

VENCER AO PERDER:  
A NATUREZA DA DIPLOMACIA BRASILEIRA  
NA CRISE DA LIGA DAS NAÇÕES (1926)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado* Embaixador Celso Amorim

*Secretário-Geral* Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente* Embaixadora Maria Stela Pompeu Brasil Frota

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)



*Diretor* Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)*, 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 nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo, Sala 1  
70170-900 Brasília, DF  
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847  
Fax: (61) 3411 9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

O *Instituto Rio Branco (IRBr)*, criado em abril de 1945, é o órgão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e tem como finalidade o recrutamento, a formação e o aperfeiçoamento dos diplomatas brasileiros. O IRBr organiza, regularmente, o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, e mantém o Curso de Formação, o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) e o Curso de Altos Estudos (CAE).

Setor de Administração Federal Sul  
Quadra 5, Lote 2/3  
70170-900 Brasília, DF  
Telefones: (61) 3325 7000 /5/6  
Site: [www.mre.gov.br/irbr](http://www.mre.gov.br/irbr)

BRAZ BARACUHY

VENCER AO PERDER:  
A NATUREZA DA DIPLOMACIA BRASILEIRA  
NA CRISE DA LIGA DAS NAÇÕES (1926)

Prêmio Araújo Castro - 1º lugar entre as dissertações apresentadas  
no Mestrado em Diplomacia do IRBr, 2001-2003

COLEÇÃO RIO BRANCO

INSTITUTO RIO BRANCO  
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

BRASÍLIA 2005

Copyright ©

Projeto da capa: João Batista Cruz

Foto da Capa: Painel de Athos Bulcão no Salão do andar Térreo do Palácio do Itamaraty em Brasília.

---

Baracuhy, Braz

Vencer ao perder : a natureza da diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações (1926) / Braz Baracuhy. – Brasília : Funag, 2005.

90p. ; 23 cm. – (Coleção Rio Branco)

Originalmente apresentado como dissertação (Mestrado Instituto Rio Branco).  
Inclui bibliografia.

ISBN 86-7631-051-1

1. Diplomacia – Brasil. 2. Política internacional. 3. Liga das Nações – Brasil. I. Fundação Alexandre Gusmão. II. Instituto Rio Branco. III. Título. IV. Série.

CDD : 341.171

---

Dissertação apresentada ao Programa de Formação e Aperfeiçoamento – primeira fase (profa-i) do Instituto Rio Branco como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Diplomacia, sob orientação do Embaixador Everton Vieira Vargas e Conselheiro Alexandre Parola.

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília – DF  
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028  
Fax: (61) 3411 9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [publicacoes@funag.gov.br](mailto:publicacoes@funag.gov.br)

Impresso no Brasil 2005

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional  
conforme Decreto n° 1.825 de 20.12.1907

*Para o meu tio,*  
**CLEANTHO DE PAIVA LEITE**  
*Pela contribuição pioneira ao estudo das*  
*Relações Internacionais no Brasil*



## AGRADECIMENTOS:

Ao Embaixador Everton Vieira Vargas e ao Conselheiro Alexandre Parola, pelo privilégio de os ter tido como orientadores na dissertação que deu origem ao presente livro. Por suas leituras criteriosas e observações pertinentes, pela amizade e generosidade intelectual de ambos, minha profunda gratidão.

Ao Secretário Eugênio Vargas Garcia, verdadeiro especialista na história da Liga das Nações, pela gentileza da leitura e comentários.

Nos meus estudos de Relações Internacionais, tive a sorte de conviver com alguns grandes professores, que muito contribuíram para minha formação teórica: Prof. Tarcisio Burity (UFPB); Profa. Maria Regina Soares de Lima (IRI/PUC – Rio), Profa. Monica Herz (IRI/PUC – Rio), Conselheiro José Humberto de Brito Cruz (IRBr);

Aos meus pais – Marlene e Celso – pelo apoio infinito em tudo;

A Pamela.



*“Not a whit, we defy augury; there’s a  
special providence in the fall of a sparrow.”*

*(William Shakespeare, Hamlet,  
Act V, Scene 2.)*



## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| Prefácio .....   | 13 |
| Apresentação .....   | 17 |
| Introdução .....   | 21 |
| I - Fundamentos Teóricos .....   | 31 |
| 1- O Problema da Ordem na Teoria Internacional .....   | 31 |
| 2 - A Liga das Nações: Segurança Coletiva como<br>Princípio Multilateral .....                     | 37 |
| 3 - A Tradição Realista: um Modelo de Análise de Política<br>Externa no Realismo Neoclássico ..... | 41 |
| II - Posições de Poder, Percepções e Estratégias no<br>Sistema Internacional .....                 | 57 |
| 1 - O Processo Europeu no Tabuleiro Geopolítico:<br>“A Questão Alemã” .....                        | 59 |
| 2 - O Processo Brasileiro no Tabuleiro Multilateral:<br>“Vencer ou Não Perder” .....               | 63 |
| 3 - O Choque de Tabuleiros e a Retirada do Brasil da Liga<br>das Nações .....                      | 70 |
| Conclusão - A Natureza da Política Externa Brasileira .....  | 77 |
| Bibliografia .....   | 83 |



## PREFÁCIO

*Mônica Herz*

PhD em Relações Internacionais pela *London School of Economics*. Instituto de Relações Internacionais PUC-Rio.

Na medida em que o estudo de Relações Internacionais alcança novos patamares na academia brasileira abre-se a possibilidade de visitar a história de nossa política externa e de nossa inserção internacional por caminhos ainda não percorridos. Assim, novas interpretações e explicações são colocadas na arena de debates que aos poucos se constitui. O trabalho de Braz Baracuhy representa, com particular grandeza, a intensificação do estudo de Relações Internacionais no País.

Ao analisar a crise do Conselho da Liga das Nações em 1926, que acaba por levar o Brasil a deixar a organização, nosso autor inscreve-a em um momento histórico complexo, em que a ordem internacional, calcada sobre um regime de interação entre as grandes potências européias, é aos poucos substituída por uma nova hegemonia e um novo conjunto de instituições. Tratar do processo de transição entre ordens hegemônicas é um tema central para a disciplina de relações internacionais, pode-se dizer que é um dos temas que dá sentido à sua existência. A formação da Liga das Nações, as duas grandes guerras da primeira metade do século XX, as crises econômicas, políticas e culturais que marcaram a história do período compõem este quadro de transição, que se completa com a criação das instituições do sistema ONU após 1945. Assim, é partindo do estudo da política internacional que Baracuhy apresenta sua compreensão das decisões de política externa tomadas pelo governo brasileiro em relação à Liga das Nações.

Ao mesmo tempo, o autor elucida a percepção das elites envolvidas com o processo decisório quanto às transformações do sistema internacional naquele momento e quanto às possibilidades que surgiam para um país marginal ao centro de poder como o Brasil. São consideradas, ao mesmo tempo, a grande estratégica que conduz a política externa e os eventos e personalidades específicas, utilizando-se sempre duas lentes com focos distintos.

O trabalho publicado nas páginas que seguem este breve prefácio tem seus alicerces firmemente plantados sob o chão da tradição realista da disciplina de Relações Internacionais. E assim sendo, permite ao leitor uma visão da análise realista mais complexa do que o conhecimento disseminado sobre o texto canônico de Kenneth Waltz publicado em 1979 poderia indicar. Aqