possuir capacidade de autoproteção e de resposta a ameaças, mediante uma força mínima de dissuasão defensiva.



## QUESTÕES ESTRATÉGICAS E DE SEGURANÇA INTERNACIONAL: A MARCA DO TEMPO E A FORÇA HISTÓRICA DA MUDANÇA\*

As questões estratégicas e de segurança internacional tiveram o seu espaço na *Revista Brasileira de Política Internacional* ao longo dos anos, embora não com a mesma intensidade que apareciam em outras revistas e periódicos voltados especificamente para esses assuntos. A preocupação dos editores da *RBPI* pareceu ser sempre a vinculação entre os temas estratégicos e a política externa brasileira, ou seja, ter presente o impacto para a inserção internacional do país, seja ele positivo ou negativo, de debates, decisões ou políticas na área de segurança.

Um dos exemplos da importância atribuída pelos editores da *Revista* à discussão sobre assuntos estratégicos foi o número especial sobre “Temas Militares” (XIV, 53-54, 1971). Entre os artigos daquele número alguns poderiam ser destacados: “O continente americano dentro da problemática mundial” (João Augusto de Araújo Castro), “Dissuasão e industrialização” (André Beaufre), “Segurança estratégica” (Nelson Lavenère-Wanderley), “A arte do

---

\* Artigo originalmente publicado in *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 41, Especial 40 Anos, 1998, p. 99-120.

comando na guerra nuclear” (José Maria de Toledo Camargo), e “As Forças Armadas e a integração da Amazônia” (Rodrigo Otávio Jordão Ramos). Ao final do volume, além dos documentos e das seções costumeiras de resenhas de livros, o leitor era ainda brindado com 61 páginas de uma bibliografia específica sobre temas militares, a qual incluía livros publicados no Brasil e no exterior, organizados por assunto, ampla relação de artigos e lista de periódicos especializados.

É interessante constatar que, em tempos de ameaça de guerra nuclear entre as superpotências, e sendo os estrategistas obrigados a “pensar no impensável”, os desconcertantes cenários que poderiam ser imaginados levavam às vezes à produção de estranhos textos (aos olhos do observador situado no final do século), alguns com finais melancólicos, como o do coronel Toledo Camargo:

*Não adiantarão tropas eficientes e condicionadas para o combate nuclear; chefes hábeis nas técnicas de comando e dominando os segredos das ciências humanas; infraestrutura sólida e arsenal bem fornido. Será sempre a fé a verdadeira força capaz de empolgar um povo, movimentar um exército e levá-lo ao objetivo, ainda que este não represente senão um amontoado de ruínas radioativas.*

Esses textos eram, entretanto, reflexos de um momento histórico particular.

Não obstante a ênfase nos temas de interesse direto para o Brasil, como se verá a seguir, artigos sobre questões mais gerais também apareciam com certa regularidade. Penner da Cunha, por exemplo, publicou em dois números (XV, 59-60, 1972 e XVI, 61-62, 1973) um estudo sobre “Aspectos da paz armada”, no qual analisava a evolução histórica de formas de hegemonias baseadas no “poder

militar relativo” (PRM) em cada um dos períodos estudados: *Pax Romana*, *Pax Christiana*, *Pax Britannica* e *Pax Americana*. Adota-se como premissa que, na sua expressão mais geral, a paz gerada pela conquista produz-se em uma extensa área geográfica pela imposição de um poder predominante sobre entidades políticas ali preexistentes, mas com a ressalva de que o poder assim aplicado não é sempre, nem é apenas, físico: “pode ser fruto da fermentação de ideias que passam a gozar de aceitação generalizada, como ocorreu com o Cristianismo”. Do estudo de Penner da Cunha, na parte relativa à *Pax Britannica*, extraímos um parágrafo sobre a teoria do *equilíbrio de poder* que permanece atual, já que o conceito ainda hoje é largamente utilizado na análise das relações internacionais, tanto por teóricos quanto por historiadores:

*A ideia de que se poderia identificar em política internacional um princípio tão constante quanto uma lei física explica a aceitação da doutrina do equilíbrio de poder. Estava dentro da tradição cientificista do momento [século XIX] tentar reduzir a formas exatas constatações susceptíveis de generalização. Ademais, os êxitos políticos ingleses e as ideias do laissez-faire induziram a aceitação desse mecanismo regulador automático. [...] Na verdade, ainda quando prevaleça um estado que se define, talvez à falta de melhor termo, de equilíbrio, é de certo exagero dizer que ocorre de forma automática ou sequer semi-automática. O que é quase espontâneo é o observador antecipar um equilíbrio nas relações de política internacional, pois de outro modo como se explicaria que o estado mais forte abdicasse de exercer sua força? [...] É claro que a teoria convinha à Inglaterra, cujas características nacionais distinguiam-na em tudo das demais nações europeias. Insular, marítima, monárquica, colonial, industrial, liberal, pôde desfrutar*

*e defender um “esplêndido isolamento” apenas quebrado pela necessidade de intervir para restaurar o equilíbrio de poder. Talvez essas características expliquem melhor do que a própria construção intelectual porque em geral se considera a teoria do equilíbrio um sistema britânico. Não existe, na verdade, perfeita coincidência entre a realidade e o delineamento teórico, mas, em grandes linhas, a preocupação inglesa era impedir a afirmação de uma potência que lhe criaria problemas, levando em conta sua grande dependência externa.*

Na Série Brasília da *RBPI*, questões atuais de segurança internacional continuaram a ser abordadas na revista. O embaixador Amaury Porto de Oliveira, por exemplo, pesquisador do Instituto de Estudos Avançados da USP, no artigo “O Leste asiático em tempos de monopolaridade” (Ano 39, n° 2, 1996), analisou o problema da reformulação da política de segurança regional na Ásia-Pacífico, envolvendo os Estados Unidos, a Rússia e os países asiáticos (sobretudo Japão e China), no contexto do pós-Guerra Fria. Trata-se de tema oportuno, pois na Ásia-Pacífico do momento presente uma das questões centrais a ser respondida é a de se saber se as nações asiáticas escolherão o caminho do progresso, pela continuidade pacífica dos fluxos de comércio e de investimentos recíprocos, ou se, ao contrário, sucumbirão às tentações da *Realpolitik*, revivendo velhos diferendos bilaterais e adormecidas veleidades de potência, com repercussões negativas para a estabilidade regional.

Em seu texto, o embaixador Amaury Porto de Oliveira põe em relevo os interesses estratégicos e econômicos em jogo na Ásia-Pacífico e problematiza os grandes temas atualmente em discussão sobre o assunto: a presença militar norte-americana na região e o futuro da aliança EUA-Japão, a questão de Taiwan, o comportamento da China e a oscilação da política norte-americana

entre “contenção” e “engajamento”, as tentativas de maior aproximação entre Moscou e Pequim, os dilemas enfrentados pelo Japão para assumir o papel militar de um “país normal”, entre outros. Nunca é demais lembrar que persistem tensões em torno de disputas territoriais que envolvem vários estados, de que são exemplos: a) as reivindicações de soberania sobre as Ilhas Spratlys (ou Nanchas); b) a posse das Ilhas Paracell, confrontando China e Vietnam; c) o domínio sobre a Ilha Senkaku (ou Diaoyu), opondo China e Japão; d) o direito sobre as Ilhas Tok-Doh (ou Takeshima), rivalizando Japão e Coreia; e e) o contencioso entre o Japão e a Rússia em relação às Kurilas do Sul. O artigo finaliza pondo em relevo a criação do Foro Regional da ASEAN (ARF), em 1994, cuja finalidade é reforçar a cooperação mútua, incluindo medidas de construção de confiança, desenvolvimento de mecanismos de solução de conflitos e diplomacia preventiva. O autor sugere que o ARF, como instrumento de negociação multilateral surgido por iniciativa de potências pequenas e médias, talvez seja o mecanismo mais adequado à disposição dos países asiáticos para tentar encaminhar, por meio da “busca paciente do consenso, em um processo gradual de somas e adequações”, soluções consentâneas com suas próprias tradições.

Vejamos, a seguir, como se desenvolveram três grandes temas que, de acordo com a orientação da *RBPI* de privilegiar a reflexão sobre os assuntos ligados ao Brasil, foram recorrentes ao longo desses 40 anos: desarmamento e não proliferação nuclear; o poder militar no Brasil e o papel das Forças Armadas; e segurança e política de defesa do Brasil.

### **Desarmamento e não proliferação nuclear**

No Brasil, o interesse pela utilização da energia nuclear para fins pacíficos já existia de forma incipiente desde o advento da era atômica propriamente dita, ao final da Segunda Guerra Mundial.

Os fatores políticos que envolviam a posse do conhecimento para o enriquecimento do urânio, porém, cedo se fizeram sentir sobre o país e, em 1945, era assinado um acordo com os estados Unidos comprometendo-se os dois países à consulta prévia na exportação de materiais nucleares. Daquela época até os anos 50, merece destaque o trabalho pioneiro do almirante Álvaro Alberto, entusiasta do desenvolvimento da tecnologia nuclear no Brasil e um dos criadores do CNPq. Os governos militares, a partir de 1964, superada a fase inicial de estabilização financeira e de reformas econômicas e administrativas, reformularam em muitos pontos as diretrizes da política energética brasileira, que igualmente acompanhava a maior complexidade que o país ia adquirindo, com reflexos na área externa.

O debate sobre o desarmamento no âmbito das Nações Unidas, nos anos 60, mereceu especial atenção da *RBPI*, tendo sido reproduzidos vários discursos e documentos sobre a posição do Brasil na matéria, incluindo a Conferência sobre Desarmamento em Genebra, onde o Brasil, reafirmando então sua postura de independência em relação a qualquer bloco político-militar, propôs a substituição do binômio “desarmamento e inspeção” pelo trinômio “desarmamento, inspeção e reconversão econômica”. Em discurso pronunciado na 39ª Sessão da Conferência sobre Desarmamento (V, 19, 1962), Afonso Arinos de Melo Franco fez a defesa do “desarmamento geral e completo”, para o qual todos os estados, incluindo as grandes potências nucleares, deveriam dedicar esforços com base na confiança mútua e independentemente de diferenças ideológicas.

Em 1967, um número especial da *Revista* foi dedicado à política nuclear (X, 37-38, 1967), justamente no momento em que se discutia os termos do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), concluído no ano seguinte, ao qual o Brasil

não aderiu por considerá-lo injusto e discriminatório. Publicou-se naquele número amplo material sobre a política brasileira de energia atômica, desde pronunciamentos do presidente da República e do ministro das Relações Exteriores até análises sobre as características e aplicações das explosões nucleares para fins pacíficos, incluindo aspectos técnicos, jurídicos, científicos e político-militares. A Nota Liminar que introduzia o volume, assinada por José Honório Rodrigues, refletia bem o espírito da época:

*Como o poder mundial é transitório – e o de Portugal e Espanha foi fugaz como um meteorito –, obedecer e conformar-se com a política fixada pelos Poderes atuais significa abandonar todas as perspectivas que a energia nuclear própria oferece como um feixe de inacreditáveis possibilidades. [...] A política de energia atômica própria que o Brasil defende pode vir a ser o fator decisivo nos próximos séculos, e o nosso futuro pode ficar comprometido, caso não mantivermos a unidade destes três elementos fundamentais: a soberania, a energia atômica e o desenvolvimento.*

Havia aparentemente uma sintonia fina entre autoridades governamentais, militares, diplomatas, e grande número de acadêmicos e cientistas, todos convergindo no apoio à política traçada pelo presidente Costa e Silva, que, em discurso proferido em 1967, anunciava haver instruído o ministro das Minas e Energia a, em estreita colaboração com a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), elaborar um programa de produção comercial de eletricidade, com base na energia do átomo, que incluísse uma recomendação específica em relação à “oportunidade, dimensão e local da instalação da primeira usina geradora nucleoeletrica”, que

posteriormente teria seu sítio escolhido no município de Angra dos Reis (RJ). Afirmava o presidente:

*O governo brasileiro se reservará o direito de total exclusividade, quanto à instalação e operação de reatores nucleares, bem como às operações de pesquisa, lavra, industrialização e comercialização de minerais e minérios nucleares, materiais férteis, materiais físséis e materiais físséis especiais. Criará condições para a formação, no País e no exterior, do pessoal técnico-científico, especializado no campo da energia nuclear, de níveis médio e superior, na quantidade e nos prazos necessários à pesquisa científica, que será intensificada no território nacional.*

A posição do Brasil em relação ao TNP, por sua gravidade naquele contexto de Guerra Fria, acabou tendo reflexos no discurso diplomático. Araújo Castro, chanceler no governo João Goulart e mais tarde chefe da Missão Permanente do Brasil junto à ONU e embaixador em Washington, destacou-se pela elaboração de uma visão brasileira do cenário internacional que se coadunava perfeitamente com a estratégia que vinha sendo seguida na área nuclear. Em 1970, no artigo “Fundamentos da paz internacional: balança de poder ou segurança coletiva” (XIII, 49-50, 1970), Araújo Castro tece considerações sobre algumas das teses que a ele seriam depois permanentemente associadas, como a do “congelamento do poder mundial” e a da necessidade de revisão da Carta das Nações Unidas.

Araújo Castro sustenta que o TNP estava baseado em uma teoria de diferenciação entre “nações adultas responsáveis e poderosas” e “nações não poderosas” que, por isso mesmo, seriam “não responsáveis e não adultas”. A premissa fundamental do TNP era a de que, contrariamente à experiência histórica, o poder

geraria a moderação e traria consigo a responsabilidade. O perigo estaria nos países desarmados e não nos vastos e sempre crescentes arsenais das superpotências. Ao conferir poderes e prerrogativas especiais às nações que atingiram o *status* de “adultas” na era nuclear, continuava o embaixador, o TNP consagrava o poder e promovia “uma institucionalização sem disfarce da desigualdade entre os estados”.

As “oito conclusões e um sumário” com que Araújo Castro encerra seu artigo são um bom exemplo da forma como o Brasil concebia, no limiar da década de 1970, sua inserção estratégica internacional, e vale a pena reproduzi-las aqui:

*i) para os países menores, Paz é sinônimo de Segurança e significa, de maneira muito direta, soberania, integridade territorial e imunidade contra agressão ou ocupação estrangeira. A ideia de Justiça vincula-se assim, naturalmente, à ideia de Paz. A Paz não tem o mesmo sentido para todas as nações e o mesmo pode ser dito quanto à Segurança; ii) nem a balança de poder nem a segurança coletiva estão hoje em condições de oferecer uma base sólida e firme para a Paz internacional. A balança de poder tornou-se obsoleta e a segurança coletiva ainda não amadureceu. É uma questão de “não mais” no primeiro caso e de “não ainda” no segundo; iii) os esforços comuns ora realizados pelas Superpotências, valendo-se da “arte sutil da copresidência”, visam ao congelamento e à estabilização do poder à base de duas datas arbitrárias (25 de junho de 1945, data da assinatura da Carta das Nações Unidas, e 1º de janeiro de 1967, data limite para as nações se habilitarem como estados militarmente nucleares, nos termos do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares); iv) no léxico das Grandes Potências*

*o conceito de desarmamento está sendo superado pela expressão “controle de armamentos” ou “limitação de armamentos”. Os esforços comuns por elas desenvolvidos visam antes à manutenção da presente ordem internacional e à prevenção de uma conflagração nuclear em escala mundial que ao estabelecimento de uma Paz e Segurança permanentes entre as nações em consonância com os princípios e objetivos da Carta de São Francisco; v) em jargão diplomático, “realismo” passou a significar a aceitação passiva do poder como a única medida capaz de aferir os atos dos homens e as atividades das nações; vi) embora os mecanismos contemplados pela Carta das Nações Unidas se tenham revelado inadequados e inoperantes, seus princípios e objetivos permanecem tão válidos hoje quanto o eram em 1945 e possivelmente permanecerão válidos no futuro previsível; vii) o Conselho de Segurança, que fora anteriormente paralisado pelo veto, é agora frequentemente paralisado pelo “consenso” ou pela “unanimidade”. Dada a impossibilidade prática de aplicação das medidas coercitivas previstas no Capítulo VII da Carta, o melhor caminho aberto ao Conselho de Segurança no momento atual consistiria no desenvolvimento e no aperfeiçoamento de suas atribuições nos termos do Capítulo VI. Até que se proceda a uma revisão da Carta, será necessário um esforço criador mais consistente para que se chegue à utilização plena dos meios e mecanismos ao alcance do Conselho de Segurança e de toda a Organização para a solução pacífica de controvérsias internacionais; viii) o vigésimo quinto aniversário das Nações Unidas deveria oferecer uma oportunidade para reafirmação dos princípios e objetivos da Carta de São Francisco.*

*Ninguém pode afirmar que esses princípios deixaram de resistir à prova do tempo. Não obstante, é verdade que foram frequentemente ignorados, desrespeitados ou violados. A tarefa que se impõe às Nações Unidas é a de transformar esses ideais em realidade. As Nações Unidas podem representar apenas uma tênue esperança de Paz. Mas não existem outras esperanças.*

Ao manter-se à margem do TNP, o Brasil procurava mostrar as vantagens do Tratado de Proscrição das Armas Nucleares na América Latina (Tlatelolco, México), de 1967, o primeiro tratado de criação de uma zona livre de armas nucleares em uma região densamente povoada (ao contrário do Tratado da Antártica, de 1959, que cobre uma área desabitada). Analisando as estipulações do TNP, o embaixador Celso Souza e Silva, representante do Brasil na Comissão de Desarmamento da ONU, em breve resumo histórico das discussões sobre a não proliferação nuclear (XXX, 117-118, 1987), chamou a atenção para o artigo VII, que assegura a qualquer grupo de estados o direito de firmar tratados regionais, independentes do TNP, destinados a garantir a total ausência de armas nucleares nos respectivos territórios (caso do Tratado de Tlatelolco). Souza e Silva assinalou que a eficácia de qualquer zona livre de armas nucleares estaria “intimamente ligada ao respeito que as potências nucleares terão pela zona desnuclearizada”. De fato, o Protocolo Adicional II do Tratado de Tlatelolco obriga os cinco estados nuclearmente armados a respeitarem o *status* desnuclearizado da zona e a não usarem armas nucleares contra os países da região ou ameaçá-los de uso (as chamadas “garantias negativas de segurança”). Deve-se registrar, porém, que, embora o Brasil se considerasse unilateralmente obrigado pelo Tratado de Tlatelolco, este só entrou de fato em vigor em 1994, depois de ter seu texto emendado e ratificado por todos os países latino-americanos, inclusive Cuba.

O choque do petróleo de 1973 teve um impacto brutal na economia brasileira e entre as polêmicas medidas tomadas pelo governo para contra-arrestar seus efeitos sobressai o gigantesco programa nuclear. A construção de Angra I já havia sido acordada com os Estados Unidos, em 1972, mas o governo norte-americano se recusava a ampliar a cooperação por envolver o enriquecimento do urânio. Foi em 1975 que, dentro de uma estratégia de diversificação de parcerias, e com a finalidade de obter de terceiros o que os Estados Unidos se negavam a fornecer, assinou-se o Acordo Nuclear entre o Brasil e a República Federal da Alemanha, em Bonn, o qual causou sensação na época. A ideia era construir oito usinas nucleares com reatores de 1300 MW, do tipo PWR/Siemens, até 1990, e cerca de 50 outras usinas até o ano 2000 (!), incluindo enriquecimento do urânio para os reatores e o reprocessamento do combustível para obter urânio residual e plutônio. Daquele programa o que temos hoje é que a usina de Angra II só entrará em plena operação comercial em 1999 e ainda se discute se Angra III deve ser construída ou não.

No seio do estamento militar, havia ainda que veladamente a intenção de aproveitar a cooperação com a RFA para aumentar a capacidade tecnológica brasileira e obter os conhecimentos necessários para eventual fabricação da bomba atômica, objetivo não declarado que por muito tempo chegou a ser atribuído ao chamado “programa nuclear paralelo”. Um dos argumentos dos militares para a obtenção do *know-how* para chegar a um artefato nuclear, além de conferir prestígio e de fortalecer o poder nacional, era o de que outros países já possuíam a bomba e, por isso, não poderia o Brasil voluntariamente abdicar do domínio do conhecimento para construí-la se necessário fosse. Ao admitirem a possibilidade do “vir a ter”, era muito difícil ao observador externo não desconfiar do “querer”. A conhecida discussão sobre

a autonomia excessiva dos militares no aparelho do estado encontrava aí uma de suas realidades mais perversas.

Rex Nazareth Alves, ao escrever sobre “O programa nuclear brasileiro” (XXX, 117-118, 1987), descrevia um quadro internacional repleto de dificuldades e restrições para a consecução das metas propostas: existência de cartel tecnológico restringindo o acesso à tecnologia e inviabilizando a compra de materiais e equipamentos; política e/ou legislação de países exportadores de tecnologia, equipamentos e materiais unificados, contrárias aos interesses nacionais; política de não proliferação discriminatória e impeditiva de desenvolvimentos autônomos para fins eminentemente pacíficos; intenção declarada de não permitir o acesso de novos países ao mercado de tecnologias consideradas sensíveis; e interesse externo em manter o mercado brasileiro como importador de produtos com agregados tecnológicos e exportador de matérias-primas. Sob o pretexto de “garantir a paz mundial”, dizia-se, obstruía-se o “desenvolvimento independente e pacífico das nações emergentes”. Desse modo, a finalidade do “Programa Autônomo de Tecnologia Nuclear” seria a formação de uma competência nacional capaz de gerar as condições para a “independência indispensável ao atendimento pleno das necessidades brasileiras”, em um quadro de fortes pressões internacionais. No caso do Acordo Brasil-RFA, os Estados Unidos jamais cessaram de pressionar para que ele não prosperasse. Não obstante, no mesmo ano em que Rex Nazareth Alves escrevia (1987), o governo brasileiro anunciava que havia dominado por seus próprios meios o processo de ultracentrifugação para o enriquecimento do urânio.

A política nuclear brasileira, no que se refere ao desarmamento e à não proliferação, começa a mudar com a redemocratização no Cone Sul, na década de 1980. Everton Vieira Vargas, diplomata de carreira, analisou em detalhe essa mudança

no artigo “Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul”, já na Série Brasília da *RBPI* (ano 40, n. 1, 1997). A Declaração Conjunta sobre Energia Nuclear, assinada pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín (Foz do Iguaçu, 1985), deu início à aproximação bilateral nessa área sensível, por meio de medidas de construção de confiança (como as inspeções mútuas em instalações militares), destinadas a garantir total transparência ao processo. Essa cooperação ganhou contornos mais amplos com o estabelecimento do Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC), em 1990, e o Acordo quadripartite para aplicação de salvaguardas entre o Brasil, a Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), assinado em Viena, em 1991.

As suspeitas relacionadas com o “programa nuclear paralelo”, levado a cabo sigilosa e autonomamente pelas Forças Armadas, foram finalmente sepultadas com o fechamento pelo presidente Collor de Mello, em 1990, de um poço que presumivelmente serviria para testes nucleares na Serra do Cachimbo (uma área de treinamento militar no estado do Pará). Sob o Governo Collor, assinala Everton Vargas, “a questão nuclear deixou de ser associada à busca da autonomia estratégica, como o fora durante o período militar e sob o Governo Sarney. A preocupação maior era com o acesso à tecnologia, e procurava-se um tratamento multilateral mais transparente que legitimasse essa opção”. E continua:

*Verificou-se uma revisão da estratégia de inserção internacional de cada um dos países [Brasil e Argentina], com uma disposição para se tornar parte do regime internacional de não proliferação e seu consequente credenciamento como parceiros confiáveis, sobretudo no*

*que se refere à utilização de tecnologias de duplo uso, isto é, aptas tanto para emprego civil quanto militar.*

O fato é que, com essas medidas, o Brasil pretendia mostrar, de forma inequívoca e até mesmo inovadora, que estava dando passos concretos no campo da não proliferação, mas fora do marco discriminatório do TNP. Ainda era aquela a marca do tempo.

Em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou que o Brasil não tencionava produzir, adquirir ou transferir mísseis militares de longo alcance (Declaração de São José dos Campos) e foi aprovada a Lei nº 9112, que dispõe sobre o controle de exportações nas áreas nuclear, química, biológica, missilística e convencional. Isso abriu caminho para que o Brasil aderisse, no mesmo ano, ao Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis (MTCR), agrupamento informal de países para a coordenação de controles de exportação na área missilística. Entre os aspectos positivos do ingresso no MTCR, cumpre ressaltar os seguintes: coloca o Brasil ao lado dos países que detêm a tecnologia espacial e o poder de decisão na matéria; afasta o Brasil dos focos de fundada suspeita que atingem alguns países em desenvolvimento; consolida a imagem pacifista do país; e elimina a possibilidade de uso de legislações restritivas contra o Brasil, aplicáveis a países não membros do regime.

Para um país que possui seu próprio programa espacial, integrar o MTCR pode não garantir *per se* cooperação espacial relevante com os países desenvolvidos, mas facilita o acesso a tecnologias que antes nos eram vetadas. A criação da Agência Espacial Brasileira, em 1994, subordinada diretamente à Presidência da República, reafirmou o controle civil sobre a Missão Espacial Completa Brasileira. Há grande interesse no desenvolvimento do Veículo Lançador de Satélites (VLS), pois o Brasil possui vantagem comparativa nesse campo: a base de Alcântara (MA), de localização

geográfica privilegiada (a dois graus da linha do Equador), reduz em até 25% os custos de lançamento. Como se sabe, o primeiro teste de lançamento do VLS, em novembro de 1997, não teve êxito, o que pode ser considerado normal. Mas o objetivo final permanece, ou seja, a entrada do Brasil no restrito e lucrativo mercado mundial de lançamentos de satélites.

Em 1996, a atividade diplomática do Brasil no campo do desarmamento foi ainda mais intensa: o Brasil aderiu ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG), regime informal de países que visa à coordenação de controle de exportações de tecnologias e bens na área nuclear; ratificou a Convenção sobre a Proibição das Armas Químicas (que havia assinado em 1993), instrumento modelar na área do desarmamento, por se tratar de acordo efetivamente abrangente, não discriminatório e verificável; assinou o Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT), concluído naquele ano; e declarou uma moratória formal na exportação de minas terrestres antipessoal, por prazo de quatro anos, renovável por igual período (informalmente, a moratória já existia desde 1984).

O Brasil tomou ainda a iniciativa de propor Resolução à Assembleia Geral da ONU, aprovada em 1996, sobre “O Hemisfério Sul e Áreas Adjacentes Livres de Armas Nucleares”, tendo em vista a existência de diversos instrumentos internacionais relativos a zonas livres de armas nucleares em regiões daquele Hemisfério: Tratados da Antártica (1959), Tlatelolco (América Latina e Caribe, 1967), Rarotonga (Pacífico Sul, 1985), Bangkok (Sudeste Asiático, 1995) e Pelindaba (África, 1996). Pela Resolução foi reconhecido o estatuto de desnuclearização para fins militares de quase todo o Hemisfério Sul, tendo sido feito apelo à conclusão de iniciativas análogas em outras áreas do globo.

Por fim, a iniciativa-síntese de tudo o que foi feito em termos de adesão a regimes de não proliferação foi justamente a decisão do presidente Fernando Henrique Cardoso de solicitar ao Congresso Nacional autorização para o ingresso do Brasil no TNP, em junho de 1997. Amadureceu a percepção de que, estando o TNP próximo a atingir a universalidade dos países, com 185 membros, já não fazia mais sentido para um país como o Brasil, que nada tem a esconder nessa matéria, seguir afastado das discussões sobre desarmamento, salvaguardas e outros temas, que ocorrem no âmbito do TNP e que são de interesse direto para o país. A adesão a esses regimes, em última análise, garantirá ao Brasil acesso facilitado a tecnologias sensíveis no campo nuclear para fins pacíficos, o que não era possível ou era muito dificultado pelos países desenvolvidos que tinham dúvidas sobre as reais intenções do país. Prevaleceu enfim, nesse campo, a força histórica da mudança.

### **O poder militar no Brasil e o papel das Forças Armadas**

Parece haver, de forma inegável, uma corresponsabilidade civil-militar pelo escasso diálogo que por muito tempo foi a tônica nas relações entre as Forças Armadas e a sociedade civil no Brasil. A ausência de uma cultura estratégica consolidada no país explica apenas em parte esse fenômeno. Na *RBPI*, veículo natural para a divulgação da produção intelectual acadêmica, também foram publicados artigos representativos do pensamento dos militares, particularmente relevantes para a política externa se levarmos em consideração a natureza do regime de 1964-1985.

O General Carlos de Meira Mattos, um dos principais nomes da geopolítica que era largamente consumida nas casernas, abordou, em 1973, aspectos relativos ao poder militar e à política internacional, à guerra contemporânea (nuclear, limitada, convencional ou revolucionária), à estratégia (de ação direta ou indireta) e à diplomacia (XVI, 63-64, 1973). “Em síntese”, dizia

Meira Mattos, “podemos dizer que o Poder Militar tem como principal instrumento as Forças Armadas e, como arte na aplicação desse instrumento, a Estratégia Militar”. A “Política Internacional”, segundo ele, seria o “instrumento do Poder Político na busca de soluções pacíficas para os antagonismos entre as nações” e a diplomacia “a arte de negociar a serviço da Política Internacional”. Meira Mattos concluía afirmando:

*O Poder Militar vem sendo limitado na sua aplicação pelo perigo da hecatombe nuclear. A predominância, nos conflitos militares contemporâneos, é a das Guerras Limitadas ou Guerras Localizadas (combinando as formas convencional e revolucionária) e da estratégia de ação indireta. No âmbito da ação indireta salientamos a estratégia de dissuasão na qual se busca o efeito psicológico de paralisação pela ameaça (ameaça nuclear no caso das superpotências). [...] Cabe à Política Internacional, por meio da diplomacia, a missão heroica de impedir que as desinteligências e antagonismos ultrapassem o campo das negociações, precipitando-se no campo da violência militar. Quando isto acontecer, mergulhada a nação na guerra, a missão do diplomata será a de reabrir o caminho das negociações, tendo sempre em vista a conquista ou manutenção dos objetivos nacionais. [...] A compreensão da Guerra Contemporânea, de suas implicações, é de importância capital na formulação de uma doutrina militar, na preparação e aplicação do Poder Militar. Dessa compreensão devem surgir medidas que possam contribuir para o fortalecimento do moral e do caráter nacional. A guerra, como fenômeno social, continuará existindo sob os diferentes tipos e formas, e devemos estar preparados para enfrentá-la como uma contingência da vida e da sociedade humana.*

*Devemos compreender qual o gênero de guerra que nos ameaça, “para que não incorramos no erro fatal de nos prepararmos para uma guerra errada, quase tão fatal como não nos prepararmos para nenhuma”.*

Como a demonstrar o estímulo ao debate e a abertura da revista a todas as correntes de pensamento das Forças Armadas, a *RBPI* publicou, em 1984, artigo do contra-almirante Mucio Piragibe Ribeiro de Bakker, ex-diretor da Escola de Guerra Naval, intitulado “O poder militar brasileiro: uma visão de suas particularidades” (XXVII, 105-108, 1984). Em abordagem distinta daquela de Meira Mattos, o autor discorreu sobre a presença militar na política nacional e as distorções e deficiências que tal fenômeno ocasionou historicamente ao poder militar brasileiro.

A partir de uma tendência que se iniciou após a Guerra do Paraguai, aumentou com a República a preocupação das Forças Armadas, especialmente do Exército, com a política interna do país, em detrimento de suas atribuições clássicas, cuja prioridade deveria ser, no caso, a defesa externa. Colaboraram para esse fenômeno os seguintes fatores: a participação dos militares na instauração e consolidação do regime republicano; a liquidação dos problemas fronteiriços no início do século XX, com a consequente redução das ameaças externas regionais, “únicas capazes de empolgar o Exército de um país sem responsabilidades extracontinentais”; e as preocupações crescentes do Exército com os problemas de segurança interna relacionados com “manifestações socioideológicas” (Canudos, Contestado, etc.), que adquirem uma conotação anticomunista depois de 1917.

Mesmo após a Segunda Guerra Mundial, a tendência “doméstica” persistiu, uma vez que para os Estados Unidos, responsáveis pelo sistema de defesa hemisférica contra a União Soviética, não havia necessidade de que as Forças Armadas

latino-americanas se preparassem para uma missão que cabia precipuamente à potência hegemônica realizar. Os militares brasileiros continuaram intervindo na política e, pela lógica da “guerra revolucionária”, voltaram suas atenções para o “inimigo interno”. Tal estado de coisas se agravou com o golpe de 1964, observa Mucio Bakker, devido ao “forte aumento da presença militar no governo, no sistema nacional de segurança interna e em instituições civis diversas, particularmente, mas não apenas, nos órgãos da administração direta e empresas estatais, tudo isso com respaldo doutrinário provido pela Escola Superior de Guerra”. A instrospecção estratégica daí decorrente só começou a ser reavaliada seriamente com a redução da intensidade da Guerra Fria, o contencioso de Itaipu com a Argentina e o conflito das Malvinas, eventos que puseram em evidência as distorções que haviam acometido o poder militar brasileiro.

Algumas dessas distorções foram bem apontadas por Múcio Bakker: tendência a promover ou contribuir para a formação de esquemas políticos propensos ao poder autoritário em detrimento de mecanismos de compromisso e acomodação, próprios do jogo democrático; propensão a privilegiar as práticas destinadas à segurança interna, relegando o preparo militar clássico ao segundo plano; tendência do poder militar a definir, ele próprio, o seu papel, com escassa interveniência da nação e de sua representação política; admissão de esquemas e mecanismos que respondem melhor às demandas de anseios pessoais (cargos, carreira, privilégios, projeção, conforto e outros) do que à objetividade militar profissional; e ausência de orientação para que as três forças singulares tenham seus preparos comandados por diretrizes coerentes entre si e fundamentadas em percepções e avaliações comuns a respeito das hipóteses de ameaça. O autor conclui propondo um esforço do governo para a reformulação conceitual do preparo militar (naval, terrestre, aéreo e integrado), o qual

deveria enfatizar a defesa externa e o profissionalismo clássico, em consonância com a missão constitucional das Forças Armadas. A título de ilustração, é sempre bom reter que, de acordo com o artigo 142 da Constituição de 1988, as Forças Armadas se destinam “à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

O coronel Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, atual Coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp, contribuiu na *RBPI* com algumas de suas reflexões sobre a estratégia aplicada ao caso brasileiro no artigo “Brasil: introdução ao estudo de uma potência média” (XXVII, 105-108, 1984). Cavagnari observa que o discurso diplomático é explícito quanto às intenções da política externa brasileira, quando “rejeita o *status* de potência hegemônica como condição para fortalecer a presença internacional do Brasil, a fim de não reproduzir em outro nível as relações que hoje estão sendo condenadas pelos países subdesenvolvidos”. E continua: “Por enquanto, a diplomacia brasileira está convencida de que os interesses estratégicos brasileiros limitam-se à América do Sul, onde a presença diplomática se completa como presença estratégica. Reconhecendo que o País tem reduzida capacidade militar em relação à amplitude de seus interesses internacionais, com escassas possibilidades de influir no cenário mundial pela força, a diplomacia brasileira é sensível, em termos de segurança, apenas àqueles acontecimentos políticos que possam afetar o equilíbrio sul-americano de poder”.

Opõe-se a essa visão, segundo Cavagnari, o triunfalismo do discurso geopolítico, preocupado em demonstrar que o Brasil até o final do século será uma grande potência. Em tese, a maioria dos esquemas geopolíticos projeta uma pretensa hegemonia brasileira na América do Sul e superestima a participação atual do Brasil no processo decisório mundial.

*“Essa avaliação”, critica o autor, “decorre da metodologia utilizada pela geopolítica, que consiste na abordagem dos fatores geográficos (em resumo, o espaço e a posição) organizados em torno de determinados indicadores absolutos (isto é, o tamanho do PNB, a extensão territorial, os recursos naturais e a população), não levando em consideração o aspecto qualitativo desses indicadores, o grau de segurança desejável para a sociedade civil e a capacidade real do País na organização das relações de poder mundiais”.*

Isso o leva a considerar a visão diplomática sobre a realidade brasileira mais sensata do que o discurso geopolítico, por reconhecer “a existência de problemas internos típicos do subdesenvolvimento (concentração de renda e grandes deficiências em saúde, alimentação, habitação e educação) e de uma situação de dependência no sistema econômico internacional (importador de capital e tecnologia)”.

Cavagnari conclui que o cenário estratégico para o Brasil, como potência média, está contido nos limites da América do Sul. A posição que o Brasil ocupa na hierarquia de poder mundial, no entanto, como primeiro país sul-americano, concede-lhe, por extensão, o *status* de maior potência regional. A partir disso, pode-se dizer que, como queria a geopolítica, o Brasil estaria fadado à hegemonia no continente? A resposta é não:

*A limitação à autonomia estratégica do Brasil é consequência da hegemonia exercida pelos EUA, na América Latina, que praticamente lhe subtrai a vantagem de poder em relação aos países sul-americanos e lhe restringe o uso da força à defesa da integridade territorial e da soberania nacional, quando ameaçados. É uma imposição que resulta da integração de todo o*

*espaço mundial nos esquemas de poder administrados pelas superpotências. [...] Assim, o uso autônomo da força por uma potência regional se anula devido à sua incapacidade para subverter com êxito a relação de hegemonia imposta.*

Artigo mais recente sobre “O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989)”, escrito pelo autor desta resenha, publicado já na série Brasília da *RBPI* (ano 40, n. 1, 1997), tratou de questões relacionadas à evolução do pensamento dos militares brasileiros em matéria de relações internacionais e política externa. A partir de conclusões de diversos especialistas na área, entre eles Shiguenoli Miyamoto, Eliézer Rizzo de Oliveira e Antonio Carlos Pereira, o texto expôs algumas das limitações da “interpretação crítica tradicional”, que pretendia explicar a condução da política exterior do Brasil, no período do regime militar, exclusivamente à luz da Doutrina de Segurança Nacional e da geopolítica. Ao se analisar a concepção de política internacional prevalecente nos ensinamentos doutrinários das Forças Armadas, ficou claro o peso do realismo político clássico, cuja influência perdura ainda hoje. Por mais que tenha evoluído o pensamento dos militares no pós-Guerra Fria, há resistências à mudança que se originam da própria natureza do ofício e da missão a eles destinada.

Entre os traços distintivos que marcaram o pensamento dos militares, não parece haver dúvida que o nacionalismo que lhes é característico encontrou sua melhor tradução na busca sistemática e consciente de uma posição mais elevada para o Brasil no quadro mundial, que se pensava compatível com o potencial de um país de dimensões continentais: “O robustecimento do poder nacional permitiria ao estado brasileiro fazer-se forte o bastante para, em um mundo dominado pela lógica fria dos interesses, abrir seu próprio caminho visando à criação de um novo centro de poder independente na América do Sul”. Os militares entendiam que a

emergência de novo centro de poder político não poderia admitir a subordinação estratégica *ad infinitum* ao poder hegemônico.

O caminho seguido, portanto, foi o da autonomia estratégica, a ser alcançada através da nacionalização dos meios, da redução da dependência e das vulnerabilidades nacionais, e de maior liberdade de manobra logística e operacional, com vistas a impedir a transferência dos centros de decisão para o estrangeiro e a garantir a soberania plena do país em todos os campos do desenvolvimento. O caminho autonomista acabou por gerar uma mística associada à capacidade das Forças Armadas de serem indutoras em última instância do desenvolvimento científico e tecnológico, mística esta que os projetos especiais dos militares só faziam reforçar.

Qual o papel que cabe ao poder militar brasileiro? Não há respostas simples. Antes de entrar no próximo item, que continuará a abordar esse tema, haveria que lembrar, finalmente, o crescente engajamento das Forças Armadas nas operações de paz das Nações Unidas, vertente que tem ganho impulso na política externa brasileira. O Brasil tem participado de operações de manutenção da paz com mais intensidade nesta década, o que tem-se revelado boa oportunidade para o exercício de atividades específicas pelas Forças Armadas (cessões de tropas, observadores, policiais, equipes médicas, etc.), em situações que dificilmente teriam lugar em um conflito no qual o Brasil estivesse diretamente envolvido. Em Angola, por exemplo, o Brasil é o maior contribuinte com tropas na UNAVEM-III (cerca de 1500 voluntários). Essa participação, além de colaborar para a solução negociada de conflitos (respeitados os princípios do consentimento prévio das partes, da imparcialidade e da não violência) contribui não só para a projeção internacional do país como também é útil para o aprimoramento do preparo militar e para a atualização de conhecimentos, pelo contato com Forças Armadas de outros países.

## Segurança e política de defesa do Brasil

A segurança está em uma escala baixa nas prioridades nacionais, fato compreensível para um país pacífico que não alimenta pretensões hegemônicas no continente nem se sente ameaçado pelos seus vizinhos. Com a perda de substância das três hipóteses de guerra que haviam dominado o pensamento militar brasileiro desde os anos 60 (envolvimento ao lado do bloco ocidental em um confronto Leste-Oeste, conflito com a Argentina e guerra revolucionária interna), mudou a percepção da ameaça e novas prioridades foram surgindo.

A aproximação Brasil-Argentina e o estabelecimento do Mercosul fizeram a hipótese de conflito na fronteira Sul cair a zero. Em contrapartida, a problemática fronteira Norte exige crescente atenção, pois nela o tema tradicional da vigilância das fronteiras convive agora com a necessidade de preservação do meio ambiente, de combate ao crime organizado, ao contrabando e ao narcotráfico, embora não se espere que as Forças Armadas façam o trabalho que compete à esfera policial. Os gastos militares *per capita* do Brasil, são pequenos, compatíveis com os atuais cenários regional e internacional. Entretanto, o aparelhamento das Forças Armadas, do ponto de vista estritamente defensivo, envolve uma força mínima de dissuasão, à qual poderia ser somada, no cálculo estratégico, uma capacidade potencial de mobilização militar como resposta a ameaças. Como poderia ser, então, planejada e pensada uma política de defesa nacional? A experiência histórica recente do Brasil talvez comporte alguns ensinamentos.

Em 1978, na *RBPI*, Clóvis Brigagão, acadêmico ligado à área de segurança e estratégia, publicava análise sobre o cancelamento do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, ocorrido no ano anterior (XXI, 81-84, 1978). O Governo Geisel denunciou o Acordo como reação imediata às condições impostas pelo Congresso norte-

-americano à abertura de uma linha de crédito da ordem de US\$ 50 milhões (referente à assistência militar para equipamentos), condicionando-a a um relatório sobre violação dos direitos humanos no Brasil. Brigagão tratou dos antecedentes da questão e do contexto histórico que levou à assinatura do Acordo durante o segundo Governo Vargas, em 15 de março de 1952, contribuindo assim para que o público leitor da Revista pudesse ter elementos de informação para formar sua própria opinião a respeito daquele significativo acontecimento. O Acordo nunca estabeleceu uma política consistente de transferência de tecnologia dos EUA para o Brasil, consistindo basicamente de fornecimento de equipamentos e materiais usados (quando não obsoletos). Em 1977, o Acordo já se encontrava na prática inoperante, e seu rompimento representou, acima de tudo, gesto político de marcante significado para os militares na busca da autonomia estratégica do país. Como assinalado por Brigagão:

*O crescimento da indústria manufatureira, particularmente de veículos motorizados e setores da mecânica, metalurgia, eletrônica, etc., foram incrementados para abastecer uma ampla gama de equipamentos terrestres, incluindo caminhões militares, tanques e veículos blindados. Ao mesmo tempo, essa estrutura bélica vinculada a centros e institutos de pesquisa e desenvolvimento no campo militar, inclusive Universidade, de modo a assegurar continuidade e atingir novos níveis de sofisticação, tanto nas áreas do Exército, Aeronáutica e Marinha. Toda essa política de modernização, iniciada em 1967, desdobra-se com maior vigor a partir de 1975 com a criação da IMBEL (Indústria de Material Bélico do Brasil). A IMBEL foi concebida como uma holding vinculada a centenas de indústrias privadas que operam hoje na produção de armamentos. Um de seus objetivos é*

*tornar o Brasil autossuficiente em armamentos e com capacidade para exportar. Sua política foi traçada no sentido de incentivar a competição do mercado nacional de armas e, mais tarde, lançar-se na competição do mercado internacional, o que vai ocorrer principalmente a partir de 1978.*

Como as Forças Armadas não poderiam sozinhas garantir a compra de tudo quanto fosse produzido internamente, o modelo para o desenvolvimento da indústria bélica brasileira foi calcado na produção para a exportação de material de tecnologia intermediária, em especial para mercados em países em desenvolvimento (África, Oriente Médio, etc.). As exportações seriam formalmente controladas pelo Programa Nacional de Exportação de Materiais e Equipamentos Militares (PNEMEM), concebido pelo Conselho de Segurança Nacional. A busca desses mercados coincidiu com o “pragmatismo responsável” da política externa brasileira, de ímpeto mais comercial e menos ideológico do que opções diplomáticas anteriores, e deu origem a parcerias com países que depois se revelaram um problema a resolver, como Líbia, Irã e Iraque.

O Brasil se tornou em dado momento o maior produtor de armas do Terceiro Mundo, estando a maior parte da produção concentrada no complexo militar-industrial de São José dos Campos (SP). Além da IMBEL, já mencionada, três grandes empresas estiveram à frente desse processo: a Engesa (Engenheiros Especializados S/A), empresa privada fabricante dos carros de combate *Urutu* e *Cascavel*; a Embraer (Empresa Brasileira de Aeronáutica), empresa mista controlada pelo estado (que detinha 51% das ações), construtora do avião de treinamento *Tucano* e integrante da *joint-venture* Brasil-Itália para o desenvolvimento do caça a jato subsônico AMX; e a Avibrás, empresa privada colaborando em estreita associação com o Centro Tecnológico da

Aeronáutica (CTA), fabricante do lançador múltiplo de foguetes de saturação Astros 2.

Fatores internos (falta de condições do setor público para injetar novos recursos) e externos (retração do mercado externo, em especial no Oriente Médio) decretaram a falência do modelo na virada da década de 1990. Com a crise profunda da indústria bélica brasileira, as três empresas, que chegaram a responder por 95% das exportações de armas do Brasil, sofreram duro golpe: a Engesa entrou em concordata, em 1990, e teve sua produção desativada; a Avibrás foi obrigada a diversificar sua produção para não fechar, fabricando desde então tubos sem costura, antenas parabólicas e outros equipamentos de telecomunicações; e a Embraer, endividada, foi enfim privatizada em 1994, tendo conseguido se soerguer graças à boa aceitação no mercado internacional de suas aeronaves comerciais, como o EMB145 (a Embraer foi a única das “três grandes” a alcançar nessa transição relativo sucesso).

Além da indústria de armamentos e da política nuclear (já abordada nesta resenha), o outro componente da “modernização autoritária” (ou da política de defesa?) pretendida pelos governos militares, ao qual convém pelo menos fazer menção, era a indústria da informática. As discussões sobre o desenvolvimento autóctone desse setor no Brasil ganharam corpo nos anos 70, posteriormente consubstanciadas na reserva de mercado e nas políticas de “capacitação nacional” implementadas pela Secretaria Especial de Informática (SEI) de 1978 a 1984. O contencioso Brasil-Estados Unidos daí originado só veio a ser contornado com a abertura da economia brasileira no início dos anos 90, mas uma análise sobre o assunto fugiria dos objetivos desta resenha.

Outra área tradicional de preocupação para a defesa nacional, já mencionada, é a fronteira Norte e seus grandes espaços amazônicos, onde a dificuldade de acesso e a baixa densidade

demográfica colocam problemas de ordem logística para sua adequada cobertura estratégica. Em 1968, a *RBPI* publicou número especial sobre a Amazônia (XI, 41-42, 1968), com artigos tais como: “Por que a Amazônia deve ser brasileira” (Arthur Cezar Ferreira Reis), “Amazônia: desafio e contribuição” (Armando Dias Mendes), “Um sistema sul-americano de grandes lagos” (Robert Panero), “Novo enfoque sobre a Amazônia” (Herman Kahn & Robert Panero), “Diretrizes de uma planificação para o desenvolvimento regional da Amazônia” (Frederico Rondon), “Uma solução global para o problema do Amazonas” (Eudes Prado Lopes), e “Recursos naturais e humanos da Amazônia” (Felisberto Camargo). O mote das discussões era então a proposta do Instituto Hudson de construir barragens para criar cinco grandes lagos na Bacia Amazônica, pretendendo com isso estimular o intercâmbio econômico entre os países da América do Sul e o investimento estrangeiro na região (pesca, mineração, etc.), proposta esta que enfrentou fortes reações contrárias no Brasil e que, por isso mesmo, nunca avançou.

O artigo do General Rodrigo Otávio Jordão Ramos, “As Forças Armadas e a integração da Amazônia”, no já citado número especial da *RBPI* sobre “Temas Militares” (XIV, 53-54, 1971), reflete bem a visão militar sobre a Amazônia, que tomou corpo à época do “milagre” brasileiro, ou seja, de integrar a região ao resto do país pela ocupação humana dirigida e estimulada pelo estado, via migrações internas e assentamentos de colonos (os “excedentes demográficos nordestinos”) às margens das rodovias que deveriam desbravar e ajudar a desenvolver a floresta, como a Transamazônica e, do ponto de vista da segurança ao longo da fronteira, a Perimetral Norte. “Integrar para não entregar” era o lema que animava a “verdadeira bandeira nacionalista” contra a “cobiça” estrangeira:

*Afanosamente luta-se hoje para que o terceiro Brasil (o Brasil infradesenvolvido) não mais se detenha em sua arrancada definitiva (ainda que cautelosa e limitada pelos meios e instrumentos proporcionados) revigorando-se como medida preliminar e básica o enquadramento de segurança existente de forma a permitir, não só enfrentar as pressões exógenas, cada vez mais intensas, pela vitalização dos núcleos fronteiriços alienígenas já ligados ou em vias de conexão nos seus Centros de poder secundário e principais, como sobretudo pelos antagonismos eventualmente surgidos na zona interiorana, derivados de pressões endógenas de núcleos autóctones imigrados de cultura mais avançada, com valor cada vez mais ponderável, ou ainda de capitais ou de técnicas estrangeiras que busquem aplicação mais rendosa às suas atividades, os quais, todos, deverão ser contidos intransigentemente dentro dos limites fixados pelo interesse nacional.*

Nessa mesma linha, o projeto Calha Norte, que permaneceu sigiloso até 1986, pretendia estabelecer focos de presença efetiva em áreas remotas de fronteira na Amazônia, a partir de núcleos urbanos (“polos de irradiação de desenvolvimento”) como as cidades de Tabatinga e São Gabriel da Cachoeira, ambas no estado do Amazonas. A maior parte da execução do projeto ficou a cargo do Exército, que, por falta de recursos, continuou a tocá-lo em marcha lenta. Houve, é certo, uma mudança de concepção com o projeto Sivam (Sistema de Vigilância da Amazônia), destinado a criar uma rede integrada de telecomunicações, sistemas de sensores e radares conectados por satélite, aparelhos para interceptação e localização de sinais magnéticos, aviões e equipamentos de comunicação, tudo voltado para o monitoramento estratégico da região amazônica, coleta de dados, controle do tráfego aéreo

e produção de informações para o planejamento governamental da ocupação e do desenvolvimento sustentável da região. O Sivam substituiu a ideia de presença física para a de controle à distância, com base na inteligência e na informação.

Por trás da concepção do Calha Norte estavam os mesmos antigos temores dos militares pela “internacionalização da Amazônia”, que de tempos em tempos assume diversas feições “concretas”, como a hipotética criação de um estado yanomami. Essas visões conspiratórias, próprias do *soberanismo*, encontram-se tão arraigadas que produzem situações inusitadas, como a que se verificou por ocasião do recente incêndio que devastou Roraima, quando a ajuda estrangeira foi inicialmente rejeitada por oficiais do Exército. Aquele foi um claro indicativo de que, para os militares, a defesa da soberania (em termos territoriais ou abstratos) poderia implicar algum sacrifício do patrimônio ecológico do país. Somente estruturas mentais e percepções construídas em toda uma formação, das escolas militares aos cursos de alto comando, podem explicar a persistência de tal viés soberanista. A marca do tempo, neste caso, ainda não foi superada pela força histórica da mudança.

Com relação ao Atlântico Sul, outra área de interesse estratégico para o Brasil, em especial para a atuação da Marinha, cumpre recordar a Resolução 41/ 11 da ONU, de 1986, que, por iniciativa brasileira, aprovou a declaração da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Em 1981, o Brasil havia chegado à Antártica e, no ano seguinte, a Guerra das Malvinas mostrou de maneira dramática que uma área vital para a defesa nacional (a fronteira Leste) estava desguarnecida e vulnerável sob todos os aspectos, inclusive no plano da articulação jurídico-diplomática entre os países dos dois lados do oceano. Do ponto de vista da diplomacia brasileira, a Resolução de 1986, malgrado seu caráter

eminentemente declaratório, serviria como uma espécie de “escudo conceitual” para dissuadir eventuais ações militares de potências extrarregionais, bem como para implementar, no longo prazo, um sistema de cooperação horizontal que salvaguardasse o uso pacífico do mar entre os estados ribeirinhos, segundo a comunidade de interesses e a responsabilidade primordial de todos para com o hidroespaço atlântico.

O capitão de mar e guerra Acânio José Leão, no artigo “Interesses regionais e extrarregionais no Atlântico Sul” (XXXII, 127-128, 1989), assinalava que os direitos do Brasil aos recursos marinhos disponíveis em seu mar territorial, plataforma continental e, sob certas condições, fundos marinhos do alto-mar, seriam assegurados pelo estabelecimento de uma política externa “competente”, que desenvolvesse esforços no sentido de evitar que as justas aspirações do Brasil fossem preteridas, por ocasião de negociações, e que criasse condições para a paz e a estabilidade econômica e social na região banhada pelo Atlântico Sul. “Ao Poder Naval”, dizia ele, caberia “respaldar a Política Externa, através de ações de presença e de participação em estratégias de dissuasão”. Para tanto, sugeria:

*De fato, embora o Brasil não considere o Atlântico Sul como sendo o seu “quintal”, a magnitude de seus interesses, nele concentrados, implicam pesadas tarefas de segurança, que somente serão executadas com eficiência se, através de uma Marinha dotada de meios adequados, mantivermos constante presença em todos os pontos de sua área. [...] Mesmo considerando que o Brasil não possui aspirações expansionistas, que não deseja projetar o seu poder sobre o território de outras nações, mas, tão somente, ver respeitados os seus direitos, seria desejável contar com um Poder Naval*

*capaz de executar as seguintes tarefas: controlar áreas marítimas, negar o uso do mar ao inimigo, projetar poder sobre terra e promover a dissuasão naval clássica. [...] Julgamos ser imprescindível que esse planejamento [do Poder Naval Brasileiro] incluía, obrigatoriamente, a nacionalização, não somente das plataformas, mas, também, dos sistemas, equipamentos e componentes. Aproveitando a capacidade de nosso parque industrial, a tecnologia transferida para os nossos técnicos, a partir do momento em que foi intensificado o programa de construção naval no país e os resultados das pesquisas realizadas no âmbito da Marinha e das demais Forças Singulares, poderemos reduzir, de uma forma gradual e persistente, a nossa dependência tecnológica.*

O projeto-símbolo da Marinha para a redução da dependência tecnológica do estrangeiro foi o do submarino de propulsão nuclear. A argumentação estratégica para que o Brasil tivesse esse tipo de submarino incorporado à sua esquadra baseava-se na ampliação do perímetro de defesa da fronteira marítima, já que o submarino nuclear, por sua discrição e grande autonomia de operação (ao contrário do submarino convencional, que precisa se reabastecer de combustível), poderia cobrir áreas mais distantes por mais tempo, tornando mais difícil o exercício de ameaça ao Brasil pelo mar. A argumentação técnica, por sua vez, tinha como fundamento a ideia de que, para países do nível tecnológico do Brasil, uma meta tão complexa só poderia vir a ser atingida com esforço próprio, pois nenhuma grande potência cooperaria em um projeto militar com potencial para contrarrestar sua própria superioridade naval. Teria de ser desenvolvido no próprio país o domínio do combustível (tratamento do minério ao urânio enriquecido), da tecnologia do reator e das tecnologias associadas aos equipamentos de máquinas (gerador de vapor, trocadores de

calor, turbinas, bombas, motores elétricos e outros), objetivo das pesquisas realizadas no Centro Experimental de Aramar, em Iperó (SP). O projeto, iniciado em 1978, era conhecido como “Programa Chalana”. O submarino nuclear seria, assim, como meta de longo prazo da Marinha, mais um passo a ser dado rumo à autonomia estratégica.

A visão autonomista não era exclusiva do estamento militar e encontrava eco em outros segmentos da sociedade brasileira. O embaixador Celso de Souza e Silva, apenas para dar um exemplo representativo de parcela do pensamento diplomático, em seu artigo “A posição relativa do Brasil no quadro estratégico mundial” (XXXIV, 133-134, 1991), postulava enfaticamente que o Brasil deveria “contar com seus próprios esforços e recursos, como quase sempre fez, sem confiar na panaceia eventual e aleatória da colaboração externa como fator preponderante para o seu desenvolvimento”.

A série Brasília da *RBPI*, inaugurada em 1993, reflete um debate posterior ao reconhecimento de que o modelo nacional-desenvolvimentista se tinha exaurido historicamente e que era mister repensar a inserção do Brasil em um mundo de globalização econômica. Na esfera da segurança, Thomaz Guedes da Costa, pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos (SAE/PR), da Universidade de Brasília e do CNPq, tratou em dois artigos de questões afetas à nova maneira de pensar que as transformações no cenário internacional impunham ao pensamento estratégico: “Política de defesa: uma discussão conceitual e o caso do Brasil” (Ano 37, n. 1, 1994) e “Conjecturas sobre Grande Estratégia e os países do Cone Sul” (Ano 39, n. 1, 1996). Enquanto neste último foram discutidas as grandes estratégias da Argentina, do Chile, do Paraguai e do Uruguai na nova configuração da ordem internacional, tendo em vista a importância desses países para o

Brasil, no primeiro Thomaz Guedes enfocou aspectos operacionais do conceito de política de defesa nacional, entendida como “o conjunto formado por princípios gerais, por processos de tomada de decisão e de alocação de recursos e pela implantação de medidas para o preparo e o emprego das Forças Armadas como instrumento de ação do país na preservação ou consecução de interesses na cena internacional”. A política de defesa possuiria quatro componentes básicos: os segmentos do discurso, do emprego, do preparo e da aquisição de armamentos. Depois de analisar esses quatro segmentos no caso brasileiro, o autor conclui:

*A análise sugere que se faz necessário estabelecer abordagens novas, tanto para a gestão eficaz da defesa nacional, quanto para o estabelecimento de diretrizes estratégicas para a orientação das unidades governamentais brasileiras. O Brasil só poderá assegurar seus interesses, capacitar suas Forças Armadas, garantir acesso às tecnologias modernas e usos dessas tecnologias e integrar o emprego das forças armadas de forma viável e eficaz, como instrumento da estratégia nacional, se estabelecer uma unidade de pensamento, pelo menos em nível de Executivo.*

A adoção do documento de Política de Defesa Nacional, anunciado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1996, ao enumerar princípios, definir objetivos e traçar diretrizes para a atuação do estado brasileiro na área de defesa, significou um avanço na linha sugerida por Thomaz Guedes da Costa. No entanto, essa certamente é uma tarefa em contínua evolução e a *Revista Brasileira de Política Internacional*, como o fez nos últimos 40 anos, estará aberta para acolher contribuições de toda a sociedade e continuar a promover o debate sobre as grandes questões estratégicas do Brasil e do mundo contemporâneo.



**PARTE V**  
**A ORDEM INTERNACIONAL NO**  
**PÓS-GUERRA FRIA**



## O BRASIL E O LESTE ASIÁTICO: APONTAMENTOS PARA UMA ANÁLISE HISTÓRICA\*

Na bibliografia de História do Brasil, estudos específicos sobre política externa brasileira são relativamente escassos e o estudante por vezes se ressentido da falta de maior tradição de pesquisa na área. O campo da História das Relações Internacionais do Brasil, no entanto, tem evoluído consideravelmente nos últimos anos, tanto em termos de produção acadêmica, em número e qualidade crescentes, quanto de avanços teóricos e metodológicos dentro da disciplina. Na Universidade de Brasília, por exemplo, o Departamento de História possui ativa linha de pesquisa em estudos internacionais, cobrindo as relações exteriores do Brasil em diversos campos: Cone Sul, Estados Unidos, países da Europa, África, entre outros. A Ásia, porém, está praticamente ausente. Este artigo tem por objetivo introduzir brevemente alguns tópicos de interesse para a compreensão histórica do fenômeno da ascensão da Ásia no contexto internacional recente, a partir de uma perspectiva brasileira, como ponto de partida para pesquisas ulteriores sobre o assunto.

---

\* Artigo originalmente publicado in MENEZES, Albene (org.), *História em movimento: temas e perguntas*. Brasília: Ed. Thesaurus, 1999, p. 235-248.

Evidentemente, já de tão comentado, o “milagre” asiático, assim chamado em função do notável dinamismo econômico verificado nas últimas décadas naquela região, tornou-se lugar-comum entre estudiosos das relações internacionais contemporâneas. Pode-se mesmo falar em algo como uma *Asiomania* na mídia ocidental, que, para citar um exemplo na área de publicidade e propaganda, passou a fazer referências ao *global business* recorrendo frequentemente a imagens com algum pano de fundo asiático, seja um encontro de negócios em Hong Kong seja um mercado flutuante de verduras no Vietnam.

A própria noção de “Ásia” esconde uma realidade complexa e heterogênea, pois coloca em um mesmo caldeirão culturas e sociedades distintas, cujas semelhanças e peculiaridades pouco compreendidas seriam de molde a identificá-las, aos olhos ocidentais, como parte de um conjunto genericamente classificado sob a rubrica de “oriental”. Hoje em dia, quando se fala em “Ásia”, o vínculo geográfico é apenas tênue, uma vez que se exclui o Oriente Médio e até a Rússia, o país asiático de maior extensão territorial. Em seu sentido estrito, a “Ásia”, para todos os efeitos, engloba o Leste asiático (o Japão, as duas Coreias, a China e todo o Sudeste asiático) e, às vezes, a Ásia Meridional (Índia e entorno), sem incluir a Austrália e a Nova Zelândia (Oceania), identificadas com o conceito de “Ásia-Pacífico”.

No plano econômico, a Ásia concentra 39% do Produto Mundial Bruto (PMB) e 32% do comércio global (o crescimento médio da riqueza da região foi de 7,6%, entre 1985 e 1992). As economias do Leste asiático progredem a um ritmo quatro vezes superior ao das nações industrializadas e sua participação no PMB excede os 25% (nos anos 60, não passava de modestos 8%). Por volta de 2020, entre as oito maiores economias do mundo provavelmente cinco serão asiáticas (China, Japão, Índia, Indonésia e Coreia do Sul). Do

mesmo modo, estudo recente do Banco Mundial sobre crescimento econômico aponta a China, a Índia, a Indonésia, a Rússia e o Brasil como os “cinco novos gigantes” do século XXI, se continuarem a promover as reformas necessárias para a modernização de suas economias.

O comércio transpacífico superou o transatlântico desde o final dos anos 70, e o intercâmbio entre os países asiáticos já ultrapassa as trocas entre a Ásia e os EUA – no início do próximo século, o Extremo Oriente será a maior zona de progressão de consumo no mundo. A Ásia recebe também o maior fluxo de investimentos externos diretos (sobretudo a China, com US\$34 bilhões) e é fonte de importantes investidores, com destaque para o Japão, Taiwan, Hong Kong, Cingapura e Coreia do Sul.

Em termos de história de longa duração, o renascimento da Ásia reveste-se de grande significado. A expansão da sociedade internacional a partir das Grandes Navegações, no final do século XV, pode ser entendida como um processo de disseminação das regras e características do sistema europeu de estados nacionais da Idade Moderna. O eurocentrismo dominou as relações internacionais até o século XX, quando um novo centro de poder emergiu na América do Norte. Sob a hegemonia norte-americana, consolidou-se o eixo ocidental-atlântico de liderança nos assuntos internacionais, desafiado (mas não vencido) durante a Guerra Fria. Agora, o que se presencia é o surgimento de um terceiro centro de poder, desta vez na Ásia, cuja ascensão, ao contrário do que ocorreu com a ex-União Soviética, pode-se dizer de impacto duradouro para o sistema internacional global. Há quem veja na prosperidade do Leste asiático o prenúncio de um “século do Pacífico”, espécie de *asiocentrismo* em gestação. Previsões à parte, tem-se a certeza de que o futuro da política mundial passará necessariamente pela interação tripolar América do Norte-Europa-Ásia.

A origem de muitos dos problemas que hoje ocupam a agenda diplomática no Leste asiático pode ser melhor entendida recorrendo-se ao estudo histórico da política internacional na região, o qual nos mostra por vezes um quadro de rivalidades regionais e disputas de poder intra-asiáticas.

Veja-se, por exemplo, o caso do Japão. O pilar da inserção internacional do Japão tem sido a aliança com os Estados Unidos, dentro do que se convencionou chamar de Doutrina Yoshida, em referência ao primeiro-ministro Yoshida Shigeru (1948-1954). Diante do bipolarismo da Guerra Fria, a melhor alternativa para o Japão seria estabelecer uma relação especial com os Estados Unidos, cujo guarda-chuva nuclear iria garantir a defesa do país contra o comunismo e eventuais ameaças militares, enquanto o esforço nacional seria prioritariamente dirigido à recuperação econômica e à promoção de exportações, progressivamente baseadas no domínio de tecnologias de alto valor agregado, na esteira do livre comércio engendrado pela *Pax Americana*. O Tratado de Segurança Mútua Japão-EUA, assinado em 1951, em meio à urgência imposta pela Guerra da Coreia, selou essa opção, seguida a partir de 1955 sob a direção conservadora e monopolista do Partido Liberal Democrático (PLD). O eixo estruturante Tóquio-Washington, construído sobre essas premissas, continua vigente em suas linhas mestras<sup>1</sup>. Contenciosos à parte, o Japão e os Estados Unidos, que juntos somam quase 40% do PIB mundial, se encontram em uma situação de inescapável interdependência (economia *nichibei*) e a manutenção dessa aliança complexa transcende os conflitos menores que permeiam a agenda bilateral.

Na política regional, a ocupação no passado de países vizinhos pelo militarismo expansionista nipônico ainda desperta

---

1 Cf. Gerald L. Curtis (ed.). *Japan's foreign policy after the cold war: coping with change*. Armonk: M. E. Sharpe, 1993.

ressentimento em muitas partes do continente. Durante a Segunda Guerra Mundial, com a ideia de estabelecer uma “esfera de coprosperidade asiática”, presenciou-se o fato inédito da conquista da Ásia por uma nação asiática, o que terminou por acelerar a retirada das potências coloniais europeias (revitalização de movimentos nacionalistas e processo de descolonização). Depois de Hiroshima e Nagasaki, da derrota e da ocupação americana comandada pelo general MacArthur, o Japão recebeu uma nova Constituição (1946), cujo famoso artigo 9º, de renúncia à guerra, ajudou ao longo dos anos a implantar um forte sentimento pacifista no país.

Com a Coreia, colônia japonesa de 1910 a 1945, o Japão procura avançar no sentido de liquidar satisfatoriamente o legado de seu passado colonial. Recorde-se que tensões ligadas ao problema da divisão das Coreias (reconhecida *de facto* em 1948 entre República da Coreia ao Sul do paralelo 38° e República Popular e Democrática ao Norte), já resultaram em guerra com envolvimento de terceiras potências (1950-1953) e em constantes ameaças de conflitos, nos quais o componente nuclear se faz amiúde presente. Estando a reunificação da península coreana aparentemente distante, em virtude da ausência de diálogo entre Seul e Pyongyang, o Japão oscila entre a boa vizinhança com a Coreia do Sul, cada vez mais percebida como competidora econômica, e a normalização das relações com a Coreia do Norte.

Quanto à Rússia, há interesse de Moscou em contar com a cooperação nipônica no desenvolvimento do Extremo Oriente russo, embora permaneçam traços de desconfiança e ressentimento, do lado japonês, ligados à questão da anexação, pela União Soviética de Stalin, das ilhas Kurilas do Sul (ao norte de Hokkaido) às vésperas da rendição do Japão, em agosto de 1945. Esse é o maior obstáculo para o estabelecimento de uma agenda bilateral positiva,

pois, segundo a política *Northward* japonesa, condiciona-se a ajuda financeira à devolução das ilhas, em um caso típico de disputa territorial em que política e economia estão interligadas.

Já com a China, ocorre o inverso: permeia o relacionamento a separação entre a economia e a política, fato que ajuda a contornar as diferenças ideológicas entre os dois países. Com isso, a tradicional rivalidade (vide a Guerra Sino-Japonesa de 1894-1895, seguida da anexação de Taiwan, a invasão da Manchúria nos anos 30, etc.) vem cedendo espaço à expansão do intercâmbio econômico desde a retomada das relações diplomáticas em 1973, não sem um interlúdio de mal-estar verificado após o incidente da Praça da Paz Celestial, em 1989. Mesmo apresentando pedidos oficiais de desculpas, o Japão ainda não logrou superar totalmente o peso da história e estabelecer um tipo de relacionamento com a China similar ao da Alemanha com a França após a Segunda Guerra Mundial. Contudo, a cooperação empresarial transfronteiras e os fluxos de investimentos que promovem a expansão econômica das redes de produção no Leste asiático (a partir do impulso irradiador inicial do Japão e, agora, crescentemente sustentada pelo universo chinês), apontam para uma convergência de interesses, ao menos enquanto persistirem as altas taxas de crescimento na região<sup>2</sup>.

O universo chinês, aliás, engloba não só a República Popular da China (RPC), mas também a próspera Taiwan (ou Formosa, nome dado pelos portugueses quando chegaram à ilha no século XVI), Hong Kong (ex-possessão britânica, incorporada à China como Região Administrativa Especial desde julho de 1997), e as minorias de etnia chinesa (*overseas Chinese*), espalhadas pelo Sudeste asiático (onde controlam setores importantes das economias locais) e alhures. A área econômica chinesa está em franca ascensão e cada vez mais integrada. Caberá observar, nos

---

2 *Id. passim.*

próximos anos, como evolui a situação interna na China, incluindo a consolidação da liderança de Jiang Zemin como forte candidato a sucessor político de Deng Xiaoping.

Nesse sentido, uma das questões centrais a ser respondida é a de se saber se as nações asiáticas escolherão o caminho do progresso, pela continuidade pacífica dos fluxos de comércio e de investimentos recíprocos, ou se, ao contrário, sucumbirão às tentações da *Realpolitik*, revivendo velhos diferendos bilaterais e veleidades de potência, com repercussões negativas para a estabilidade regional. Alguns desses embates são disputas territoriais, de que são exemplos: a) as reivindicações de soberania sobre as Ilhas Spratlys; b) a posse das Ilhas Paracell, confrontando China e Vietnã; c) o domínio sobre a Ilha Senkaku, opondo China e Japão; d) o direito sobre as Ilhas Tok-Doh, rivalizando Japão e Coreia; e e) o contencioso já citado entre o Japão e a Rússia em relação às Kurilas do Sul.

Para o encaminhamento de algumas dessas questões, destaca-se a criação do Foro Regional da ASEAN (ARF), em 1994, com a finalidade de reforçar a cooperação em assuntos ligados à segurança, incluindo medidas de construção de confiança, desenvolvimento de mecanismos de solução de conflitos e diplomacia preventiva. Participam das reuniões do ARF os nove países-membros da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático)<sup>3</sup>, os dez parceiros de diálogo (Austrália, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, Índia, Japão, Nova Zelândia, Rússia e União Europeia), Camboja como observador e Papua Nova Guiné como país convidado.

---

3 A ASEAN, instituída pela Declaração de Bangkok (8 de agosto de 1967), foi inicialmente fundada por cinco países: Cingapura, Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia, aos quais posteriormente se juntaram Brunei (1984) e Vietnã (1995). Em Kuala Lumpur (24-25 de julho/97), os chanceleres da ASEAN aprovaram a adesão de dois novos membros: Laos e Myanmar. O principal foro de decisão da Associação é constituído pelas Reuniões de Cúpula dos Chefes de Governo dos Países-Membros, realizadas a cada três anos. Com sede em Jacarta, o Secretariado-Geral da ASEAN funciona como órgão central de coordenação.

O ARF, único foro no Leste asiático que trata especificamente de segurança regional, surgiu da preocupação dos países da ASEAN em multilateralizar a discussão sobre a disputa em torno das Ilhas Spratlys (ou Nanchas), que a China tradicionalmente preferia tratar bilateralmente. As Spratlys são um arquipélago de pequenas ilhas, bancos de areia e corais (vários submergíveis) no Mar do Sul da China, de grande importância estratégica por sua localização geográfica no caminho de rotas marítimas que ligam os oceanos Índico e Pacífico, objeto de reivindicações da China, Vietnã, Filipinas, Malásia, Brunei e Taiwan. Devido à sensibilidade da disputa, sua discussão ainda é incipiente no âmbito do ARF, mas permanece aberto o canal de diálogo. A última reunião do ARF teve lugar em Kuala Lumpur, em julho/97, ocasião em que foram discutidos, entre outros, temas relativos às disputas no Mar do Sul da China, ao desarmamento e aos direitos humanos (notadamente a situação em Myanmar).

Outra questão, igualmente importante, está relacionada às mudanças de mentalidade e comportamento, visíveis nas novas gerações, em função da assimilação de ideias e produtos tipicamente ocidentais. Os padrões de consumo mudaram e o capitalismo vai penetrando fundo nas sociedades asiáticas, disseminando subsidiariamente o primado do individualismo e do bem-estar material. A adesão a valores como democracia e direitos humanos, por parte de grupos expressivos e camadas médias da população, poderá ter sérios desdobramentos na política interna de vários países. Há, a propósito, um debate civilizacional em torno dos “valores asiáticos”, inspirados na sabedoria oriental (Confúcio, entre outros), que colocariam a harmonia coletiva e a disciplina social acima dos direitos individuais. Tal perspectiva constitui-se em linha de defesa para algumas elites asiáticas na tentativa de promover a *modernização sem ocidentalização*.

Merece lembrança, por fim, o foro de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC), criado em 1989, o qual reúne 18 membros e tem por objetivo estreitar a cooperação econômica e comercial dos dois lados do Oceano Pacífico. A primeira Cúpula teve lugar em Seattle/1993. Sobre as metas para a liberalização comercial no âmbito da APEC, estabeleceu-se que, segundo a Declaração de Bogor (1994), os produtos atingiriam tarifa zero em 2010, para os países desenvolvidos, e em 2020, para os países em desenvolvimento. Durante a última Cúpula da APEC (Manila/1996), foi assinado Acordo específico sobre Tecnologia de Informação (ITA), com vistas à eliminação de tarifas no setor já no ano 2000. A próxima Cúpula será em Vancouver, em novembro/97.

O Brasil, como o demonstram as visitas presidenciais à China e Malásia (dezembro/95), à Índia (janeiro/96) e ao Japão (março/96), está buscando aproximar-se dos países asiáticos, a fim de ampliar sua presença na região que mais cresce no mundo. A coincidência de posições e interesses, em muitos casos, ajuda a elevar o patamar das relações bilaterais, ainda que historicamente não tenham sido tão densas.

Com a China, os primórdios do relacionamento nos remetem à missão brasileira que visitou aquele país em 1879<sup>4</sup>. Buscava-se então a criação de uma corrente migratória asiática para atender às necessidades de mão de obra para as plantações de café em crescente expansão no estado de São Paulo, em uma época em que já se antevia o fim do trabalho escravo como fator de produção disponível. Mesmo não tendo logrado alcançar o objetivo de promover a vinda de trabalhadores chineses para o Brasil, por reações internas contrárias dos dois lados, a missão teve como resultado concreto a condução de negociações para um Tratado de

---

4 Cf. Fábio Lafaiete Dantas. *Origens das relações entre o Brasil e a China: a missão especial de 1879*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1986.

Amizade, Comércio e Navegação, efetivamente assinado em 1881. Em função desse primeiro encontro entre a China e o Brasil, foi aberto um Consulado brasileiro em Xangai, em 1883.

Daí em diante, foram poucos os contatos bilaterais na primeira metade deste século, devido à guerra civil naquele país. Mais tarde, a vitória comunista de 1949, no contexto da Guerra Fria, resultou no rompimento entre os dois países e, em 1952, o Brasil chegou a abrir uma Embaixada em Taipé. A missão de João Goulart à China, como vice-presidente, em 1961, serviu de ensaio para um entendimento sino-brasileiro mais promissor no futuro, o qual não teve seguimento no período imediatamente posterior à instalação do regime militar de 1964 (em 1965, por exemplo, seriam expulsos do Brasil os funcionários do escritório comercial chinês, sob a acusação de “atividades subversivas”)<sup>5</sup>.

A partir de 1974, ano do reconhecimento brasileiro da República Popular da China e do restabelecimento das relações diplomáticas, começou-se a delinear um processo de aproximação, reforçado pela histórica visita de João Figueiredo, em 1984, acompanhado por 100 empresários (a primeira de um presidente brasileiro à China), bem com a do presidente José Sarney, em 1988. No momento atual, a opção por uma parceria estratégica norteia a cooperação bilateral, que inclui áreas de alta sofisticação, como a de lançamento de satélites de sensoriamento remoto desenvolvidos conjuntamente por Brasil e China.

As relações com o Japão são tradicionais, tendo sido iniciadas em 1895 com o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre os dois países, firmado em Paris. Uma das motivações principais para a assinatura daquele Tratado, à semelhança do

---

5 Consultar o artigo de Antônio J. Barbosa: “Outros espaços: África do Norte, Oriente Próximo, continente asiático e Japão nas relações internacionais do Brasil”, in Amado L. Cervo (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, Ed. UnB, 1994.

ocorrido com a China, residia também na tentativa brasileira de buscar fontes alternativas de suprimento de mão de obra para as lavouras paulistas<sup>6</sup>. A diferença fundamental esteve no fato de que a imigração japonesa para o Brasil realmente deslanchou, iniciada em 1908 com a chegada do cargueiro *Kasato Maru* ao porto de Santos. O fenômeno terminou por se constituir em fluxo migratório que faria da colônia nipônica em território nacional a maior fora do Japão (o número de nipo-brasileiros aqui residentes atualmente ultrapassa 1 milhão e 300 mil).

Durante a Segunda Guerra Mundial, estando o Japão aliado ao Eixo, houve rompimento de relações, restabelecidas em 1949. A partir do final dos anos 50, cresceram os investimentos japoneses no Brasil, tendo em vista que as *trading companies* do Japão começavam a buscar áreas receptivas para investimento no exterior. A atuação inicial dessas companhias no país privilegiou as áreas de siderurgia (Usiminas em 1958, expansão da Cosipa e da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN) e energia hidrelétrica (obras em Furnas, Paulo Afonso e Cemig). Os investimentos nipônicos atingiram seu ápice na época do *Burajiru Bumu* (“boom Brasil”), na década de 70. Em parceria com estatais brasileiras de peso, foram exploradas jazidas minerais na região Norte (Alunorte, Carajás); investiu-se na modernização de portos e em corredores de exportação; importou-se minério de ferro através da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD); expandiu-se a produção de soja na região do cerrado (programa PRODECER); e aumentou-se o volume da assistência oficial ao desenvolvimento para o Brasil.

Em 1976, a visita do presidente Ernesto Geisel ao Japão, dentro da lógica de redução de dependências do “pragmatismo responsável”, estabeleceu um marco nas relações bilaterais por

---

6 Cf. Roberto J. H. Yamamura. “O estabelecimento das relações Brasil-Japão no século XIX”. *Textos de História*, v. 4, n. 1, 1996, p. 125-148.

ter sido a primeira de um chefe de governo brasileiro àquele país. O presidente João Figueiredo, em 1984, também visitou o Japão, ocasião em que foi assinado um Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia, embora já se verificasse visível retração da presença japonesa no Brasil, no contexto da crise da dívida externa. Ainda nos anos 80, assinala-se o surgimento dos *dekasseguis*, brasileiros que emigraram para o Japão em busca de trabalho e realização financeira, que hoje já somam mais de 210 mil.

Na presente década, o ciclo de visitas do mais alto nível e de representantes de diferentes setores de atividade de um e outro país consolidou a retomada das relações bilaterais em patamar elevado. Em termos econômicos, a cooperação financeira ganhou novo ritmo. Vários contratos financeiros, referentes a projetos aprovados quando da visita presidencial, foram negociados ou assinados. Anúncios recentes de investimentos, como os da Nippon Steel e Nisho Iwai, são indicativos de uma nova atitude da parte japonesa em termos de maior envolvimento com o Brasil. A Federação das Organizações Econômicas do Japão (*Keidanren*) e a JAIDO (*Japan Development Organization Ltd.*), para citar um único caso, estão trabalhando em projeto piloto com o objetivo de promover investimentos japoneses em setores importantes da economia brasileira, em especial no setor de autopeças, decorrentes da instalação no Brasil de fábricas de automóveis da Toyota e da Honda.

Com os demais países da região, sobretudo do Sudeste asiático, o registro histórico do relacionamento não é expressivo. Em 1959, o presidente Sukarno, da Indonésia, foi o primeiro chefe de estado asiático a visitar o Brasil. Em 1981, o governo brasileiro enviou uma missão comercial aos países da ASEAN, chefiada pelo embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, iniciativa que ajudou a identificar novas frentes de cooperação bilateral. Durante 21 dias,

a missão brasileira, composta por 71 pessoas, manteve cerca de 2.500 contatos com autoridades governamentais e empresários de cinco países: Cingapura, Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia.

Mais recentemente, em 1995, a visita do presidente Fernando Henrique Cardoso à Malásia marcou momento especial na aproximação do Brasil com aquela região, cujo modelo promissor de cooperação Sul-Sul pode trazer benefícios ainda maiores tanto para a América do Sul quanto para o Sudeste asiático. Realizou-se também o I Encontro Ministerial Mercosul-ASEAN (almoço informal), em Cingapura, em dezembro/96. Na oportunidade, houve basicamente troca de informações sobre os respectivos processos de integração regional, tendo sido alcançado consenso sobre a necessidade de envidar maiores esforços para promover o comércio e os investimentos entre as duas regiões.

Vale abrir um parêntese para lembrar que com a Austrália e a Nova Zelândia, idêntico esforço de aproximação vem sendo levado a cabo já há alguns anos, destacando a visita do ex-chanceler Celso Amorim àqueles dois países em 1994. No âmbito do diálogo Mercosul-CER (*Australia-New Zealand Closer Economic Relations Agreement*), prossegue o trabalho de compilação de informações e de intercâmbio de experiências. Os temas de interesse recíproco incluem, entre outros, os facilitadores de comércio (harmonização de procedimentos alfandegários, redução de barreiras não tarifárias), questões fitossanitárias, intercâmbio de informações sobre ISO 14000, compilação de dados sobre práticas comerciais restritivas dos países desenvolvidos, e troca de opiniões sobre questões econômicas internacionais e as experiências CER-APEC e Mercosul-ALCA.

A análise da política brasileira para a Ásia esteve até pouco tempo vinculada à perspectiva de aproximação com o chamado “mundo afro-asiático”, particularmente nos anos 60, segundo

o conceito então em voga de “Terceiro Mundo”. Nessa linha de interpretação, alguns estudos pioneiros foram realizados, como o livro de Adolpho Bezerra de Menezes, *O Brasil e o mundo ázio-africano*, publicado originalmente em 1956, e, mais tarde, a Tese de Doutorado de Wayne Selcher, *The Afro-Asian dimension in Brazilian Foreign Policy (1956-1968)*<sup>7</sup>. Nos anos 70, em parte como resultado do lançamento de uma política brasileira para a África, os estudos africanos proliferaram e ganharam relevância, constituindo-se em área de investigação autônoma. O mesmo não aconteceu com a parcela “asiática” da antiga equação.

De qualquer modo, existe considerável aporte de estudos sobre as relações Brasil-Japão, grande parte relacionados à imigração e a aspectos do intercâmbio econômico-comercial, e incipiente produção sobre as relações Brasil-China. Quanto aos países do Sudeste asiático, o vazio é quase total, o que não deixa de ser compreensível, tendo em vista a falta de densidade que caracterizava o relacionamento do Brasil com aquela sub-região, considerada distante e exótica. Atualmente, alguns núcleos de pesquisa sobre a Ásia-Pacífico vão surgindo no cenário acadêmico, bem como professores e especialistas em universidades e alunos de pós-graduação com teses na área. No quadro geral, há muito ainda por fazer.

O Leste asiático constitui área de grande interesse para o Brasil. Atentos às mudanças que se verificam no cenário internacional, temos procurado reforçar antigos laços e criar novas pontes de contato e cooperação com os países da orla do Pacífico, à luz de nossa vocação natural para o universalismo e pela condição de parceiro comercial de alcance mundial. A Ásia (exclusive o Oriente Médio) absorve cerca de 17,6% das exportações brasileiras. Em virtude do aumento das importações brasileiras de bens de

---

7 Ver referências bibliográficas ao final deste artigo.

consumo (sobretudo veículos, eletrônicos, têxteis e brinquedos), a balança comercial, tradicionalmente superavitária, passa a tender ao equilíbrio. O grande incremento nas importações provenientes da região ocorre em função da própria abertura progressiva da economia brasileira. Com a estabilização macroeconômica e o atrativo adicional representado pelo mercado ampliado do Mercosul, muitas empresas asiáticas, mais que exportar para o Brasil, têm decidido investir crescentemente na instalação de fábricas no país (como tem ocorrido com o setor automobilístico), bem como estabelecer *joint-ventures* com empresas brasileiras, notadamente na área de comunicações (Coreia), suprimento energético (China) e agroindústria (Malásia).

A importância incontestável do Leste asiático no futuro, próximo ou longínquo, torna, se não indispensável, ao menos conveniente que se estimulem cada vez mais pesquisas sobre as relações internacionais naquela região, notadamente na esfera do desenvolvimento econômico e na identificação de oportunidades para o Brasil. Do ponto de vista brasileiro, o interesse no acompanhamento da evolução dos acontecimentos no Leste asiático não se origina apenas do desejo de identificar oportunidades comerciais e de investimentos. A política asiática do Brasil envolve também o intercâmbio de ideias e de experiências, em todos os níveis, sobretudo naquelas áreas em que se verifica ampla convergência de aspirações. Um exemplo dessa atitude pró-ativa está no aprendizado constante com a experiência asiática de desenvolvimento, cujo êxito no médio e longo prazos não pode ser medido por dificuldades conjunturais que, muitas vezes, refletem circunstâncias às quais todos os países economicamente abertos estão sujeitos, em maior ou menor grau, em um contexto de trocas globais. A História, neste caso, poderá contribuir em muito para nosso maior entendimento das mudanças em curso ou por vir no Oriente.

## **Bibliografia**

ABI-SAD, Sérgio Caldas Mercador. *A potência do dragão: a estratégia diplomática da China*. Brasília: Editora UnB, 1996.

AMORIM, Wellington Dantas de. *Contraste e contato: aspectos do relacionamento econômico entre Brasil e Japão*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1991.

BARBOSA, Antônio José. “Outros espaços: África do Norte, Oriente Próximo, continente asiático e Japão nas relações internacionais do Brasil”, in CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. UnB, 1994, p. 333-351.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992.

CHESNEAUX, Jean. *A Ásia Oriental nos séculos XIX e XX*. São Paulo: Ed. Pioneira, 1976.

CHURCH, Peter (ed.). *Focus on Southeast Asia*. Singapore: Heinemann Asia/ASEAN Focus Group, 1995.

COTTERELL, Arthur. *East Asia: from Chinese predominance to the rise of the Pacific Rim*. New York: Oxford University Press, 1993.

CURTIS, Gerald L. (ed.). *Japan's foreign policy after the cold war: coping with change*. Armonk: M. E. Sharpe (“An East Gate Book”), 1993.

DANTAS, Fábio Lafaiete. *Origens das relações entre o Brasil e a China: a missão especial de 1879*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1986.

HANWU, Zhang. China-Brasil: relações bilaterais no período de 1974 a 1990. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1991.

HIRST, Mônica. “Relações internacionais no Brasil como área de pesquisa”, in MICELI, S. (ed.), *Temas e problemas da pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Sumaré, 1992, p. 64-74.

HOLLERMAN, Leon. *Japan's economic strategy in Brazil: challenge for the United States*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1988.

LACH, Donald F. & WEHRLE, Edmund S. *International politics in East Asia since World War II*. New York: Praeger Publishers, 1975.

MACKERRAS, Colin (ed.). *Eastern Asia: an introductory history*. Melbourne: Longman Cheshire, 1992.

MENEZES, Adolpho J. Bezerra de. *Ásia, África e a política independente do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

\_\_\_\_\_. *O Brasil e o mundo ágio-africano*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1960.

NINOMIYA, Masato (org.). *O desenvolvimento das relações Brasil-Japão à luz da expansão econômica da região Ásia-Pacífico*. São Paulo: Kaleidos-Primus Consultoria e Comunicação Ltda., 1996.

OLIVEIRA, Amaury B. Porto de. *História recente do Oriente Remoto*. Campinas: Departamento de Política Científica e Tecnológica, Textos Didáticos n. 1, UNICAMP, 1993.

PANIKKAR, K. M. *A dominação ocidental na Ásia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SELCHER, Wayne. *The Afro-Asian dimension in Brazilian foreign policy, 1956-1968*. PhD Dissertation, University of Florida, 1970.

SILVA, Ricardo Luís Pires Ribeiro da. “O relacionamento Brasil-China: uma dimensão histórica”, in *Ensaio de história diplomática*

*do Brasil (1930-1986)*. Brasília, FUNAG, Cadernos do IPRI, n. 2, 1989, p. 193-200.

WORLD BANK (research report). *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. New York: Oxford University Press, 1993.

YAMAMURA, Roberto Jimmy Hideki. "O estabelecimento das relações Brasil-Japão no século XIX". *Textos de História*. Brasília, v. 4, n. 1, 1996, p. 125-148.

*Revistas e periódicos de interesse para a pesquisa:*

*Asiaweek* (Hong Kong)

*China Newsletter* (Tóquio)

*East Asian Review* (Seul)

*The Economist* (Londres)

*Far Eastern Economic Review* (Hong Kong)

*Foreign Affairs* (New York)

*Japan Quarterly* (Tóquio)

*Korea Journal of International Studies* (Seul)

*Pacific Affairs* (Ottawa)

*The Pacific Review* (Londres)

*Política Externa* (São Paulo)

## **REGIONAL POWERS, UN SECURITY COUNCIL MEMBERSHIP AND THE QUESTION OF REPRESENTATIVENESS\***

### **Introduction**

Global power today has been rapidly disseminated around the world. Judging by economic estimates for the next 10-20 years, it appears that we are heading towards an increasingly multipolar order. The share of trade by developing countries may reach almost half of all international exchange and their aggregate Gross Domestic Product could surpass the total GDP of developed countries by 2030<sup>1</sup>.

Emerging powers are one of the driving forces behind the new international architecture under construction. Some of them are

---

\* Texto originalmente apresentado na Segunda Conferência da Regional Powers Network (RPN), "Regional Powers and Global Order", Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 6-7 de abril de 2009.

1 The widely advertised 2003 Goldman Sachs report, *Dreaming with BRICs: the path to 2050*, reached similar conclusions regarding Brazil, Russia, India and China.

regional powers, a fact that highlights the political significance of regionalism in world affairs, including in the realm of security<sup>2</sup>.

It has also been argued that one of the possible future scenarios for world order is the rise of a multi-regional system<sup>3</sup>. If this is true, chances are that we will witness in our lifetime the coming of a pluralist, multicentric world, where regions might perhaps occupy center stage for decades to come. Should international institutions somehow recognize these changes?

Regional politics has been a common background reference in ongoing debates over United Nations Security Council reform. Closely connected to it is the role and likely contribution of regional powers to providing an adequate representation for regions in the Council.

The aim of this paper is to discuss the relationship between regionalism and representativeness in the Security Council. Sections 1, 2 and 3 will focus upon the historical influence of regional-related practices in the Council's membership. The legacy of history is so conspicuous at the UN that investigating its past helps to illuminate the present in a straightforward manner compared to other topics.

Section 4 will address some of the dilemmas of regional representativeness in the light of current prospects for enlargement of the Council. Additionally, tensions between great-power rule and

---

2 Cf. Barry Buzan & Ole Wæver, *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

3 For an overview see Andrew Hurrell, *On global order: power, values, and the constitution of international society*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 239-261. Also of interest are Peter J. Katzenstein, *A world of regions: Asia and Europe in the American imperium*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005; Amitav Acharya, The emerging regional architecture of world politics. *World Politics*. Cambridge, v. 59, no 4, July 2007, p. 629-652; and Louise Fawcett, Exploring regional domains: a comparative history of regionalism. *International Affairs*. London: v. 80, no 3, 2004, p. 429-446.

demands of lesser powers for growing participation in multilateral institutions will also be considered.

### **League of Nations: great-power condominium under attack**

In the nineteenth century, great powers held the supremacy over the management of world order, concepts underpinning it and strategic decisions in all-important matters of peace and war. From ancient times, they argued, action had always belonged to the powerful. This conventional wisdom was rarely challenged.

The Concert of Europe was a great-power club designed to conduct international (mostly European) affairs according to the views, interests and needs of the major players<sup>4</sup>. In the age of imperialism and colonial conquests, gunboat diplomacy and the threat or use of force against “semi-barbarian, dependent peoples” had become commonplace. In such a world dominated by power asymmetries, lacking legal restrictions on unilateral military coercion and without permanent multilateral organizations of a political character, most regional powers – when not bullied, invaded or occupied – were largely reduced to a second-tier *status*.

The Hague Peace Conferences, one of the first experiences in multilateral diplomacy as we know it presently, included countries from different regions. The Conferences, however, had a narrow agenda and were restricted to issues pertaining to international law and the regulation of war. There was hardly any room to raise political demands for wider participation in key decisions by

---

4 Great powers enjoyed unfettered freedom of action and nineteenth-century international law was modeled in such a way as to legitimize and protect their interests. Antonio Cassese, *International law*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 11.

countries outside the iron circle of power<sup>5</sup>. Also, regions were a non-issue.

The First World War meant the collapse of the old balance of power system in Europe. Secret deals, arms races, the flurry of alliances, economic rivalries and self-help, predatory policies by states were all passionately blamed for the catastrophe. The Paris Peace Conference offered the opportunity to entirely reshape world order and US President Wilson embarked upon a personal crusade to do precisely this. In a sense, the inception of the League of Nations inaugurated the twentieth-century challenge to the Westphalian order. The rules of the game would never be the same<sup>6</sup>.

When serious discussion began about an international organization to preserve peace, defenders of the traditional rule that “might makes right” quickly tried to apply it to the League of Nations. Their motivation was nothing more than “business as usual”. Early drafts by the British Foreign Office envisaged an Executive Council composed solely by the great powers. The proposed Council mirrored the Supreme War Council, which had already proved useful to coordinate Allied actions in the war effort and in other issues related to the peace settlement.

The 1919 Conference divided participants between “powers with general interests” and “powers with particular interests” (i.e. limited interests). It may be recalled that the Commission appointed to work out the text of the Covenant had originally 15 representatives: two from each of the five great powers and five from smaller Allies (Belgium, Brazil, China, Portugal and Serbia). Since the first meeting of the Commission, the minor

---

5 Even though, Ruy Barbosa, the Brazilian delegate at the 1907 Second Hague Conference, reacting against a rather biased project to revise the Permanent Court of Arbitration, led a group of countries in defense of the principle of sovereign equality of states.

6 Lynn H. Miller, *Global order: values and power in international politics*. Boulder, CO: Westview Press, 1990, p. 43-49.

powers had pressed for fuller representation. Their plea resulted in the nomination of four other states to join the Commission: Czechoslovakia, Greece, Poland and Rumania<sup>7</sup>.

The British draft Covenant relied heavily upon the Phillimore Report, approved by the Cabinet. On a distinct note, General Smuts's famous memorandum supported the claim of according medium and smaller states some sort of representation in the highest body of the League. His plan had an impact on Wilson's own ideas. Following British and US refinements, which produced the Hurst-Miller draft, the principle that powers with "particular interests" were entitled to be represented was recognized at the second meeting of the Commission. In the end, the final proposal submitted to the Plenary Conference included both great and small powers on the Council<sup>8</sup>.

The original membership of the League's Council was five permanent and four non-permanent members. The reason for this was allegedly the need to always have a majority of great powers in the world's top security institution. By doing so, the traditional rule would find its way notwithstanding the formal presence of lesser powers – seen by die-hard realists of the 1920s as "unimportant" or countries just put there to give the Council a "liberal appearance".

Article 4 of the Covenant stated that the Council would consist of representatives of the Principal Allied and Associated Powers (United States, Britain, France, Italy and Japan, all not elected countries), along with representatives of four other Member States of the League, to be selected by the Assembly from time to time in its discretion. Before this procedure was put into

---

7 Harold W. Vazeille Temperley (ed.), *A history of the Peace Conference of Paris*. London: Oxford University Press, 1969, v. II, p. 27.

8 *Ibid.* p. 430-441.

place, the Covenant named four countries to serve as Council members: Belgium, Brazil, Greece and Spain – three European plus a South American country. Clearly, regional representation was not among the criteria used in this case.

The absence of the United States reduced the number of permanent members to four, but the Council's membership happened to be much more dynamic than expected. The minor powers bolstered their position on the Council over time – at least numerically. The number of non-permanent seats was first risen to six in September 1922, and then to nine in September 1926, when Germany joined the League as the fifth permanent member<sup>9</sup>. Later, after both Germany and Japan had left the organization, the number of elected seats was again increased from nine to eleven<sup>10</sup>. Now the majority was firmly on the side of the smaller states.

The periodical rotation of many members brought about the adoption of informal rules to guide the process. Regional criteria became an obvious choice. It was easier to select countries from regional groups and have them replaced by fellow neighbors when their mandates expired. As the *modus operandi* of the system developed, regional powers received no special treatment. Even the so-called semi-permanent seats (renewable terms created in 1926) were thought to accommodate European middle powers such as Spain and Poland. No explicit reference was made to regional powers of any sort<sup>11</sup>.

---

9 For first-hand accounts see Georges Scelle, *Une crise de la Société des Nations: la réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève, mars-septembre 1926*. Paris: Les Presses Universitaires de France, 1927; and Denys P. Myers, Representation in League of Nations Council. *American Journal of International Law*. Washington, v. 20, n. 4, October 1926, p. 689-713.

10 Italy withdrew from the League in 1937. The Soviet Union became a permanent member in 1934, but it was expelled in 1939, following the military invasion of Finland by the Red Army.

11 Carsten Holbraad, *Las potencias medias en la política internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 66-67.

It is true that the group of permanent members remained the exclusive domain of the great powers. Real enlargement was limited to temporary seats. The League of Nations was indeed a failure in many aspects<sup>12</sup>. Be that as it may, as far as representativeness is concerned the trend had been in favor of greater participation in the Council for the whole membership of the organization.

### **The origins of the UN and the new pentarchy**

The Second World War buried the ineffective League and, with the far-reaching turmoil it had provoked, paved the way for a second major experiment in international organization. Once again, the leadership in postwar political planning was in the hands of the United States<sup>13</sup>.

From the outset, Franklin Delano Roosevelt nurtured the idea of establishing – as he called it – a “trusteeship of the powerful”<sup>14</sup>. Its main assumption was the pressing need to put primary responsibility for peace enforcement after the war on the victorious great powers. The US President assessed that weaker nations had no defense against aggression by stronger states (especially a Nazi-like major threat). Soon the Allies would win the war. Axis countries would be disarmed. By then the Big Three (United States, Britain and the Soviet Union) would undoubtedly be the most powerful and the only capable of providing security. They were in a position to “rule the world”. Roosevelt added China

---

12 The various activities of the organization are covered by Frank P. Walters, *A history of the League of Nations*. London: Oxford University Press, 1952, 2v.

13 Harley A. Notter, *Postwar foreign policy preparation, 1939-1945*. Washington, DC: Department of State, 1949. For a long-range view of postwar settlements, including 1919 and 1945, see G. John Ikenberry, *After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

14 Townsend Hoopes & Douglas Brinkley, *FDR and the creation of the U.N.* New Haven, CT: Yale University Press, 1997, p. 46.

to his list and made it the group of the Four Policemen. Small members of the international community, he believed, would have the protection they needed for years to come<sup>15</sup>.

The logic behind Roosevelt's reasoning rested upon a regional basis. He feared that, when the conflict was over, domestic public opinion would resist further US involvement in unlimited peace operations around the globe. There would be pressure to "bring the boys back home" as soon as possible. In his plans to create a new organization arising out of the war alliance, Roosevelt conceived a Council dominated by the great powers, which should act collectively to prevent future aggressions by former enemies and distribute in a more balanced way the responsibilities for security in each region.

In Europe, Britain and the USSR would contain Germany. In Asia, China would be a counterweight to Japan – possibly with Soviet assistance. Largely controlled by European colonial powers, Africa raised no strategic concern. The British Empire would provide help in areas such as the Indian subcontinent and Southeast Asia. The Western Hemisphere had been long considered as a US sphere of influence and the United States was supposed to retain there its self-attributed "international police power". The whole scheme would allow the withdrawal of US forces engaged everywhere and share regionally the burden of collective security<sup>16</sup>. As cogently noted by Thomas Campbell, "the UN policy would provide the means of achieving Roosevelt's goal – maximum American security at the minimum national cost"<sup>17</sup>.

---

15 Ruth B. Russell, *A history of the United Nations Charter: the role of the United States, 1940-1945*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1958, p. 96.

16 In the Middle East, Roosevelt vaguely speculated about suggesting a "Muslim state" to be a Security Council permanent member, but this proposal was never actually put forward. Extracts from the personal diary of the Under Secretary of State (Stettinius), 31 ago. 1944, *Foreign relations of the United States, 1944*, v. I. Washington, DC: Government Printing Office, 1966, p. 758-759.

17 "The president viewed this policy as a realistic one because he believed the American people would demand a reorienting of the economy away from war". Thomas M. Campbell, *Masquerade peace*:

Winston Churchill also had regionalism in mind when he devised his own blueprint for the future organization. The British Prime Minister favored the establishment of three Councils: one for Europe, one for Asia, and one for the Americas. These three regional bodies should operate under the authority of a World Supreme Council, composed of the great powers in charge of security on a global scale. With the British economy severely affected by the war and growing every day more dependent upon the United States, Britain was in no mood to bear alone the soaring costs of policing the world.

In Churchill's vision, the United States should take care of the Western Hemisphere and maintain its military presence in Europe to control any future German resurgence and forestall Soviet expansionism towards the West. In the Far East, US and Soviet forces together would suffice to keep Japan down. Most importantly, from the British perspective, France should be included among the Policemen to function as an extra reinforcement, particularly in case of US abandonment of continental Europe. With all regional Councils in place, a debilitated Britain would not be forced to make commitments of a military nature every time a crisis erupted far afield. Churchill viewed this regional approach for the UN as intrinsically more "realistic". As he saw it, only countries directly concerned with a dispute would be willing to intervene forcefully and with alacrity<sup>18</sup>.

At the Dumbarton Oaks Conference, in 1944, the Four Policemen met behind a cloak of secrecy to discuss among

---

America's UN policy, 1944-1945. Tallahassee, FL: Florida State University Press, 1973, p. 86-87.

18 During the 1931 Japanese invasion of Manchuria, for instance, the inability of the League of Nations to react vigorously stemmed to a large extent from the reluctance of Britain and France to get involved in that far-away Asian affair. E. J. Hughes, Winston Churchill and the formation of the United Nations Organization. *Journal of Contemporary History*. London, v. 9, no 4, October 1974, p. 177-194; Paul Kennedy, *The parliament of man: the past, present and future of the United Nations*. New York, NY: Vintage Books, 2007, p. 19.

themselves the main features of the postwar organization<sup>19</sup>. China joined the negotiations thanks to Roosevelt's efforts to strengthen the Chongqing government *vis-à-vis* the common enemy in the Pacific. Both Churchill and Stalin at first resisted the idea of having China at the same table on the grounds that it was too weak at the time, but acquiesced to US demands on this point. Britain succeeded in adding France as a Security Council member.

Yet a sixth permanent seat was considered for Brazil on a US initiative<sup>20</sup>. Roosevelt (and Secretary of State Cordell Hull) thought that his proposal of admitting a South American ally fitted well into a Council structured in regional terms. Nevertheless, the British and Soviet governments were adamant against any additional increase in permanent seats and the final number was set to five<sup>21</sup>.

The underlying division at the 1945 San Francisco Conference was between the sponsoring powers and "the rest". Although commonly grouped as smaller states, "the rest" actually gathered a wide array of countries that eluded simple generalizations: from tiny and relatively small nations to medium-size and would-be great powers<sup>22</sup>. The core group of middle powers – as seen by many delegates and commentators – comprised Australia, Brazil, Canada, Netherlands and Belgium (these latter two mostly because of their colonial empires). Some were regional powers, others not. Attempts were made to differentiate them from "the rest", to no avail. The sponsoring powers stuck to the position that doing so

---

19 To be more precise, they met in separate rounds: first the USA, Britain and USSR, then the USA, Britain and China.

20 Thomas M. Campbell & George C. Herring, *The diaries of Edward R. Stettinius Jr., 1943-1946*. New York, NY: New Viewpoints, 1975, p. 111-113.

21 Robert C. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks: the origins of the United Nations and the search for postwar security*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press, 1990, p. 122-129.

22 Georges Kaeckenbeeck, The function of great and small powers in the international organization. *International Affairs*. London, v. XXI, no 3, July 1945, p. 306-312.

could be construed by the smaller states as giving birth to yet a third level of hierarchy in the Charter<sup>23</sup>.

Following some crucial clarifications made at Yalta on the extension of the veto power, the San Francisco Conference did not change the Council's permanent membership already settled at Dumbarton Oaks<sup>24</sup>. Exercising its right of deliberation, the Conference still had the trouble of discussing at length the structure of the proposed eleven-member Security Council. The most heated debates took place at the Committee III/1 (on structure and procedures), which reported to Commission III (on the Security Council). In much the same way as in 1919, representatives from lesser powers urged an expansion of the organ to allow for a higher number of seats for the "not-so-mighty". Some Latin American countries favored a permanent seat for the region. Their efforts proved fruitless<sup>25</sup>.

In the long run, regionalism was not a decisive factor in the process of defining which countries should have permanent posts. With the consent of the Big Three, China and France were invited to join the group for political reasons, not strictly related to regional considerations. When the UN Charter was adopted in 1945, Churchill's regional Councils had been discarded long ago. Much of Roosevelt's cherished design was replaced by a global, centralized approach for the UN. Latin American countries had pushed for

---

23 A middle power may not necessarily be a regional power, Canada being a case in point. Holbraad, *Las potencias medias en la política internacional*, *op. cit.*, p. 70-82. For problems of definition see Detlef Nolte, How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Paper prepared for the ECPR Joint Session of Workshops, Helsinki, 7-12 May 2007.

24 A US perspective of the San Francisco Conference is provided by Stephen C. Schlesinger, *Act of creation: the founding of the United Nations*. Cambridge, MA: Westview Press, 2003.

25 United Nations. *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*. New York: UN Information Organization, 1945, v. XI, Commission III, Security Council, *passim*; Russell, *A history of the United Nations Charter*, *op. cit.*, p. 648-649.

recognition of the inter-American security system embodied in the Act of Chapultepec. They secured a compromise by means of an implicit reference to it in Article 51 on the inherent right of individual or *collective* self-defense by states when attacked. Other concessions were made in the Charter to regional arrangements and associations, but the Security Council was invested with full authority over decisions regarding peace enforcement<sup>26</sup>.

Article 23.1 of the Charter appointed the P5 – as expected – and entrusted the General Assembly with the task of electing six non-permanent members. In the process of selecting these temporary members due regard should be paid to two criteria: a) their contribution to the maintenance of international peace and security (and other unspecified purposes of the Organization); and b) “equitable geographical distribution”. In practice, the geographic criterion has prevailed. This created no special position for middle and/or regional powers, since any state representing a region or group could present itself as a candidate and be rightfully elected<sup>27</sup>.

In Edward Luck’s view, the phrase *equitable geographical distribution* had been deliberately chosen “to avoid any implication that elected members would carry the weight and the burden of representing their neighbors in Council deliberations”. In the official summary of the San Francisco negotiations, it was also pointed out that “the members of the Security Council should be regarded as trustees of the whole Organization and not as representatives of different world regions”<sup>28</sup>.

---

26 Compare Chapter VII (Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace and Acts of Aggression) and Chapter VIII (Regional Arrangements) of the UN Charter.

27 The unspecified Charter reference on “other purposes of the Organization” meant in particular financial contributions to the UN. More on this in Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2002, v. I, p. 437-442.

28 Edward C. Luck, *UN Security Council: practice and promise*. London: Routledge, 2006, p. 112.

The practical necessity of allocating non-permanent seats posed the problem of how to distribute them along geographic (regional) lines. At the London preparatory meetings to launch the UN, a gentlemen's agreement reached the following informal distribution: two seats for Latin America, one for Western Europe, one for Eastern Europe, one for the Middle East and one for the British Commonwealth<sup>29</sup>. Accordingly, in the first election of non-permanent members, in January 1946, Australia, Brazil, Egypt, Mexico, Poland and Netherlands were selected by the General Assembly<sup>30</sup>.

In one way or another, these postwar decisions had a profound impact on the question of representativeness in the Security Council. The UN repeated the League of Nations in one vital point, not to mention others in far too many areas: the permanent members were not elected. The great powers which had won the war appointed themselves and reserved to them special privileges (the veto). The realities of power dictated the choice under the most atypical circumstances – the ending of the biggest conflict in history. At that juncture, UN Member States were told that “the unity of the great powers” was a *sine qua non* for world security. Does the same principle govern international relations still today?

### **The long and winding road to Security Council reform**

There is no need to tell again the complete story of Security Council reform, for it has been done elsewhere<sup>31</sup>. To be sure, the

---

29 Sydney D. Bailey, *The procedure of the UN Security Council*. Oxford: Clarendon Press, 1988, p. 112-113.

30 United Nations. *Official records of the First Part of the First Session of the General Assembly*. Plenary Meetings of the General Assembly, verbatim record, 10 January-14 February 1946, Central Hall, Westminster, London, 1946, p. 71 *et seq.* The first UN year is summarized in the *Yearbook of the United Nations, 1946-1947*. Lake Success, New York: UN Department of Public Information, 1947.

31 Cf. Dim Bourantonis, *The history and politics of UN Security Council reform*. London: Routledge, 2007. Also useful is Thomas G. Weiss, *Overcoming the Security Council reform impasse: the implausible versus the plausible*. Occasional Paper 14. Berlin: Friederich Ebert Stiftung, January 2005. For a valuable

only actual change so far in the Council's composition has been to expand once the number of non-permanent seats.

Amazingly, if we do not take as "reform" the replacement of the Republic of China by the People's Republic of China in 1971 and the USSR by Russia in 1991, the permanent membership remains exactly the same since 1945. The UN had then 51 Member States. Nowadays they are 192. Despite all changes in world politics, the war winners occupy the same seats devised more than six decades ago.

During the Cold War, the 1963-1965 reform was a watershed which had originated out of decolonization and Third World solidarity. The number of UN Member States had risen dramatically in the late 1950s and early 1960s. Those countries excluded from the 1946 gentlemen's agreement did not consider themselves committed to it. Pre-allocated seats disenfranchised many Afro-Asian newly-independent countries, which exerted mounting pressure for better representation in the Security Council, the ECOSOC, and other bodies and agencies within the UN system<sup>32</sup>.

Supported by 97 of the 114 Member States belonging to the UN at the time, a General Assembly enabling resolution was adopted in December 1963 to create four additional temporary seats on the Security Council. A new pattern emerged for the elections of the now ten non-permanent members: five seats for Africa and Asia, two for Latin America, two for Western Europe and other states, and one for Eastern Europe. Regional powers were not specifically singled out. They stand hitherto on an equal

---

collection of essays on the Security Council today see David Malone (ed.), *The UN Security Council: from the cold war to the 21st century*. London: Lynne Rienner, 2004.

32 Sam Daws, The origins and development of UN electoral groups. In: Ramesh Thakur (ed.), *What is equitable geographic representation in the twenty-first century?* Report of a seminar held by the International Peace Academy and the United Nations University, 26 March 1999, New York, p. 17-23.

footing with all other non-P5 Member States. This distribution has been guiding Council elections until the present day<sup>33</sup>.

General dissatisfaction with the *statu quo* and political willingness to effect change on the part of the majority contributed to the successful outcome. The dissenting minority included four of the permanent members: the United States and Britain abstained and the USSR and France voted against the resolution. China was the only of the P5 to vote for it. As usual, procrastination had been justified by the purported need for “further consultations”. Overcoming the opposition, the resolution was subsequently ratified by the minimum required of 76 states (including all the P5) and entered into force in August 1965<sup>34</sup>.

The fundamental lesson to be learned from this precedent is that a unilateral veto over Charter amendments may involve high political costs. The permanent members might prefer to seek a compromise even if they are not fully satisfied with the aftermath. Besides, other political or strategic elements can play a role in decisions concerning non-ratification of an amendment endorsed by at least two-thirds of the UN membership. In 1965, in the midst of a global East-West struggle for power and influence, developing countries were the object of much attention and neither the United States nor the Soviet Union were keen to openly confront potential allies at the UN.

After the end of the Cold War, reform would regain momentum as growing numbers of Member States expressed their views that, in spite of the enlargement of the 1960s, the structure of the Council was still deeply flawed and in need of overhauling. In

---

33 The resolution also expanded the ECOSOC from 18 to 27 members. UN General Assembly Resolution 1991 (XVIII), 17 December 1963, Question of equitable representation on the Security Council and the Economic and Social Council.

34 Edward C. Luck, *Reforming the United Nations: lessons from a history in progress*. New York: International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers, no 1, 2003, p. 8-10.

1993, the General Assembly decided to establish the Open-Ended Working Group on Security Council reform (OEWG)<sup>35</sup>. Groups of interest were formed, such as the informal coalition dubbed the “coffee club” – later organized as the group of like-minded countries Uniting for Consensus. Fifteen years of debate at the OEWG provided every opportunity needed to explore whatever solution Member States could bring to the table. Perhaps everything it could be said on the subject has already been said, examined and discussed. Political sensitivities have all been exposed and entrenched interests are well-known both in New York and at Foreign Ministries everywhere<sup>36</sup>.

The latest important chapter in this far too long story was the decision agreed unanimously in September 2008 to commence intergovernmental negotiations in the informal plenary of the General Assembly, based upon proposals by Member States, in accordance with the agenda submitted by the General Assembly President, Miguel d’Escoto<sup>37</sup>. Substantive negotiations carry the promise of breaking the reform logjam. So where could we go from here?

Considering the historical record, distribution of seats among the main regions of the world, for electoral purposes, has been applicable to temporary members only. Since an expansion in both the permanent and non-permanent categories has been on the agenda of Security Council reform for a while, should a

---

35 UN General Assembly Resolution 48/26, 3 December 1993, Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council.

36 The Open-Ended Working Group has been humorously nicknamed at UN corridors as the “Never-Ending Working Group”.

37 The declared aim of the decision was to seek a solution “that can garner the widest possible political acceptance by Member States”. UN General Assembly, Decision 62/557, 15 September 2008, Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters.

new geographic arrangement be extended to *elected* permanent members as well?

This is not a novel idea. The 1997 Razali proposal envisaged an increase of the Council's membership from 15 to 24 members. Five new permanent members should be elected: three developing countries each from Africa, Asia and Latin American and the Caribbean, plus two from industrialized states. The pattern tried to accommodate the 2+3 formula and represented the "negotiating middle ground" of the 1990s, as Bourantonis put it, in an attempt at reconciling the views of "the greatest possible number of states"<sup>38</sup>.

It is worth noting that in 2004 the High-Level Panel commissioned by the UN Secretary-General put forward two models for reform. Both models involved a distribution of seats among four major regional areas, identified as Africa, Asia and Pacific, Europe and the Americas. Model A provided for six new permanent seats, with no veto being created, and three new two-year term non-permanent seats. Model B envisaged no new permanent seats, but rather a new category of eight four-year renewable-term seats and one new two-year non-permanent (and non-renewable) seat<sup>39</sup>.

The year 2005 was one of great expectations, albeit unfulfilled. In his report *In larger freedom*, Secretary-General Kofi Annan urged Member States to consider the two models recommended by the High-Level Panel and agree to make a decision before September 2005. "It would be very preferable for Member States to take this

---

38 The four new non-permanent members should be distributed according to the following pattern: one from African states, one from Asian states, one from Eastern European states, and one from Latin American and Caribbean states. Bourantonis, *The history and politics of UN Security Council reform*, *op. cit.*, p. 76 and 111.

39 *A more secure world: our shared responsibility*. Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: UN Department of Public Information, 2004, p. 81 and 110.

vital decision by consensus”, he wrote, “but if they are unable to reach consensus this must not become an excuse for postponing action”<sup>40</sup>.

That same year, the L.64 draft resolution, sponsored by the G4 (Brazil, Germany, India and Japan) and 23 other countries (including one of the P5: France), acknowledged the need to improve the representative character of the Security Council and suggested an enlargement of the organ to 25 members. Six new permanent members should be elected according to the following pattern: two from African states, two from Asian states, one from Latin American and Caribbean states, and one from Western European and Other states<sup>41</sup>. The draft resolution was not put to a vote, but it differed slightly from the Razali proposal on distributing the new permanent seats among the existing UN electoral groups.

In both cases, in 1997 and 2005, regionalism served as a basis upon which to achieve further representativeness. It seems appropriate to consider next some of the implications and limits of this approach.

### **Regional representativeness: the rights and wrongs**

First and foremost, it is self-evident that regions are profoundly different in multiple ways. Each region has to cope with competing allegiances, shifting loyalties and complex identity problems. Much more than fixed geopolitical entities, regions are socially constructed collective creations. Likewise, a suitable analytical definition of “regionness” has frequently been a contentious issue.

---

40 *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General. General Assembly document A/59/2005, 21 March 2005, p. 43 (para. 170).

41 The proposed pattern for elections of the four new non-permanent members was exactly the same as the Razali paper. A/59/L.64 draft resolution, 6 July 2005, on Security Council reform.

Is Asia a region? Where does the Middle East begin? Should South America be treated as a unity in its own right? And so on.

At the UN, the linkage between region and regional representation is not perfect, to say the least. One of the most notorious example is the European Union. EU members may be elected non-permanent members of the Security Council by different regional groupings: Western Europe and Others, Eastern Europe or even the Asian Group (in the case of Cyprus). This is after all another evidence of prevailing imbalances in UN electoral groups, an issue beyond the scope of this paper<sup>42</sup>.

Also, it goes without saying that representation does not correspond just to regions. It is an undisputed fact that regionalism is not the exclusive way states articulate their interests. Diplomatic coalitions and/or mechanisms of multilateral coordination can take the form of political initiatives (G77, Non-Aligned Movement), informal groupings with a strong economic thrust (G8, BRICS, G20), military alliances (NATO), religious (Organization of the Islamic Conference), cultural or linguistic associations (Commonwealth, the Francophonie, Community of Portuguese-Speaking Countries), and many more cross-regional arrangements on a myriad of issue-areas.

The Security Council's permanent membership, as it stands today, is not regionally representative. A quick look at it will reveal that there are regions under-represented or not represented at all. In the current debate about reform, proposals to tackle this problem may vary according to each region's preferences and realities. But any proposed solution for a specific region cannot be

---

42 Cf. Ramesh Thakur, UN electoral groupings reform. In: \_\_\_\_\_. *What is equitable geographic representation in the twenty-first century?* New York, *op. cit.*, p. 1-10.

simply “exported” to other regions<sup>43</sup>. Again, regions are too diverse to apply rigid, pre-established standards for all of them.

In the same vein, previous regional consent should not be a pre-requisite to permanent member aspirants. Following today’s UN practices, in elections for non-permanent seats, regional groupings may agree upon a “clean slate”, but if they do not, it is up to the General Assembly to decide by voting on the candidates available. It should be no different for permanent seats elections.

A case has also been occasionally made for “rotating permanent representation” for regions on the Security Council. This should not be exaggerated though. Apart from being a *contradictio in adjecto*, defying sound logic, the very idea of full-fledged regional representatives (instead of national states) seems to be incompatible with the system of sovereign states enshrined in the Charter<sup>44</sup>. By the same token, little consideration has been given to representation by regional organizations.

There is no universally accepted understanding of what “regional representation” really means. The OEWG September 2007 report hinted that some delegations considered the term as identical to the “equitable geographical distribution” as contained in Article 23.1 of the Charter. Other delegations regarded “regional representation” as leading to a regional seat with regional accountability. The report stressed that different options had been suggested, such as candidacies to be proposed directly by Member States or through regional consensus, “it being understood that the final decision is to be taken by the General

---

43 For more comments on regionalism in the Security Council see Volker Weyel (ed.), *The quest for regional representation: reforming the United Nations Security Council*. *Critical Currents*. Uppsala, no 4, May 2008, Dag Hammarskjöld Foundation; and Justin Morris, UN Security Council reform: a Counsel for the 21st century. *Security Dialogue*. Oslo, v. 31, no 3, 2000, p. 265-277.

44 Bardo Fassbender, Pressure for Security Council reform, in Malone (ed.), *The UN Security Council*, op. cit., p. 342.

Assembly through the election process as set out in the Charter”. A wide number of delegations also felt that, at this stage, the non-permanent members, “although proposed on a regional basis, could not represent their respective regions”. Rather, noted the report, “as members of the Security Council, they should have a global accountability as well as an obligation to the international community as a whole”<sup>45</sup>.

The debate on regional representation in the informal plenary of the General Assembly, held on 24 and 31 March 2009, epitomized the contrasting views regarding the issue. The Permanent Representative of Italy advocated that “each region should be able to decide exact criteria and mechanisms for designating their seats”. He then called for a European Union seat. The idea was “to seat on a rotational basis a country that, rather than simply representing its own national interests, would represent the whole of the EU”. The German representative took the opposite position and denied the concept of a regional seat: “There is no such thing as “regional representation”. Members of the Security Council cannot and do not represent their respective regions”<sup>46</sup>.

It is worthwhile to take into account the rather unique case of Africa, the most advanced regional group in terms of coordinating common positions on UN reform. Interestingly enough, Africa is not demanding regional seats for the continent, but two *national* permanent seats for African countries, with all the privileges of permanent membership, including the veto. According to the Ezulwini Consensus, adopted in 2005 by the African Union, the

---

45 The OEWG report added that “in addition, many delegations were of the view that the concept of the regional seat, given the different character of each regional group as well as the existing differences in their internal working procedures, was not feasible at this stage”. Report of Open-Ended Working Group on Security Council reform, General Assembly document A/61/47, New York, 17 September 2007. “Reform the UN: <[www.reformtheun.org/index.php/articles/3524](http://www.reformtheun.org/index.php/articles/3524)>, access on 28 March 2009.

46 Security Council reform, What governments are saying, Statements on regional representation. “Reform the UN: <[www.reformtheun.org/index.php/issues](http://www.reformtheun.org/index.php/issues)>, access on 5 April 2009.

veto should be extended to all permanent members “so long as it exists”<sup>47</sup>. From the standard interpretation of the African common position, it seems that “regional representation” would candidly mean “a country from the region”. Although elected in their national capacity, these new members will bring a regional (African) perspective to the deliberations of the Council. Permanence will allow them to handle more effectively the Council’s multifaceted agenda (most of it on African issues) and influence decisions affecting the region they know better.

Challenges on the way of reform should not be underestimated. Ambivalence has been dominating discussions so far, inside and outside the regions. Those in search of easy, clear-cut solutions will certainly be disappointed. But when circumstances make it difficult to reach a truly satisfactory common agreement, the widest possible consensus comes to the fore as a workable alternative to stalemate. Waiting for “unanimity” in such controversial matters has been the favorite excuse for inaction. Doing nothing would be tantamount to condemning the Council to be frozen for many more decades.

The major breakthrough we can realistically expect to see is the selection of new permanent members by the democratic vote of the General Assembly. With full respect for the principle of sovereign equality of states (one nation one vote), UN Member States may pass a resolution to amend the Charter under Article 108 and – further to creating more non-permanent seats – change at last the permanent membership.

---

47 The text of the Ezulwini Consensus says: “Full representation of Africa in the Security Council means: i) not less than two permanent seats with all the prerogatives and privileges of permanent membership including the right of veto; ii) five non-permanent seats”. The African Union has also demanded the right to select African representatives to the Security Council, according to criteria to be set up by the African themselves. Wafula Okumu, Africa and the UN Security Council permanent seats, *Pambazuka*, 28 April 2005. Global Policy Forum: <[www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1](http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1)>, access on 27 March 2009.

The Charter did not lay down criteria for permanent members. It is unlikely that it will do so in the near future. As a matter of fact, no single factor is determining in choosing a permanent member: territory, population, economic weight, military strength, financial contributions to the UN, participation in peacekeeping operations, “geographic balance”, etc. Therefore, it would be misleading to automatically extend criteria of regional representativeness to the permanent membership on similar grounds valid for non-permanent seats (Article 23.1). To agree upon any attainable formula will be virtually impossible.

The choice will always be a political one, influenced by widespread perceptions that potential permanent members are up to the task and that their contribution will be positive for both the Security Council and the United Nations. For most Member States, candidates for the job (and the ensuing responsibilities inherent in the post) will be gauged against their willingness to uphold a rules-based multilateral system and their commitment to strengthening the Organization.

A recurrent argument against Security Council enlargement is that it could jeopardize its effectiveness. Efficient decisions are indeed important to act swiftly and get results. However, a Council which is not representative will, sooner or later, lose its legitimacy *and* effectiveness. The Council’s authority will surely decline over time if its overall size and membership remain unchanged, inequitable and outdated. What is badly needed is to strike a balance between efficiency/effectiveness and representativeness so as to enhance the Council’s long-term legitimacy<sup>48</sup>.

---

48 A detailed discussion on legitimacy can be found in Ian Hurd, *After anarchy: legitimacy and power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press, 2007; and, by the same author, *Myths of membership: the politics of legitimation in UN Security Council reform*. *Global Governance*. Boulder, CO, v. 14, no 2, 2008, p. 199-217.

If power is to be mediated by regional representativeness, then regional powers, by definition, combine both criteria: they have some power (with varying degrees) and they naturally belong to a (geographic) region. But what if, for the sake of argument, Article 23.1 criteria were to be applied for picking new permanent members? In this case, regional powers would reasonably be strong candidates too. They possess both the capacity to contribute to the maintenance of international peace and security and the right to represent their own region, which of course should not be confused with “speaking on behalf of the region”, as if a regional mandate had been bestowed upon them<sup>49</sup>.

In contrast to the group of great powers, regional powers have not been rewarded by the Charter any privilege in the Security Council. Their position, in terms of rules of procedure and in practice as well, resembles that of the small states. The actual divide in the Council is still pretty much between the P5 and “the rest”<sup>50</sup>. Moreover, insofar as large states and middle powers often run for temporary mandates, an increased number of permanent seats will open as a result more opportunities for Member States of any size or power to be elected non-permanent members.

The condition of being a regional power (however defined) does not imply that the country concerned will consistently pursue policies aimed at filling prominent posts at the UN. A given state, perceived as having regional interests and relative influence over its neighbors, may not necessarily display any particular desire to exert a greater role either in multilateral fora or in global affairs.

---

49 Unless otherwise decided by the countries of the region, states do not act on behalf of others when elected to a UN position. They are not formal delegates from regional constituencies. This does not mean ruling out the establishment of consultation mechanisms or close coordination among countries from the same region.

50 Jane Boulden has made this point in her paper for the second Regional Powers Network Conference: “Regional powers and the practices of the United Nations”. She also found little evidence of regional power dominance in the selection of non-permanent members.

In sum, regional powers have to weigh whether their resources, expertise and political commitment can be translated into a credible candidacy, thus enabling them to canvass the support of an expressive number of countries.

### **Conclusion: who is afraid of the ballot?**

The original composition of the Council in 1945 rested upon two main foundations: power and representativeness. Power was the leverage employed by the Big Three plus Two to become permanent members in the final stages of the Second World War. Representativeness allowed the non-permanent members to be formally present and have a say in Council decisions.

Looking closer into the prerogatives of the P5, their *power* in the Council comes essentially from the veto, whereas their permanent *status* only secures them continuous *representation*. If by any chance prospective permanent members ever contemplate the hypothesis of renouncing the veto power, at least for an initial period to be determined, their seats will be directly linked to the right of representation. Candidacies presented in this way would reinforce the Council's representativeness, regardless of what power considerations may be related to their claim.

In our fast-changing world, global order in the twenty-first century has been redefined in politics, diplomacy and statesmanship. The Security Council must be able to deal effectively with thorny, urgent issues, and at the same time become more broadly representative of the international community as a whole. In order to bring multipolarity and multilateralism closer together, representativeness must be clearly reflected in both categories of the Council's membership.

It seems advisable to prevent the UN from being sidelined because of a *statu quo* perceived by and large as unsustainable. As

a minimum, outstanding distortions must be corrected. Africa and Latin America and the Caribbean should be represented permanently, thereby improving the participation of developing countries from the Southern Hemisphere. This would not affect either the rights of representation of other regions or the number of countries to be represented by each region or group.

When it comes to the question of legitimacy, democracy is essential. There is no substitute for it. It is time for the old *imperial* Council (i.e. not elected, based primarily upon power) to be transformed into a new *republican* Council (i.e. fully elected, based upon other factors than power alone). Democratizing international institutions is the key to adapt global governance to present-day political and economic realities. To make sure that transparency and procedural fairness are properly observed, any decision in this regard should be made by the vote of the General Assembly, under the Charter provisions for amendments.

Regional powers have the legitimate right to aspire to permanent *status* as much as any other UN Member State. The way forward can be cleared and obstacles to change surmounted by the will of the great majority freely expressed. This is no revolution at the international level. It is common sense.

## **WORLD ORDER, VALUES AND THE US-THEM DIVIDE<sup>\*</sup>**

I thank you for the opportunity to share a few thoughts on such important issue. This text deals mainly with states and how they interact in a system of states that has already been put in place. My focus here is not to analyse the role of organisations or individuals outside the system, such as terrorist networks.

### **Homogenous vs. heterogeneous international systems**

A traditional way of thinking about values and world order sustains that international systems may be homogenous or heterogeneous concerning principles/values/norms shared by states. The more homogenous the more stable the system would be and vice-versa. Certainly, shared values may help to reduce or even eliminate violent conflict, along with mutual identification of long-term convergent interests, co-responsibility, and deep-rooted cooperation habits. However, multiculturalism is a given for global politics: it is not realistic to expect that our values will become standards of culture everywhere when, on the contrary, different

---

\* Texto originalmente apresentado na Conferência "New Configurations of International Order: Values, Principles, Alliances and Alignments", organizada conjuntamente pelo Wilton Park e pelo Instituto Pandiá Calógeras, Mangaratiba, Rio de Janeiro, 23-25 Nov. 2015.

views compete for space and supporters. The problem then is the following: how can a heterogeneous system promote stability and a sense of joint commitment among states?

### **A Western-biased world order?**

A common argument is to say that “international society” (mostly European) has expanded and, consequently, Western values have become the foundation of world order. This is one of the reasons why the discipline of International Relations (IR) has been accused of being too Eurocentric, Western-biased, and excessively tied to the legacy of the European states system. Many West-centred, historical narratives reflect an ethnocentric view and tend to oppose liberal/democratic governments and despotic regimes. Standards of behaviour would separate “responsible stakeholders” from deviant, rogue states, and troublemakers. These standards are supposed to be based on a number of values, not always made explicit, such as democracy, human rights, liberalism, individual liberties, rule of law, Enlightenment rationalism, etc.

The whole idea of “expansion of international society” rests on the assumption of an ever-expanding inner core engulfing peripheral areas to reinforce homogeneity and win over or subdue whoever does not fit into the established order. There is indeed a “colonial feeling” behind such approach. Some local cultures tend to resist impositions from abroad if these changes are regarded as too much disruptive.

### **Civilization vs. barbarism: the Us-Them divide**

Sometimes the prevailing logic in these narratives is one of “the West against the Rest”, which is another expression of a greater division between Us vs. Them. Other dichotomies may also be recalled: East vs. West, Islam vs. West, insider vs. outsider, or

good vs. evil. The picture shows a divided world: a civilized, peaceful, and prosperous core of states in stark contrast to a poor, chaotic, premodern periphery plunged into conflict. This perspective draws heavily from the classical distinction between areas of civilization (which are meant to be stable) separated from and often clashing with areas of barbarism (said to be presently occupied by failed states).

The result is a confrontational way of thinking, typical of bloc politics, that is, “either you are with us or against us”, thus dividing nations between supporters and challengers. Needless to say, in the long run this approach may lead to serious frictions among states.

### **The imperial/hegemonic “solutions”**

The classical “solution” for this divisive situation was the empire. With a self-image of moral superiority, the core would conquer and colonize the periphery in order to bring civilization to the savages in need. Imperialism, therefore, was twofold: great powers would either make use of force (hard imperialism) or try to co-opt outsiders (soft imperialism). In any case, intrusions from the core were justified, since they were supposed to be “beneficial” to the peripheral peoples on the receiving end.

There are of course more subtle ways of political control than sheer dominance associated with imperial rule. World order is frequently linked with some sort of both authority and legitimacy derived not only from power and coercion, but from the free consent of the members of the community. If you want a system to be stable, so the argument goes, you need someone (a hegemon) to be in a position of leadership at the top. Some theories explicitly argue in favour of “hegemonic stability” by making a direct

connection between the preponderance of a powerful state and a stable international system.

When we link all the components of this equation the implications become self-evident: order means stability, which is made dependent on the existence of empire or hegemony to control or lead the others in a certain way.

### **A complex, multicentric world**

We know that trying to make sense of global politics in the twenty-first century has been no easy task. Traditional polarities (unipolar, bipolar, multipolar) matter little in a fragmented, messy, fragile, and contested order. We have before us a much more complex, multicentric world, filled with multiple loyalties and sources of authority, different unities coexisting, proliferation of actors, overlapping and territorially loose identities, relative loss of meaning, and increasing unpredictability.

International relations are universal in scope, which means that they are neither attached to a single civilisation, region, or specific geographical area, nor to any culture, nation, or ethnic group in particular. Therefore, regardless of when and how existing international institutions had been created, their new underpinning consensus must rely on *global* (rather than just Western) views of how order should be structured, including the question of representation.

### **A bipolar way of thinking**

There is a “natural predisposition” to divide people between Us and Them, dating back from prehistoric times. This is why bipolarity was so easy to understand. Remember the Cold War and the almost clear-cut partition of zones of influence between the so-called Free World and Communism. Multipolarity, on the

contrary, provokes uneasiness: who is friend and who is foe? Processing blurred notions of geopolitics takes longer in our minds.

The empire brings the illusory promise of making us more comfortable by fostering the idea that we belong together ('we-feeling'). Since humankind is far from any universal empire, we need to learn how to live with difference in a multicultural world, where other values might be alien to us. Heterogeneity is a fact of life. Is conflict unavoidable whenever different views are at play? Of course not. You can expect controversy in extreme situations, even violence, but the outcome of any interaction is not predetermined.

### **No core, no periphery**

A true multipolar frame of mind is more challenging because it seems to go against our "natural predisposition": we seek reassurance from our friends within our circle (in-group alliance) and we join forces against foes outside (outgroup competition, ultimately leading to war). All this may sound too abstract, but since we are discussing ideas and concepts about world order, we should start changing/adapting our minds in the first place.

A multicentric world means that there is no longer a "core" or a "periphery". North America? Europe? Asia? If the West were in the centre, would China be necessarily relegated to the periphery? You can say that you belong to the core only from an ethnocentric perspective (who you are becomes the yardstick to gauge all others, scaled and rated from *your* vantage point). Similarly, you can put yourself in the periphery by applying a self-defeating negative view of who you are comparing to others (especially those in the core).

Perception matters. If we label a state as Them, we reinforce opposition. And if we label other state as Us, full allegiance is expected. This is bloc politics, a binary way of thinking too. A world in black and white erases the grey areas, silences moderate views,

polarizes positions, and fuels radicalism from both extremes. We should instead see as a normal contingency that there may be room for agreement with Them, and that often a compromise is somehow possible. The opposite is also true: we should accept, when dealing with Us, that some sort of disagreement may occur and that total uniformity is rare. How exactly do we translate this into practical, sound policy? Two points: 1) don't demonize Them, leave the door open for communication; and 2) don't expect Us to be your exact mirror, states differ from one another.

### **The illusion of bloc cohesion**

Having said that, perhaps we should reframe our discussion. There is an ongoing struggle for global discourse: who is going to set the international agenda? Should it be always West-centred?

Applying the notion of values has some shortcomings. India (a non-Western country) is the biggest democracy in the world. Japan is a non-Western culture identified with core Western policies. Also, the West (a non-geographical concept) is not a fully homogeneous entity. There is no bloc cohesion, say, either in the G7 or among the BRICS. Convergence does exist, but grouping states as units in monolithic blocs may alienate potential allies in the margins. At the end of the day, it reinforces narratives of Us against Them.

### **When multicentrism meets complexity**

Simplistic theories obfuscate knowledge and could lead as a result to poor decision-making. When the assessment is wrong, subsequent policies are bound to fail. We want Them to behave rationally, share our values, and think/act like Us, but we are appalled when it doesn't work that way. We become frustrated and we don't know why. We are inclined to think that, in order to feel

safe, new walls have to be built against what is foreign, strange, and different.

Complex situations require a more nuanced and cautious interpretation of events than quick, trigger-happy, Realpolitik “solutions”. Diversity and decentralization are defining features of today’s world politics: pushing for blind allegiance under a central command (the imperial, unipolar mindset) is likely to backfire. What is more, diversity is an intrinsic quality of being human, which paradoxically makes pluralism a *common* trait of humankind.

So talking about “Western” values may not be the best starting point after all: it highlights difference (these are *my* values, not yours) rather than invites to a convergent, more inclusive discussion on principles that can be shared by all humankind. A possibly better way ahead could be shifting our focus to *shared goals*, which have a greater potential to mobilize states towards articulated common interests.

### **Bringing in new players**

There is in some quarters a strong devotion to the democratic-autocratic divide, which leads to a problem of perception. So-called “models of behaviour” for liberal democracies worldwide are based on self-centred views of some countries “leading the system”, arising out of bloc mentality, and confusing support/convergence with alignment/obedience.

We need to embrace non-Western alternatives so as to rebalance world order and make it less dependent on the West. The West alone cannot rule the world. Even worse, the very idea of a single nation being responsible for world order seems completely out of proportion. Our Conference programme reads as follows: “For 200 years or so, first Europe and then the United States achieved a kind of world dominance that is now slipping into

history. The ending of that dominance should inspire exploration of new strands of thinking and possibilities.” Which country today can simply state its positions and expect others to adhere to them unconditionally?

Regarding “hegemony” as the only reference point presents severe limitations. Talking about “hegemons” leading the way while others are just “followers” doesn’t feel right for many in the Global South. Rather, if we are serious about a rules-based, institutionally grounded order, we should seek commonalities to bring partners together in a balanced and constructive way.

There is today a more diffuse distribution of power. Since traditional powers have been increasingly losing their grip over some international institutions, it seems that bringing in new voices may help giving these institutions a renewed outlook, more in line with the real world, thus rendering them more legitimate, useful, and functional. There are signs that rising powers (at least some of them) are willing to cooperate in good-faith, but they seem reluctant to accept dubious benchmarks or criteria they must necessarily meet to fulfil expectations or be “approved” in terms of “proper behaviour”.

### **Values and policies are not the same**

Most importantly, we should not confuse *values* and actual *policy*. In the practice of states their use may be selective and interest-driven. Many emerging powers have no existential problem with the current order, but rather they are precisely critic of the selective application of principles and norms. Double standards are a case in point, especially when public rhetoric bears little connection with prevailing power politics realities.

Major players in the West at times wrongly regard divergence in policy as less attachment to certain values, such as democracy

or human rights. Originated from deep-seated memories of hegemony in the past, this mindset is difficult to change. There is often little patience for questioning within the Us group. States criticising the mainstream risk being labelled as spoilers. It seems that, to be qualified as a “Western country,” states must above all subscribe to Western policies as such. But equating policy differences with “deviant behaviour” is wholly misplaced.

The 2003 war against Iraq provides an instructive historical example. France (also Germany and may others) was strongly criticised by not supporting the invasion, but who would seriously cast doubt on French attachment to Western values? The French position didn’t make France less Western or less committed to liberal/democratic principles.

### **Suggestions to improve functionality**

Finally, the organizers of this Conference asked a key question in our programme: “How could support for the shared values and norms needed to underpin a rules-based international system be strengthened?” The answer is not easy. As I said before, the system has to be inclusive to remain functional. Here are some suggestions:

1. Respect the process: use the multilateral channels instead of setting them aside, including as a means to promote further accountability;
2. Ensure fair representation: allowing others to have voice at the table improves the chances of getting their future support;
3. Make proper consultations all the way: previously cooked unilateral initiatives/decisions will probably be met with concern;

4. Separate policy from authorship: a policy may be supported in its own merit, regardless of who is proposing it;
5. Don't give up on diplomacy: for a cooperative order to work we badly need an institutional framework that can provide the locus, the language, and the agreed procedure to negotiation/bargaining;
6. Extreme situations are not the norm: dealing with special cases demanding tough decisions goes much beyond everyday politics and, when such situation arises, the use of force must always be a last resort;
7. Be consistent: double standards deeply erode the credibility of any policy; and, last but not least;
8. Reframe your case: it is time to change the mental maps that we use to make sense of the world. Start replacing the old core-periphery model by a more decentralized, loose network of interactions among actors in a multicentric system with increasing complexity.

## **BIBLIOGRAFIA INDICATIVA AO ESTUDANTE PARA ESTUDOS HISTÓRICOS SOBRE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

### **Obras gerais e de referência**

ABREU, Alzira Alves, et al. (org.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, CPDOC, 2001, 5 v.

ACCIOLY, Hildebrando. *Actos internacionais vigentes no Brasil*. Rio de Janeiro: Pongetti Editores, 1937, 2 v.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O estudo das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Unimarco Editora, 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Estudos de relações internacionais do Brasil: etapas da produção historiográfica brasileira, 1927-1992. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 36, n. 1, 1993, p. 11-36.

ARAUJO, João Hermes Pereira de, et al. *Três ensaios sobre diplomacia brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989.

BATH, Sergio. *Cinco tratados históricos (1494-1895)*. Brasília: MRE/IRBr, 1980.

BENNASSAR, Bartolomé & MARIN, Richard. *Histoire du Brésil, 1500-2000*. Paris: Fayard, 2000.

BENTLEY, Jerry H. & ZIEGLER, Herbert F. *Traditions and encounters: a global perspective on the past*. Boston: McGraw-Hill, 2000.

BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina*. São Paulo/Brasília: Edusp/FUNAG, diversos volumes.

BIKER, Julio Firmino Judice. *Suplemento à Coleção dos tratados, convenções, contratos e atos públicos celebrados entre a Coroa de Portugal e as mais potências desde 1640 até o presente*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1872-1879, diversos volumes.

BOERSNER, Demetrio. *Relaciones internacionales de América Latina: breve história*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1990.

BONAVIDES, Paulo & AMARAL, Roberto (org.). *Textos políticos da História do Brasil*. Brasília: Senado Federal, SEEP, 2003, 10 v.

BRANCATO, Sandra (org.). *Arquivo diplomático do reconhecimento da República*. Brasília/Porto Alegre: MRE/PUC-RS, 1989, 2 v.

BRANDÃO, Fernando de Castro. *História diplomática de Portugal: uma cronologia*. Lisboa: Livros Horizonte, 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *O Conselho de Estado e a política externa do Império: consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros*. Brasília: FUNAG, volumes referentes aos anos de 1858 a 1889.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Ministros de Estado e Secretários Gerais das Relações Exteriores*. Brasília: Subsecretaria-Geral de Administração e de Comunicações, 1988.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1985*. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

BRASIL. Câmara dos Deputados/Ministério das Relações Exteriores. *Conselho de Estado, 1842-1889*. Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Brasília: Centro de Documentação e Informação, volumes referentes aos anos de 1842 a 1857.

BRASIL. *Falas do Trono*: desde o ano de 1823 até o ano de 1889, acompanhados dos respectivos votos de graça. Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1977.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Arquivo diplomático da Independência*. Edição fac-similada. Brasília: Serviço Gráfico do Senado Federal, 1972, 6 v.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Missões diplomáticas e repartições consulares: criação, transformação e extinção*. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968.

BRIGAGÃO, Clóvis & RODRIGUES, Gilberto M. A. *Política externa brasileira: da independência aos desafios do século XXI*. São Paulo: Moderna, 2006.

CALMON, Pedro. *História diplomática do Brasil*. Belo Horizonte: Livraria Ed. Paulo Bluhm, 1941.

CAMPOS, Raul Adalberto. *Legislação internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1929, 2 v.

CAMPOS, Raul Adalberto. *Relações diplomáticas do Brasil de 1808 a 1912*. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Commercio, 1913.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Repertório da prática brasileira do direito internacional público*. Brasília: FUNAG, 1984, 5 v.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira & CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty, 1808-2008*. Brasília: FUNAG, 2009, 2 v.

CASTRO, José Ferreira Borges de. *Coleção dos tratados, convenções, contratos e atos públicos celebrados entre a Coroa de Portugal e as mais potências desde 1640 até o presente*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1856-1858, 8 v.

CASTRO, Therezinha de. *História documental do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1968.

CARVALHO, Carlos Delgado de. *História diplomática do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1998.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 2015, 5ª edição.

CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

CERVO, Amado Luiz & MAGALHÃES, José Calvet de. *Depois das caravelas: as relações entre Portugal e Brasil, 1808-2000*. Brasília: Ed. UnB, 2000.

CERVO, Amado Luiz & RAPOPORT, Mario (orgs.). *História do Cone Sul*. Brasília: Ed. UnB/Editora Revan, 1998.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *A política externa brasileira (1822-1985)*. São Paulo: Ed. Ática, 1986.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, 1985, p. 113-131.

- COSTA E SILVA, Alberto da (org.). *O Itamaraty na cultura brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.
- DANESE, Sérgio França. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- DAVIS, Harold E., et al. *Latin American diplomatic history: an introduction*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1977.
- ESCUDE, Carlos & CISNEROS, Andrés. *Historia de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/CARI, 2000, 14 v.
- FAUSTO, Bóris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, FDE, 1994.
- FERREIRA, Olavo Leonel. *500 anos de História do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005.
- FLORES, Moacyr. *Dicionário de História do Brasil*. Porto Alegre: Edipucrs, 2001.
- FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Documentos da política externa independente*. Brasília: FUNAG/CHDD, 2008, 2 v.
- FURTADO, Milton Braga. *Síntese da economia brasileira*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.
- GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2017, 3ª edição.
- GARCIA, Eugênio Vargas (org.). *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos, 1493-2008*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2008.
- GUIMARÃES, Argeu. *Dicionário biobibliográfico brasileiro de diplomacia, política externa e direito internacional*. Rio de Janeiro: Edição do autor, 1938.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de & FAUSTO, Bóris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, diversos anos, 10 v.

HOLDEN, Robert H. & ZOLOV, Eric. *Latin America and the United States: a documentary history*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

IGLESIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LOPEZ, Adriana & MOTA, Carlos Guilherme. *História do Brasil: uma interpretação*. São Paulo: Editora Senac, 2012.

MATTOSO, Katia de Queirós, et al. (org.). *Le Brésil, l'Europe et les équilibres internationaux, XVIe – XXe siècles*. Paris: Centre d'études sur le Brésil, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 1999.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de (org.). *Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty*. Brasília: Senado Federal, 2002, 9 v.

MELLO, Rubens Ferreira de. *Textos de direito internacional e de história diplomática de 1815 a 1949*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1950.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*. São Paulo: Editora SENAC, 1998, 2 v. Presença dos EUA no Brasil (v. I); Rivalidade emergente (v. II).

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

OLIVEIRA, José M. Cardoso de. *Actos diplomáticos do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1997, 2 v.

OLIVEIRA, José Teixeira (org.). *Dicionário brasileiro de datas históricas*. Belo Horizonte, Ed. Itatiaia Limitada, 1992.

- PEREIRA, Juan Carlos (org.). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Ariel Historia, 2001.
- PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964)*. Brasília: FUNAG, 2013, 3 v.
- PINHEIRO, Leticia. *Política externa brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.
- PINTO, Antonio Pereira. *Apontamentos para o direito internacional ou Coleção completa dos Tratados celebrados pelo Brasil com diferentes nações estrangeiras*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & Cia Livreros-Editores, 1864-1869, 4 v. [há 2ª edição publicada em 1980 pelo Ministério da Justiça e Editora da Universidade de Brasília]
- RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.
- ROCHA, Pinto da. *História diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916.
- RODRIGUES, José Honório & SEITENFUS, Ricardo. *Uma história diplomática do Brasil (1531-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- ROMERO, Marcos. *História da organização administrativa da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores: 1808-1951*. Rio de Janeiro: MRE, 1951.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Editora Saraiva/IBRI, 2007.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz & STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.). *História do Brasil nação, 1808-2010*. Rio de Janeiro: Fundação Mapfre/Editora Objetiva, 2014, coleção em 5 v.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2011)*. Brasília: FUNAG, 2012.

SILVA, José Luiz Werneck da & GONÇALVES, Williams. *Relações exteriores do Brasil I (1808-1930): a política externa do sistema agroexportador*. Petrópolis: Vozes, 2009.

SILVA, Raul Mendes & BRIGAGÃO, Clóvis (orgs.). *História das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

SOARES, Álvaro Teixeira. *Organização e administração do Ministério dos Estrangeiros*. História Administrativa do Brasil, v. 11. Brasília: FUNCEP, 1984.

VIANA, Hélio. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1958.

VIEGAS FILHO, José. *Diplomacia do Brasil: de Tordesilhas aos nossos dias*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

### **1500-1808**

ABREU, João Capistrano de. *Capítulos de história colonial & Caminhos antigos e o povoamento do Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 1998.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ANDERSON, M. S. *The origins of the modern European state system, 1494-1618*. Londres: Longman, 1998.

BETHENCOURT, Francisco & CHAUDHURI, Kirti (orgs.). *História da expansão portuguesa, v. 3. O Brasil na balança do Império (1697-1808)*. Lisboa: Temas e Debates, 1998.

- BLACK, Jeremy. *The rise of the European powers, 1679-1793*. Londres: Edward Arnold, 1990.
- BOXER, Charles R. *O império marítimo português (1415-1825)*. São Paulo: Cia das Letras, 2002.
- CAMARGO, Fernando da Silva. *Britânicos no Prata: caminhos da hegemonia*. Passo Fundo: Ediupf, 1996.
- CANABRAVA, Alice Piffer. *O comércio português no Rio da Prata (1580-1640)*. São Paulo: Ed. Itatiaia/Ed. da USP, 1984.
- CERVO, Amado Luiz & RAPOPORT, Mario (orgs.). *História do Cone Sul*. Brasília: Ed. UnB/Editora Revan, 1998.
- CORTESÃO, Jaime. *Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madrid*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/FUNAG, 2006, 2 v.
- COSENTINO, Francisco Carlos. Mundo português e mundo ibérico. In: FRAGOSO, João Luís Ribeiro & GOUVÊA, Maria de Fátima (orgs.). *O Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, v. 2, p. 107-167.
- COSTA E SILVA, Alberto da. *Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003
- COSTA E SILVA, Alberto da. *A manilha e o libambo: a África e a escravidão, de 1500 a 1700*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Fundação Biblioteca Nacional, DNL, 2002.
- COUTO, Jorge. *A construção do Brasil*. Lisboa: Ed. Cosmos, 1998.
- DORIA, Pedro. 1565 – *Enquanto o Brasil nascia: a aventura de portugueses, franceses, índios e negros na fundação do país*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012.
- FAUSTO, Carlos. *Os índios antes do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

FLORENTINO, Manolo. *Em costas negras: uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro, séculos XVIII e XIX*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

FLORES, Maria Bernardete Ramos. *Os espanhóis conquistam a Ilha de Santa Catarina (1777)*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

FRAGOSO, Augusto Tasso. *Os franceses no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2004.

FRAGOSO, João Luís Ribeiro & GOUVÊA, Maria de Fátima (orgs.). *O Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, 3 v.

FRAGOSO, João Luís Ribeiro et al. (org.). *O antigo regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FRAGOSO, José Manuel. *A história diplomática de Portugal*. Rio de Janeiro: Real Gabinete Português de Leitura, 1997.

FRANÇA, Jean Marcel Carvalho & HUE, Sheila. *Piratas no Brasil: as incríveis histórias dos ladrões dos mares que pilharam nosso litoral*. São Paulo: Globolivros, 2014.

GARCIA, Elisa Frühauf. Trocas, guerras e alianças na formação da sociedade colonial. In: FRAGOSO, João Luís Ribeiro & GOUVÊA, Maria de Fátima (orgs.). *O Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, v. 1, p. 317-355.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GOUVÊA, Maria de Fátima. Guerras na Europa e reordenação político-administrativa. In: FRAGOSO, João Luís Ribeiro & GOUVÊA, Maria de Fátima (orgs.). *O Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, v. 2, p. 543-587.

- HOLANDA, Sergio Buarque. A colônia do Sacramento e a expansão no extremo sul. In: \_\_\_\_\_. (org.). *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, v. 1, p. 322-363.
- LANGER, Johnni. *Caminhos ancestrais. Nossa História*. São Paulo, ano 2, n. 22, agosto 2005, p. 20-24.
- LAPA, José Roberto do Amaral. *A Bahia e a carreira da Índia*. São Paulo: Hucitec/Unicamp, 2000.
- LIMA, Sérgio Eduardo Moreira & COUTINHO, Maria do Carmo Strozzi (orgs.). *Pedro Teixeira, a Amazônia e o Tratado de Madri*. Brasília: FUNAG, 2016.
- McKAY, Derek & SCOTT, H. M. *The rise of the great powers, 1648-1815*. Londres: Longman, 1991.
- MARIZ, Vasco. (org.). *Brasil-França: relações históricas no período colonial*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2006.
- MARTINEZ, Pedro Soares. *História diplomática de Portugal*. Lisboa: Editorial Verbo, 1985.
- MAURO, Frédéric (org.). O império luso-brasileiro, 1620-1750. *Nova história da expansão portuguesa, v. VII*. Lisboa: Editorial Estampa, 1991.
- MAXWELL, Kenneth. *Conflicts & Conspiracies: Brazil and Portugal, 1750-1808*. Nova York: Routledge, 2004.
- MELLO, Evaldo Cabral de. *O negócio do Brasil: Portugal, os Países Baixos e o Nordeste, 1641-1669*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998.
- MENDONÇA, Renato. *História da política exterior do Brasil (1500-1825)*. Cidade do México: Instituto Pan-Americano de Geografia e História, 1945.
- NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*. São Paulo: Hucitec, 1983.

OLIVEIRA, Ricardo de. Política, diplomacia e o império no Portugal da primeira metade do século XVIII. *História: Questões & Debates*. Curitiba, v. 19, n. 36, 2002, p. 251-278.

PANTOJA, Selma & SARAIVA, José Flávio Sombra (orgs.). *Angola e Brasil nas rotas do Atlântico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

PEDREIRA, Jorge. A economia política do sistema colonial. In: FRAGOSO, João Luís Ribeiro & GOUVÊA, Maria de Fátima (orgs.). *O Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, v. 3, p. 419-460.

PEDREIRA, Jorge & COSTA, Fernando Dores. *D. João VI: um príncipe entre dois continentes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

PEREIRA, José Gerardo Barbosa. *A restauração de Portugal e do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2004.

PINTO, Virgílio Noya. *O ouro brasileiro e o comércio anglo-português*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, Col. Brasiliana, 1979.

PROUS, André. *O Brasil antes dos brasileiros: a pré-história do nosso país*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

QUEVEDO, Júlio. *A Guerra Guaranítica*. São Paulo: Ed. Ática, 1996.

RAMOS, Fábio Pestana. *No tempo das especiarias: o império da pimenta e do açúcar*. São Paulo: Contexto, 2004.

REICHEL, Heloisa J. & GUTFREIND, Ieda. *As raízes históricas do Mercosul: a região platina colonial*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 1998.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. Os tratados de limites. In: HOLANDA, Sérgio B. (org.). *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, v. 1, p. 364-379.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. A ocupação portuguesa do vale amazônico. In: HOLANDA, Sérgio B. (org.). *História geral da*

*civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, v. 1, p. 257-272.

RUSSELL-WOOD, Anthony J. R. A dinâmica da presença brasileira no Índico e no Oriente (séculos XVI-XIX). Topoi. *Revista de História*. UFRJ. Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 2001, p. 9-40.

RUSSELL-WOOD, Anthony J. R. *The Portuguese empire, 1415-1808: a world on the move*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.

SARAIVA, José Hermano. *História de Portugal*. Lisboa: Publicações Alfa, 1993.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. A repercussão do Tratado de Tordesilhas na formação do Brasil. Brasília: FUNAG, *Cadernos do IPRI* n. 17, 1994.

SILVA, André Mansuy-Diniz. Portugal e o Brasil: a reorganização do império, 1750-1808. In: BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina: a América Latina colonial*. São Paulo/Brasília: Edusp/FUNAG, 1997, v. 1.

SILVA, Maria Beatriz Nizza da (org.). O império luso-brasileiro, 1750-1822. *Nova história da expansão portuguesa, v. VIII*. Lisboa: Editorial Estampa, 1986.

STELLA, Roseli S. *O domínio espanhol no Brasil durante a monarquia dos Filipes, 1580-1640*. São Paulo: Unibero, 2000.

STRUM, Daniel. *O comércio do açúcar: Brasil, Portugal e Países Baixos (1595-1630)*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2012.

VERGER, Pierre. *Fluxo e refluxo do tráfico de escravos entre o Golfo do Benin e a Bahia de Todos os Santos: dos séculos XVII a XIX*. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional/Corrupio, 2002.

VIEIRA, Antônio. “Papel que fez o Padre Antônio Vieira a favor da entrega de Pernambuco aos holandeses”. In: VIEIRA, Antônio.

*Escritos históricos e políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 309-368.

VILLALTA, Luiz Carlos. *1789-1808: o império luso-brasileiro e os Brasis*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

WEHLING, Arno & WEHLING, Maria José C. de M. *Formação do Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1994.

### **1808-1831**

ACCIOLY, Hildebrando. *O reconhecimento da independência do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927.

AGUIAR, Manuel Pinto. *A abertura dos portos, Cairu e os ingleses*. Salvador: Progresso, 1960.

ALEIXO, José Carlos Brandi. *O Brasil e o Congresso Anfictiônico do Panamá*. Brasília: FUNAG, 2000.

ALEXANDRE, Valentim. *Os sentidos do império: questão nacional e questão colonial na crise do antigo regime português*. Lisboa: Edições Afrontamento, 1993.

ALEXANDRE, Valentim. A desagregação do império: Portugal e o reconhecimento do estado brasileiro (1824-1826). *Análise Social*. Lisboa, v. 28, n. 121, 1993, p. 309-341.

ANJOS, João Alfredo dos. *José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

ARRUDA, José Jobson de Andrade. *Uma colônia entre dois impérios: a abertura dos portos brasileiros, 1800-1808*. Bauru: EDUSC, 2008.

AZEVEDO, Francisca L. Nogueira de. *Carlota Joaquina na corte do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BARMAN, Roderick J. *Brazil: the forging of a nation, 1798-1852*. Stanford, California: Stanford University Press, 1988.

BERBEL, Márcia Regina. *A nação como artefato: deputados do Brasil nas cortes portuguesas de 1821-1822*. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

BONIFÁCIO, M. Fátima. A “causa” de D. Maria II (1826-1834). *Análise Social*. Lisboa, v. 39, n. 172, 2004, p. 519-545.

BRIDGE, F. R. & BULLEN, Roger. *The great powers and the European states system, 1815-1914*. Londres: Longman, 1993.

CERVO, Amado Luiz & MAGALHÃES, José Calvet de. *Depois das caravelas: as relações entre Portugal e Brasil, 1808-2000*. Brasília: Ed. UnB, 2000.

CERVO, Amado Luiz. Os primeiros passos da diplomacia brasileira. *Relações Internacionais*. Brasília, ano 1, n. 3, set./dez. 1978, p. 43-62.

CHAPMAN, Tim. *The Congress of Vienna: origins, processes and results*. Londres: Routledge, 1998.

COSTA, Sergio Corrêa da. *As quatro coroas de D. Pedro I*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1995.

COSTA E SILVA, Alberto da (org.). *Crise colonial e independência, 1808-1830*. História do Brasil nação: 1808-2010 (direção de Lília Moritz Schwarcz), v. 1. Rio de Janeiro: Fundação Mapfre/Editora Objetiva, 2011.

COSTA E SILVA, Alberto da. *As relações entre o Brasil e a África Negra, de 1822 à 1ª Guerra Mundial*. Luanda: Ministério da Cultura, Museu Nacional da Escravatura, 1996.

DUARTE, Paulo de Q. *Lecor e a Cisplatina, 1816-1828*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1985, 3 v.

FERREIRA, Fábio. *O general Lecor, os voluntários reais, e os conflitos pela independência do Brasil na Cisplatina (1822-1824)*. Tese de Doutorado, Universidade Federal Fluminense, 2012.

FRANCHINI NETO, Helio. *Independência e morte: política e guerra na emancipação do Brasil (1821-1823)*. Universidade de Brasília, Tese de Doutorado, 2015.

FREITAS, Caio de. *George Canning e o Brasil: influência da diplomacia inglesa na formação brasileira*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1958, 2 v.

GARCIA, Fernando Cacciatore de. *Fronteira iluminada: história do povoamento, conquista e limites do Rio Grande do Sul, a partir do Tratado de Tordesilhas (1420-1920)*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2010.

GOMES, Laurentino. *1822*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2010.

GOMES, Laurentino. *1808*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

GRINBERG, Keila & SALLES, Ricardo (orgs.). *O Brasil imperial, v. I, 1808-1831*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

IZECKSOHN, Vitor. O processo de formação dos estados no Rio da Prata: comércio, navegação e guerra, 1810-1864. *Cadernos do CHDD*. Rio de Janeiro, ano IV, número especial, 2006, p. 89-106.

LIMA, Nestor dos Santos. *A imagem do Brasil nas cartas de Bolívar*. Brasília: Editora Verano, 2003.

LOWE, John. *The Concert of Europe: international relations, 1814-1870*. Londres: Hodder & Stoughton, 1990.

LUSTOSA, Isabel. *D. Pedro I: um herói sem nenhum caráter*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LYRA, Maria de Lourdes Viana. *A utopia do poderoso império: Portugal e Brasil, bastidores da política (1798-1822)*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1994.

MALAFAIA, Eurico de Ataíde. *Antônio de Araújo de Azevedo, conde da Barca, diplomata e estadista, 1787-1817: análise histórica da época e da personalidade*. Lisboa, s/ed., 2002.

MALERBA, Jurandir. *A corte no exílio: civilização e poder no Brasil às vésperas da Independência*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

MAXWELL, Kenneth. Por que o Brasil foi diferente? O contexto da independência. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000)*. São Paulo: SENAC, 2000, p. 177-194.

MELLO, Arnaldo Vieira de. *Bolívar, o Brasil e os nossos vizinhos do Prata* (da questão de Chiquitos à Guerra da Cisplatina). Rio de Janeiro: s/ed., 1963.

MENDONÇA, Marcos Carneiro de. *D. João VI e o Império no Brasil: a independência e a missão Rio Maior*. Rio de Janeiro: Biblioteca Reprográfica Xerox, 1984.

MENZ, Maximiliano M. *Entre impérios: formação do Rio Grande na crise do sistema colonial português (1777-1822)*. São Paulo: Alameda, 2009.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O expansionismo brasileiro: o papel do Brasil na Bacia do Prata (da colonização ao Império)*. Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985.

MOURÃO, Gonçalo de Barros Carvalho e Mello. *A revolução de 1817 e a história do Brasil: um estudo de história diplomática*. Brasília: FUNAG, 2009.

OLIVEIRA, Cecilia H. Salles, et al. (org.). *Soberania e conflito: configurações do estado nacional no Brasil do século XIX*. São Paulo: Hucitec, 2010.

OLIVEIRA, Eduardo Romero de. A ideia de império e a fundação da monarquia constitucional no Brasil (Portugal-Brasil, 1772-1824). *Tempo*. Niterói, v. 9, n. 18, 2005, p. 43-63.

OLIVEIRA, Luís Valente de & RICUPERO, Rubens (orgs.). *A abertura dos portos*. São Paulo: Editora SENAC, 2007.

OLIVEIRA LIMA, Manuel de. *D. João VI no Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

OLIVEIRA LIMA, Manuel de. *O reconhecimento do Império*. Rio de Janeiro: H. Garnier Livreiro-Editor, 1901.

OSÓRIO, Helen. *Estancieiros, lavradores e comerciantes na constituição da estremadura portuguesa na América: Rio Grande de São Pedro, 1737-1822*. Tese de Doutorado, Universidade Federal Fluminense, 1999.

PANTALEÃO, Olga. O reconhecimento do Império. In: HOLANDA, Sérgio Buarque & FAUSTO, Bóris (org.). *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993, p. 331-378.

PEREIRA, Aline Pinto. *A monarquia constitucional representativa e o locus da soberania no Primeiro Reinado: Executivo versus Legislativo no contexto da Guerra da Cisplatina e da formação do estado no Brasil*. Tese de Doutorado, Universidade Federal Fluminense, 2012.

PEREIRA, Aline Pinto. *Domínios do império: o tratado de 1825 e a Guerra da Cisplatina na formação do estado no Brasil*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, 2007.

PIMENTA, João Paulo G. *Estado e nação no fim dos impérios ibéricos no Prata (1808-1828)*. São Paulo: Editora Hucitec, 2002.

PONS, Roberto Ares. *José Artigas: conductor rioplatense, 1811-1820*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

REIS, Arthur César Ferreira. A ocupação de Caiena. In: HOLANDA, Sérgio Buarque (org.). *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993, p. 278-299.

REZZUTTI, Paulo. *D. Pedro: a história não contada*. São Paulo: LeYa, 2015.

ROCHA, Antonio Penalves. *A recolonização do Brasil pelas Cortes: história de uma invenção historiográfica*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

SANTOS, Guilherme de Paula Costa. *No calidoscópico da diplomacia: formação da monarquia constitucional e reconhecimento da independência e do Império do Brasil, 1822-1827*. Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado, 2015.

SANTOS, Guilherme de Paula Costa. *A convenção de 1817: debate político e diplomático sobre o tráfico de escravos durante o governo de d. João no Rio de Janeiro*. Universidade de São Paulo, Dissertação de Mestrado, 2007.

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

SCHULTZ, Kirsten. *Tropical Versailles: empire, monarchy, and the Portuguese royal court in Rio de Janeiro: 1808-1821*. Nova York: Routledge, 2001.

SECKINGER, Ron. *The Brazilian monarchy and the South American republics, 1822-1831: diplomacy and state building*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1984.

SILVA, Ana Cristina Fonseca Nogueira da. Nação federal ou nação bi-hemisférica? O Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves e o “modelo” colonial português do século XIX. *Almanack Braziliense*. São Paulo, n. 9, maio 2009, p. 68-83.

SOUBLIN, Jean. *Cayenne 1809: la conquête de la Guyane par les portugais du Brésil*. Paris: Karthala, 2003.

SOUZA, J. A. Soares de. O Brasil e o Rio da Prata de 1828 à queda de Rosas. In: HOLANDA, Sérgio B. de & FAUSTO, Bóris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, v. 3.

VALE, Brian. *Independence or death! British sailors and Brazilian independence, 1822-1825*. Londres: I. B. Tauris, 1996.

VALE, Brian. *A war betwixt Englishmen: Brazil against Argentina on the River Plate, 1825-1830*. Londres: I. B. Tauris, 2000.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *História da independência do Brasil*. Brasília: INL, 1972.

VICENTE, António Pedro. Política exterior de D. João VI no Brasil. *Estudos Avançados*. São Paulo/USP, v. 7, n. 19, 1993, p. 193-214.

WILCKEN, Patrick. *Império à deriva: a corte portuguesa no Rio de Janeiro, 1808-1821*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2005.

### **1831-1889**

ABREU, Marcelo de Paiva. A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931. *Estudos Econômicos*, São Paulo, IPE-USP, v. 15, n° 2, maio-agosto 1985, p. 167-189.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império*. São Paulo/Brasília: Senac/FUNAG, 2001.

BARRIO, Cesar de Oliveira Lima. *O intervencionismo do Império brasileiro no Rio da Prata: da ação contra Rosas e Oribe à Tríplice Aliança*. Tese de Doutorado, Departamento de História, Universidade de Brasília, 2011.

BETHELL, Leslie. Britain and Latin America in historical perspective. In: BULMER-THOMAS, Victor (ed.). *Britain and Latin America: a changing relationship*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 1-24.

BETHELL, Leslie. *The abolition of the Brazilian slave trade: Britain, Brazil and the slave trade question, 1807-1869*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

- BEZERRA, Gustavo Alvim de Goés. *O império, a elite e o imperador: debates sobre a Europa na política externa brasileira do século XIX*. Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013.
- CALDEIRA, Jorge. *Mauá: empresário do Império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CALÓGERAS, João Pandiá. *A política exterior do Império*. Brasília: FUNAG, 1989, 3 v.
- CARVALHO, José Murilo de (org.). *A construção nacional, 1830-1889*. História do Brasil nação: 1808-2010 (direção de Lilia Moritz Schwarcz), v. 2. Rio de Janeiro: Fundação Mapfre/Editora Objetiva, 2012.
- CARVALHO, José Murilo de. *D. Pedro II*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem & Teatro de sombras*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Relume Dumará, 1996.
- CERVO, Amado Luiz. *O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Brasília: Ed. UnB, Coleção Temas Brasileiros, 1981.
- CONRAD, Robert. *Tumbeiros: o tráfico de escravos para o Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- DANTAS, Fábio Lafaiete. *Origens das relações entre o Brasil e a China: a missão especial de 1879*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1986.
- DE FIORE, Elizabeth & DE FIORE, Ottaviano (eds.). *A presença britânica no Brasil, 1808-1914*. São Paulo: Editora Pau Brasil, 1987.
- DORATIOTO, Francisco. *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- ELTIS, David & RICHARDSON, David (orgs.). *Atlas of the transatlantic slave trade*. New Haven: Yale University Press, 2010.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *O Rio da Prata e a consolidação do estado imperial*. São Paulo: Hucitec, 2006. FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Com a palavra, o visconde do Rio Branco: a política exterior no parlamento imperial*. Brasília: FUNAG/CHDD, 2005.

GARCIA, Eugênio Vargas. ¿Imperio informal? La política británica hacia América Latina en el siglo XIX. *Foro Internacional*. México, 184, v. XLVI, n. 2, abr.-jun. de 2006, p. 353-385.

GARCIA, Eugênio Vargas. “I have no thought of returning to Rio...” Revendo as notas do Sr. Christie sobre o Brasil. *Cadernos do CHDD*. Rio de Janeiro, ano I, n. 1, 2002, p. 119-134.

GOLIN, Tau. *A fronteira: os tratados de limites Brasil-Uruguai-Argentina, os trabalhos demarcatórios, os territórios contestados e os conflitos na bacia do Prata*. Volume 2. Porto Alegre: L&PM, 2004.

GOLIN, Tau. *A fronteira: governos e movimentos espontâneos na fixação dos limites do Brasil com o Uruguai e a Argentina*. Volume 1. Porto Alegre: L&PM, 2002.

GRAHAM, Richard. *Britain and the onset of modernisation in Brazil, 1850-1914*. Cambridge, Cambridge University Press, 1968.

GRINBERG, Keila & SALLES, Ricardo (orgs.). *O Brasil imperial, v. II, 1831-1870*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GRINBERG, Keila & SALLES, Ricardo (orgs.). *O Brasil imperial, v. III, 1870-1889*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos. *O horizonte da província: a República Rio-Grandense e os caudilhos do Rio da Prata (1835-1845)*. Porto Alegre: Linus Editores, 2013.

GUIMARÃES, Carlos Gabriel. *A presença inglesa nas finanças e no comércio no Brasil imperial: os casos da Sociedade Bancária Mauá, MacGregor & Cia. (1854-1866) e da firma inglesa Samuel Phillips & Cia. (1808-1840)*. São Paulo: Alameda, 2012.

HILL, Lawrence F. *Diplomatic relations between the United States and Brazil*. Durham, Duke University Press, 1932.

HORNE, Gerald. *O sul mais distante: o Brasil, os Estados Unidos e o tráfico de escravos africanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

KHATLAB, Roberto. *As viagens de D. Pedro II: Oriente e África do Norte, 1871 e 1876*. São Paulo: Benvirá, 2015.

KLEIN, Herbert S. *The Atlantic slave trade*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

KNIGHT, Alan. Britain and Latin America. In: PORTER, Andrew (ed.). *The Oxford history of the British Empire*, v. III, The nineteenth century. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 122-145.

LEITE, Alfredo Carlos Teixeira. *O tráfico negreiro e a diplomacia britânica*. Caxias do Sul: EDUCS, 1998.

MACMILLAN, John. Myths and lessons of liberal intervention: the British campaign for the abolition of the Atlantic slave trade to Brazil. *Global Responsibility to Protect*, v. 4, n. 1, 2012, p. 98-124.

MAGNOLI, Demétrio. *O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: UNESP/Moderna, 1997.

MANCHESTER, Alan K. *British preeminence in Brazil: its rise and decline*. Nova York: Octagon Books, 1972.

MARQUES, Maria Eduarda Castro M. (org.). *Guerra do Paraguai: 130 anos depois*. Porto Alegre: Relume Dumará, Biblioteca Nacional, 1995.

MELLO, Alexandre & MELLO, Nilva R. *O Brasil e a bacia do Prata*. São Paulo: Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, 1980.

MENDONÇA, Renato. *Um diplomata na corte da Inglaterra: o barão de Penedo e sua época*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1968.

MILLER, Rory. *Britain and Latin America in the nineteenth and twentieth centuries*. Londres: Longman, 1993.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A expansão do Brasil e a formação dos Estados na Bacia do Prata*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MOSSÉ, Benjamin. *Dom Pedro II, imperador do Brasil: o imperador visto pelo barão do Rio Branco*. Brasília: FUNAG, 2015.

NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997, 2 v.

NEEDELL, Jeffrey D. The abolition of the Brazilian slave trade in 1850: historiography, slave agency and statesmanship. *Journal of Latin American Studies*. Cambridge, v. 33, issue 4, November 2001, p. 681-711.

NEUMANN, Eduardo Santos & GRIJÓ, Luiz Alberto (orgs.). *O continente em armas: uma história da guerra no sul do Brasil*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.

NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. & MACHADO, Humberto Fernandes. *O Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

PREUSS, Ori. *Bridging the island: Brazilians' views of Spanish America and themselves, 1865-1912*. Madri: Iberoamericana Vervuert, 2011.

RAFFAELLI, Marcelo. *A Monarquia e a República: aspectos das relações entre Brasil e Estados Unidos durante o Império*. Rio de Janeiro: FUNAG/CHDD, 2006.

RODRIGUES, Jaime. *O infame comércio: propostas e experiências no final do tráfico de africanos para o Brasil (1800-1850)*. São Paulo: Editora da UNICAMP, Centro de Pesquisa em História Social da Cultura, 2000.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. Do estadista ao diplomata: as instruções da Missão Especial nas Repúblicas do Pacífico e na Venezuela, in *Cadernos do CHDD*. Rio de Janeiro, ano III, n. 5, 2º semestre 2004, p. 431-453.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *O Império e as Repúblicas do Pacífico: as relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia (1822-1889)*. Curitiba: Editora da UFPR, 2003.

SILVA, José Luiz Werneck da. *As duas faces da moeda: a política externa do Brasil monárquico (1831-1876)*. Rio de Janeiro: Universidade Aberta, 1990.

SMITH, Joseph. *Illusions of conflict: Anglo-American diplomacy toward Latin America, 1865-1896*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979.

SOARES, Álvaro Teixeira. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1972.

SOARES, Álvaro Teixeira. *Um grande desafio diplomático no século passado: navegação e limites na Amazônia*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1971.

SOARES, Álvaro Teixeira. *O gigante e o rio: ação de Mauá no Uruguai e na Argentina (1851-1878)*. Rio de Janeiro: Companhia Brasileira de Artes Gráficas (edição do autor), 1957.

SOARES, Álvaro Teixeira. *Diplomacia do Império no Rio da Prata*. Rio de Janeiro: Brand, 1955.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Panorama do Segundo Império*. Rio de Janeiro: Graphia Editorial, 1998.

SOUZA, José Antonio Soares de. *Um diplomata do Império: barão da Ponte Ribeiro*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1952.

SOUZA, José Antonio Soares de. *Honório Hermeto no Rio da Prata: missão especial de 1851-1852*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1952.

SOUZA, José Antonio Soares de. *A vida do visconde do Uruguai: Paulino José Soares de Souza*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1944.

THOMAS, Hugh. *The slave trade: the story of the Atlantic slave trade, 1440-1870*. Nova York: Simon & Schuster, 1997.

TORRES, Miguel Gustavo de Paiva. *O visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império*. Brasília: FUNAG, 2011.

WRIGHT, Antônia Fernanda P. de Almeida. Brasil-Estados Unidos, 1831-1889. In: HOLANDA, Sérgio Buarque (org.). *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990, p. 153-170.

WRIGHT, Antônia Fernanda P. de Almeida. *Desafio americano à preponderância britânica no Brasil: 1808-1850*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1972.

### **1889-1960**

ABRANCHES, Dunshee de. *Rio Branco e a política exterior do Brasil (1902-1912)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945, 2 v.

ABREU, Marcelo de Paiva. *O Brasil e a economia mundial (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

ABREU, Marcelo de Paiva. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

ACCIOLY, Hildebrando. Rui Barbosa na Segunda Conferência da Haia. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, v. CCXXXVII, out./dez. 1957, p. 164-176.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira, 1930-1990*. São Paulo: Cultura Editores Associados, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 2000, 4 v. Crescimento, modernização e política externa (v. I); Diplomacia para o desenvolvimento (v. II); O desafio geoestratégico (v. III); Prioridades, atores e políticas (v. IV).

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

ALMINO, João & CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: EMC Edições/FUNAG, 2002.

ALSINA JR., João Paulo Soares. *Rio-Branco, grande estratégia e o poder naval*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

ANDRADE, José H. Fischel de & LIMOEIRO, Danilo. Rui Barbosa e a política externa brasileira: considerações sobre a questão acreana e o Tratado de Petrópolis. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: ano 46, n. 1, 2003, p. 94-117.

ARAÚJO JORGE, A. G. de. *Rio Branco e as fronteiras do Brasil: uma introdução às obras do barão do Rio Branco*. Brasília: Senado Federal, 1999.

ARRAES, Virgílio Caixeta. A República insegura: a disputa entre o Brasil e a Grã-Bretanha pela posse da Ilha da Trindade (1895-1896). *Cena Internacional*. Ano 2, n. 1, junho 2000. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br>>. Acesso em: 25 dez. 2009.

BARRETO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, 1912 a 1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BARROS, Jayme de. *A política exterior do Brasil (1930-1942)*. Rio de Janeiro: Zélio Valverde, 1943.

BELO, José Maria. *História da República, 1889-1954: síntese de sessenta e cinco anos de vida brasileira*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1972.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Obras do barão do Rio Branco*. Brasília: FUNAG, 2012, 12 v.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Ensaio de história diplomática do Brasil (1930-1986)*. Brasília: FUNAG, Cadernos do IPRI, n. 2, 1989.

BRASIL. Presidência da República. *Operação Pan-Americana: documentário*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, 1958-1960, 7 v.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *O Brasil e a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944, 2 v.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Guerra da Europa. Documentos diplomáticos – atitude do Brasil, 1914-1917*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917.

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

BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*. Brasília: FUNAG/Ed. UNESP, 1995.

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

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. *A política externa do Governo Kubitschek*. Brasília: Thesaurus, 1996.

CALHOUN, Charles W. American policy toward the Brazilian naval revolt of 1893–1894: a reexamination. *Diplomatic History*, v. 4, issue 1, January 1980, p. 39–56.

CARDIM, Carlos Henrique. *A raiz das coisas: Rui Barbosa, o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. Multilateralismo na política externa brasileira (1889-1964): um ensaio. *Revista de Economia e Relações Internacionais*. São Paulo, v. 9, n. 17, 2010, p. 43-57.

CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. UnB, 1994.

CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 41, n. 2, 1998, p.59-82.

CORSI, Francisco Luiz. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Editora da UNESP, 1999.

COSTA, João Frank da. *Joaquim Nabuco e a política exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1968.

COSTA, Sergio Corrêa da. *A diplomacia do marechal: intervenção estrangeira na revolta da Armada*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1979.

DANESE, Sérgio França. A diplomacia da República Velha: uma perspectiva. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, n. 105/108, ano XXVII, 1984, p. 47-59.

DAVIS, Sonny B. *A brotherhood of arms: Brazil-United States military relations, 1945-1977*. Niwot, Colorado: University Press of Colorado, 1996.

DORATIOTO, Francisco. *Relações Brasil-Paraguai: afastamento, tensões e reaproximação, 1889-1954*. Brasília: FUNAG, 2012.

DULCI, Tereza Maria Spyer. *As conferências pan-americanas (1889 a 1928): identidades, união aduaneira e arbitragem*. São Paulo: Alameda, 2013.

FRANÇA, Tereza Cristina Nascimento. *Self made nation: Domício da Gama e o pragmatismo do bom senso*. Universidade de Brasília, Tese de Doutorado, 2007.

FORSTER, Maria Theresa Diniz. *Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância para a diplomacia brasileira*. Brasília: FUNAG, 2011.

GAMBINI, Roberto. *O duplo jogo de Getúlio Vargas*. São Paulo: Ed. Símbolo, 1977.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

GARCIA, Eugênio Vargas. El significado del panamericanismo en la política exterior de Brasil (1889-1961). *Diplomacia*. Chile, Academia Diplomática Andrés Bello, n. 112, julho-setembro 2007, p. 56-65.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Ed. UnB/FUNAG, 2006.

GARCIA, Eugênio Vargas. Estados Unidos e Grã-Bretanha no Brasil: transição de poder no entreguerras. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, v. 24, n. 1, janeiro/junho 2002, p. 41-71.

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

GIFFIN, Donald W. *The normal years: Brazilian-American relations, 1930-1939*. PhD Dissertation, Vanderbilt University, 1962.

GOMES, Angela de Castro (org.). *Olhando para dentro, 1930-1964*. História do Brasil nação: 1808-2010 (direção de Lília

Moritz Schwarcz), v. 4. Rio de Janeiro: Fundación Mapfre/Editora Objetiva, 2013.

HAINES, Gerald K. *The Americanization of Brazil: a study of US Cold War diplomacy in the Third World, 1945-1954*. Wilmington, SR Books, 1989.

HEINSFELD, Adelar. *A geopolítica de Rio Branco: as fronteiras nacionais e o isolamento argentino*. Joaçaba: Edições Unoesc, 2003.

HILTON, Stanley E. *Oswaldo Aranha*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

HILTON, Stanley E. *Brazil and the Soviet challenge, 1917-1947*. Austin: University of Texas Press, 1991.

HILTON, Stanley E. Brazil and the post-Versailles world: elite images and foreign policy strategy, 1919-1929. *Journal of Latin American Studies*. Cambridge, v. 12, issue 2, November 1980, p. 341-364.

HILTON, Stanley E. *O Brasil e a crise internacional (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

HILTON, Stanley E. *O Brasil e as grandes potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1990.

KÄMPF, Martin Normann. *Ilha da Trindade: a ocupação britânica e o reconhecimento da soberania brasileira (1895-1896)*. Brasília: FUNAG, 2016.

LESSA, Antonio Carlos. *A parceria bloqueada: as relações entre França e Brasil, 1945-2000*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2000.

LINS, Álvaro. *Rio Branco: biografia pessoal e história política*. São Paulo: Alfa-Ômega/FUNAG, 1996.

LOBO, Hélio. *O pan-americanismo e o Brasil*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1939.

LYRA JR., Américo Alves de. *O Brasil na América: a história das relações internacionais brasileira durante o período de transição entre o Império e a República*. Curitiba: Juruá, 2014.

MARTINS, Hélio Leôncio. *A revolta da Armada*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1997.

McCANN JR., Frank D. *A aliança Brasil-Estados Unidos, 1937-1945*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1995.

McCANN JR., Frank D. Brazilian foreign relations in the twentieth century. In: SELCHER, Wayne (ed.). *Brazil in the international system: the rise of a middle power*. Boulder: Westview Press, 1981.

MELLO, Afonso de Toledo Bandeira de. *Política comercial do Brasil*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional de Estatística, 1933.

MENCK, José Theodoro Mascarenhas. *A questão do Rio Pirara (1829-1904)*. Brasília: FUNAG, 2009.

MENDONÇA, Salvador de. *A situação internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1913.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio/Ed. UnB, 1993.

MONTEIRO, Tobias. *O Presidente Campos Salles na Europa*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, Edusp, 1983.

MOURA, Gerson. *Relações exteriores do Brasil, 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília: FUNAG, 2012.

MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1991.

MOURA, Gerson. *O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Textos CPDOC, 1990, mimeo.

MOURA, Gerson. Avanços e recuos: a política exterior de JK. In: GOMES, Angela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, CPDOC, 1991, p. 23-43.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NELSON, William Neal. *Status and prestige as a factor in Brazilian foreign policy, 1905-1908*. The Louisiana State University, PhD Dissertation, 1981.

OLIVEIRA LIMA, Manuel de. *Pan-americanismo*. Brasília: Senado Federal, 1980.

PENNA FILHO, Pio. *Do pragmatismo consciente à parceria estratégica: as relações Brasil-África do Sul (1918-2000)*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2001.

PEREIRA, Gabriel Terra. *A diplomacia da americanização de Salvador de Mendonça (1889-1898)*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PINHEIRO, Letícia. Brasil, Portugal e descolonização africana (1946-1960). *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: ano 4, n. 9, jan.-jun. 1989, p. 91-111.

PRADO, Eduardo. *A ilusão americana*. São Paulo: Alfa-Ômega, 2002.

RECKZIEGEL, Ana Luiza Gobbi Setti. *O Pacto ABC: as relações Brasil-Argentina na década de 1950*. Passo Fundo: Ediupf, 1996.

RICUPERO, Rubens. *Rio Branco: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora/Petrobras, 2000.

RICUPERO, Rubens. *José Maria da Silva Paranhos, barão do Rio Branco: uma biografia fotográfica*. Brasília: FUNAG, 1995.

ROCHA, Regina da Cunha. *Parlamento brasileiro e política exterior na República (1889-1930)*. Curitiba: Juruá, 2010.

SANTOS, Luis Claudio Villafañe G. *O evangelho do Barão: Rio Branco e a identidade brasileira*. São Paulo: Ed. UNESP, 2012.

SÁVIO, Domingos. *Os belgas na fronteira oeste do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2009.

SCHOULTZ, Lars. *Beneath the United States: a history of U.S. policy toward Latin America*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.). *A abertura para o mundo, 1889-1930. História do Brasil nação: 1808-2010* (direção de Lilia Moritz Schwarcz), v. 3. Rio de Janeiro: Fundación Mapfre/Editora Objetiva, 2012.

SEITENFUS, Ricardo. *O Brasil vai à guerra: o processo do envolvimento do Brasil na Segunda Guerra Mundial*. Barueri: Ed. Manole, 2003.

SILVA, Alexandra de Mello e. *A política externa de JK: operação pan-americana*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, CPDOC, 1992.

SILVA, Heloisa Conceição Machado da. Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: ano 46, n. 1, 2003, p. 39-65.

SILVEIRA, Helder Gordim da. *Argentina x Brasil: a questão do Chaco Boreal*. Porto Alegre: Edipucrs, 1997.

SMIDERLE, Marisa Aparecida Fabro. *A política externa brasileira e a Argentina na gestão Lauro Müller (1912-1917)*. Dissertação de Mestrado, Universidade Passo Fundo, 2006.

SMITH, Joseph. *Unequal giants: diplomatic relations between the United States and Brazil, 1889-1930*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.

SMITH, Joseph. *Britain and the Brazilian naval revolt of 1893-1894*. *Journal of Latin American Studies*. Cambridge, v. 2, issue 2, November 1970, p. 175-198.

TOCANTIS, Leandro. *Formação histórica do Acre*. Brasília: Senado Federal, 2001, 2 v.

TONELLI, Nicélio César. A dimensão da ocupação britânica da ilha brasileira de Trindade (1895-1896). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: ano 38, n. 2, 1995, p. 112-132.

TOPIK, Steven. *Comércio e canhoneiras: Brasil e Estados Unidos na era dos impérios (1889-1897)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

TOTA, Antonio Pedro. *O imperialismo sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VALLA, Victor Vincent. *A penetração norte-americana na economia brasileira (1898-1928)*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1978.

VIANA FILHO, Luís. *A vida do barão do Rio Branco*. Brasília: Senado Federal/FUNAG, 1996.

VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. *O Brasil e a Primeira Guerra Mundial: a diplomacia brasileira e as grandes potências*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1990.

VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. A diplomacia brasileira e a Revolução Mexicana, 1913-1915. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, n. 327, abr./jun. 1980, p. 19-81.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *Relações exteriores do Brasil III (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Vozes, 2009.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995.

WEIS, Warren Michael. *Cold warriors & coups d'Etat: Brazilian-American relations, 1945-1964*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1993.

### **1961-1989**

ALEIXO, José Carlos Brandi. Fundamentos e linhas gerais da política externa do Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília: v. 1, n. 1, mar. 1989, p. 7-43.

AMADO, Rodrigo (org.). *Araújo Castro*. Brasília: Ed. UnB, 1982.

ARINOS FILHO, Afonso. *Diplomacia independente: um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BARBOZA, Mário Gibson. *Na diplomacia o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992.

BARRETO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, 1964-1985*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BARROS, Alexandre de S. C. A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. In: MUÑOZ, Heraldo & TULCHIN, Joseph (org.). *A América Latina e a política mundial*. São Paulo: Ed. Convívio, 1986, p. 29-42.

- BEZERRA, Gustavo Henrique Marques. *Da revolução ao reatamento: a política externa brasileira e a questão cubana (1959-1986)*. Brasília: FUNAG, 2012.
- BRAGA, Cláudio da Costa. *A guerra da lagosta*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2004.
- CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CAUBET, Christian. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1989.
- CONCA, Ken. *Manufacturing insecurity: the rise and fall of Brazil's military-industrial complex*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1997.
- COSTA, Gino F. *Las relaciones económicas y diplomáticas del Brasil con sus vecinos de la Cuenca Amazónica, 1974-1985*. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales, Documento de Trabalho 9, 1987.
- COSTA, Gino F. *The foreign policy of Brazil towards her South American neighbours during the Geisel and Figueiredo administrations*. PhD Dissertation, University of Cambridge, 1987.
- CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. *A política externa do governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia*. Brasília: FUNAG, 2010.
- CRAVO, Arnaldo Abilio Godoy Barreira. *A política internacional da Revolução, 1964-1985*. São Paulo: A. A. G. Cravo, 2003.
- CUNHA, Vasco Leitão da. *Diplomacia em alto-mar: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- DANTAS, San Tiago. *Política externa independente*. Brasília: FUNAG, 2011, edição atualizada.

DANESE, Sérgio França (org.). *Ensaio de história diplomática do Brasil, 1930-1986*. Brasília: IPRI/Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

FONSECA JR., Gelson. *Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Brasília: FUNAG, 2011.

FONSECA JR., Gelson & LEÃO, Valdemar Carneiro (orgs.). *Temas de política externa brasileira*. Brasília: IPRI/Ed. Ática, 1989.

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 40, n. 1, 1997, p. 18-40.

GIAMBIAGI, Fabio, et al. (org.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2010)*. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

HERSHBERG, James G. The United States, Brazil, and the Cuban missile crisis, 1962 (part 2). *Journal of Cold War Studies*, v. 6, n. 3, Summer 2004, p. 5-67.

HERSHBERG, James G. The United States, Brazil, and the Cuban missile crisis, 1962 (part 1). *Journal of Cold War Studies*, v. 6, n. 2, Spring 2004, p. 3-20.

JAGUARIBE, Hélio. *O novo cenário internacional: conjunto de estudos*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

LAFER, Celso. *O Brasil e a crise mundial: paz, poder e política externa*. São Paulo: Perspectiva, 1984.

LAFER, Celso. *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema*

internacional em transformação. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

LAFER, Celso. *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973.

LEACOCK, Ruth. *Requiem for revolution: the United States and Brazil, 1961-1969*. Kent State University Press, 1990.

LESSA, Antonio Carlos. *A parceria bloqueada: as relações entre França e Brasil, 1945-2000*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2000.

LESSA, Antonio Carlos. *Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no contexto do nacional-desenvolvimentismo: estratégias de diversificação de parcerias (1974-1979)*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1994.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. *Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a Política Externa Independente (1961-1964) e o Pragmatismo Responsável (1977-1979)*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. *The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu*. Brasília: FUNAG, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de & MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. *Revista de Ciências Sociais*, v. 25, 1982, p. 349-363.

LOHBAUER, Christian. *Brasil-Alemanha, 1964-1999: fases de uma parceria*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung/Edusp, 2000.

MAGALHÃES, Juracy. *Minha experiência diplomática*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1971.

MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década 1964-1974. *Cadernos CEBRAP*, n. 12, São Paulo: 1974.

MEIRA PENNA, J. O. de. *Política externa: segurança e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Agir, 1967.

MENEZES, Adolpho J. Bezerra de. *O Brasil e o mundo ázio-africano*. Brasília: FUNAG, 2012.

MENEZES, Adolpho J. Bezerra de. *Ásia, África e a política independente do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

MENEZES, Alfredo da Mota. *A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai, 1955-1980*. Campinas: Papyrus, 1987.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico: geopolítica e política externa brasileira pós-64*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo: 1985.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil: as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949-1994)*. São Paulo: Ensaio/Ed. UnB, 1994.

NAZARIO, Olga. *Pragmatism in Brazilian foreign policy: the Geisel years, 1974-1979*. PhD Dissertation, University of Miami, 1983.

QUADROS, Jânio. Brazil's new foreign policy. *Foreign Affairs*, v. 4, ano I, October 1961.

PALACIOS, Guillermo. *Intimidades, conflictos y reconciliaciones. México-Brasil, 1822-1993*. México, DF, Secretaría de Relaciones Exteriores, Colección Latinoamericana, 2001.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *Relações exteriores do Brasil III (1964-1990): do regime militar à "Nova República"*. Petrópolis: Vozes, 2010.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *A política externa do Governo Sarney: a Nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

REIS, Daniel Aarão (org.). *Modernização, ditadura e democracia, 1964-2010*. História do Brasil nação: 1808-2010 (direção de Lilia

- Moritz Schwarcz), v. 5. Rio de Janeiro: Fundação Mapfre/Editora Objetiva, 2014.
- ROETT, Riordan (ed.), *Brazil in the seventies*. Washington: American Enterprise Institute for Public Research, 1976.
- RODRIGUES, José Honório. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- RODRIGUES, José Honório. *Brasil e África: outro horizonte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.
- RODRIGUES, José Honório. The foundations of Brazil's foreign policy. *International Affairs*. Londres: July 1962, p. 324-338.
- SANTOS Norma Breda dos & UZIEL, Eduardo. Forty years of the United Nations General Assembly resolution 3379 (XXX) on zionism and racism: the Brazilian vote as an instance of United States-Brazil relations. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 58, n. 2, 2015, p. 80-97.
- SANTOS, Norma Breda dos (org.). *Brasil e Israel*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: Ed. UnB, 1996.
- SARAIVA, Miriam Gomes. A opção europeia e o projeto de Brasil potência emergente. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: ano 6, n. 11, jan.-jun. 1990, p. 95-117.
- SARDENBERG, Ronaldo. A política externa do Brasil nas últimas duas décadas. In: *Curso de Introdução às Relações Internacionais*. Brasília: Ed. UnB, v. VI, 1983, p. 63-80.
- SCHNEIDER, Ronald. *Brazil: foreign policy of a future world power*. Boulder, Westview Press, 1976.

SELCHER, Wayne (org.). *Brazil in the international system: the rise of a middle power*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1981.

SELCHER, Wayne. *Brazil's multilateral relations: between first and third worlds*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1978.

SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SIBECK, Gary Page. *Brazil's independent foreign policy*. PhD Dissertation, University of Southern California, 1971.

SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

SILVA, Márcia Maro da. *Independência de Angola*. Brasília: FUNAG, 2007.

SOUTO, Cíntia Vieira. *A diplomacia do interesse nacional: a política externa do Governo Médici*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SPEKTOR, Matias. *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2009.

SPEKTOR, Matias. *Equivocal engagement: Kissinger, Silveira and the politics of US-Brazil relations (1969-1983)*. Dphil Dissertation, St Cross College, University of Oxford, 2007.

STORRS, Keith Larry. *Brazil's independent foreign policy, 1961-1964*. PhD Dissertation, Cornell University, 1973.

VIGEVANI, Tullo. *O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, Edusp, 1995.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora da Universidade (UFRGS), 1998.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995.

### **1990 ao século XXI**

ACIOLY, Luciana & CINTRA, Marcos Antonio M. (orgs.). *Inserção internacional brasileira: temas de política externa*. Brasília: IPEA, Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 3, v. 1, 2010.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon & OLIVEIRA, Henrique Altemani (orgs.). *A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ALLES, Leonardo Miguel. *A política externa do governo Lula: da não intervenção à não indiferença*. Curitiba: Appris, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Nunca antes na diplomacia: a política externa brasileira em tempos não convencionais*. Curitiba: Editora Appris, 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do Governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 47, v. 1, 2004, p. 162-184.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva/IBRI, 2006, 2 v.

AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.

AMORIM, Celso. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.

AMORIM, Celso. Segurança internacional: novos desafios para o Brasil. *Contexto internacional*. Rio de Janeiro: v. 35, n. 1, 2013, p. 287-311.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 53, Número Especial, 2010, p. 214-240.

AMORIM, Celso. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Externa*. São Paulo: v. 3, n. 4, mar. 1995, p. 3-15.

AMORIM Neto, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

ARBILLA, José María. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, v. 22, n. 2, jul./dez., 2000, p. 337-385.

ARBILLA, José María. *A diplomacia das ideias: a política de renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)*. Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-Rio, 1997.

ARNSON, Cynthia & SOTERO, Paulo. *Brazil as a regional power: views from the hemisphere*. Washington: Wilson Center, Latin America Program, 2010, 15p.

BARBOSA, Rubens Antonio & ALMEIDA, Paulo Roberto de (orgs.). *Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BARBOSA, Rubens Antonio. O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional. *Política Externa*. São Paulo: v. 3, n. 3, 1994-1995, p. 101-116.

BARRETO, Fernando de Mello. *A política externa após a redemocratização*. Brasília: FUNAG, 2012, Tomos I (1985-2002) e II (2003-2010).

BATISTA, Paulo Nogueira. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? *Política Externa*. São Paulo: v. 1, n. 4, 1993, p. 106-135.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *O Brasil e a economia internacional: recuperação e defesa da autonomia nacional*. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, 2005.

BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. *Repertório de política externa – posições do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. *Cronologia da política externa do Governo Lula (2003-2006)*. Brasília: FUNAG, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Política externa brasileira – volume I: discursos, artigos e entrevistas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006)*. Brasília: mimeo, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Política externa brasileira – volume II: discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006)*. Brasília: mimeo, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Plenarium* (número especial sobre política externa). Brasília: Editora da Câmara, ano II, n. 2, novembro de 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Política externa em tempos de mudança: a gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty*. Brasília: FUNAG, 1994.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *A inserção internacional do Brasil: a gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília: FUNAG, 1993.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília: Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Diplomático, FUNAG/IPRI, 1993.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília: Departamento de Comunicações e Documentação, anos de 1974-1987, 1991-1995 e 2003-2010.

BRIGAGÃO, Clóvis & PROENÇA JR., Domicio (orgs.). *Concertação múltipla: a inserção internacional de segurança do Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

BRIGAGÃO, Clóvis & PROENÇA JR., Domicio (orgs.). *O Brasil e o mundo: novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

BURGES, Sean W. Brazil as a bridge between old and new powers? *International Affairs*. Londres: v. 89, n. 3, 2013, p. 577-594.

BURGES, Sean W. *Brazilian foreign policy after the Cold War*. Gainesville: University Press of Florida, 2009.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 48, n. 1, 2005, p. 178-213.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. “O tempo é o senhor da razão”? A política externa do governo Collor, vinte anos depois. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 2014.

CEPALUNI, Gabriel & VIGEVANI, Tulio. *Brazilian foreign policy in changing times: the quest for autonomy from Sarney to Lula*. Idaho Falls: Lexington Books, 2012.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

CERVO, Amado Luiz & SARAIVA, José Flávio Sombra (orgs.). *O crescimento das relações internacionais do Brasil*. Brasília: IBRI, 2005.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 46, v. 2, 2003, p. 5-25.

CERVO, Amado Luiz. A política exterior de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 46, v. 1, 2003, p. 5-11.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, v. 1, 2002, p. 5-35.

DANESE, Sérgio França. *A escola da liderança: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

DUPAS, Gilberto & VIGEVANI, Tullo (orgs.). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega, 1999.

FERREIRA, Oliveiros S. *A crise da política externa: autonomia ou subordinação?* Rio de Janeiro: Editora Revan, 2001.

FLEMES, Daniel & WEHNER, Leslie. *Drivers of strategic contestation in South America*. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Papers, n. 207, 2012.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 53, n. 1, 2010, p. 141-156.

FONSECA JR., Gelson. *Constantes e variações: a diplomacia multilateral do Brasil*. Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2015.

FONSECA JR., Gelson. Notes on the evolution of Brazilian multilateral diplomacy. *Global Governance*. Boulder: v. 17, n. 3, 2011, p. 375-397.

FONSECA JR., Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos polos de poder e a inserção internacional do Brasil. *Política Externa*, v. 7, n. 4, 1999, p. 36-57.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA JR., Gelson & CASTRO, Sérgio H. Nabuco de (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: IPRI/Paz e Terra, 1994, 2 v.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

GADELHA, Regina Maria A. F. (org.). *Mercosul a Unasul: avanços do processo de integração*. São Paulo: EDUC/Fapesp, 2014.

GARCIA, Eugênio Vargas. Questões estratégicas e de segurança internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 41, Especial 40 Anos, 1998, p. 99-120.

GEHRE, Thiago. *América do Sul: a ideia brasileira em marcha*. Curitiba: Juruá, 2009.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

HERZ, Monica. Brazil: major power in the making? In: VOLGY, Thomas, et al. (ed.). *Major powers and the quest for status in international politics*. Nova York: Palgrave, 2011, p. 159-180.

HERZ, Monica. O crescimento da área de relações internacionais no Brasil. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, v. 24, n. 1, jan./jun. 2002, p. 7-40.

HIRST, Mônica. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

HIRST, Mônica. *The United States and Brazil: a long road of unmet expectations*. Nova York: Routledge, 2005.

HIRST, Mônica. & PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 38, n. 1, 1995, p. 5-23.

HURRELL, Andrew J. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985*. Brasília: FUNAG, 2013.

HURRELL, Andrew J. Brazil and the new global order. *Current History*. Philadelphia: v. 109, n. 724, 2010, p. 60-68.

LAFER, Celso. Reflexões sobre uma gestão. *Política Externa*. São Paulo: v. 11, n. 4, 2003, p. 111-137.

LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira, 2001-2002*. Brasília: FUNAG, 2002, 2 v.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Aposta em Teerã: o acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LESSA, Antonio Carlos (org.). Emerging Brazil under *Lula: an assessment on International Relations (2003-2010)*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 53, Número Especial, 2010, diversos artigos.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Tradição e inovação na política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática, Working Paper n. 3, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de & HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*. Londres: v. 82, n. 1, 2006, p. 21-40.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, 2005, p. 24-59.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000, p. 265-299.

LIMA, Maria Regina Soares de. Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira. In: As políticas exteriores da Argentina e do Brasil frente a um mundo em transição: diversidade, convergência e complementaridade. *Caderno do IPRI*, n. 11, 1994, p. 63-71.

LIMA, Maria Regina Soares de. Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño. In: RUSSEL, Roberto (ed.). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, RIAL/Grupo Editor Latinoamericano, 1992, p. 53-83.

LOPES, Dawisson Belém. *Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*. Miami: v. 53, n. 3, 2011, p. 1-24.

MELLO, Flávia de Campos. Política externa brasileira: contextos e objetivos da diplomacia multilateral. In: LAZAROU, Elena (org.). *Multilateralismo nas relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 107.

MELLO, Flávia de Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira dos anos 90*. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo: 2000.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

NASSER, Reginaldo Mattar & MORAES, Rodrigo Fracalossi de (orgs.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: IPEA, 2014.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de & LESSA, Antonio Carlos (orgs.). *Parcerias estratégicas do Brasil: Os significados e as experiências tradicionais*, v. 1; *A dimensão multilateral e as parcerias emergentes*, v. 2. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

PAROLA, Alexandre Guido Lopes. *A ordem injusta*. Brasília: FUNAG, 2007.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)*. Brasília: FUNAG, 2013.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Diplomacia e democratização. *Política Externa*. São Paulo: v. 22, n. 2, 2013, p. 9-16.

PECEQUILO, Cristina S. & CARMO, Corival Alves do. *O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

PECEQUILO, Cristina S.. *As relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

PEDONE, Luiz, et al. *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri Editora, 2011.

PENNA FILHO, Pio. *Parceria africana: as relações Brasil-África do Sul*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

PENNA FILHO, Pio. *Do pragmatismo consciente à parceria estratégica: as relações Brasil-África do Sul (1918-2000)*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2001.

PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.). *Debatendo os BRICS*. Brasília: FUNAG, 2013.

PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.). *A América do Sul e a integração regional*. Brasília: FUNAG, 2012.

PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012.

PINHEIRO, Leticia & MILANI, Carlos (orgs.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PINHEIRO, Leticia. *Política externa brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000, p. 305-335.

REBELO, Aldo *et al.* *Política externa do Brasil para o século XXI* (Seminário). Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

REBELO, Aldo. *Política de defesa para o século XXI* (Seminário). Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

RODRIGUES, Diego de Freitas. Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 53, n. 1, 2010, p. 45-66.

RODRIGUEZ, Júlio César Cossio. Chacal ou cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do sistema internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 55, n. 2, 2012, p. 70-89.

RUSSELL, Roberto & TOKATLIAN, Juan Gabriel. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

SALOMÓN, Mónica & PINHEIRO, Leticia. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 56, n. 1, 2013, p. 40-59.

SANTOS, Sergio Caballero. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 54, n. 2, 2011, p. 158-172.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *África parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*: São Paulo, v. 8, n. 1, 2013, p. 3-21.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SARDENBERG, Ronaldo Motta. *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, Coleção Em Poucas Palavras, 2013.

SILVA, Alexandra de Mello. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: v. 8, n. 15, 1995, p. 95-188.

SILVA, André Luiz Reis. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso*. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Futebol, paz e riscos para o Brasil no Haiti. *Política Externa*. São Paulo: v. 13, n. 12, 2004, p. 75-86.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Política e comércio exterior. In: LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, R. (orgs.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002, p. 295-330.

SORJ, Bernardo & FAUSTO, Sérgio (orgs.). *Brasil e América do Sul: olhares cruzados*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais/Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2011.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. *O Brasil em um mundo em transição*. Brasília: Ed. UnB, 2003.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Desafios de uma política externa assertiva. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: ano 46, n. 1, 2003, p. 12-34.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 53, n. 1, 2010, p. 25-44.

STUENKEL, Oliver. O Brasil na África: uma ponte sobre o Atlântico? *Política Externa*. São Paulo: v. 22, n. 3, 2014.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 54, n. 2, 2011, p. 189-211.

THORSTENSEN, Vera. *OMC: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 40, n. 1, 1997, p.41-74.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *A relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios?* Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *A projeção internacional do Brasil, 1930-2012*. Rio de Janeiro: Campus, 2013.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. A política externa brasileira em transição: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: MARTINS, Estevão C. de Rezende (org.). *Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI/FUNAG, 2003, p. 63-105.

YOUNG, Jordan M. *Brazil: emerging world power*. Malabar, Florida: Krieger Publishing Company, 1991.









<b>Formato</b>	<b>15,5 x 22,5 cm</b>
<b>Mancha gráfica</b>	<b>10,9 x 17cm</b>
<b>Papel</b>	<b>pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)</b>
<b>Fontes</b>	<b>AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)</b>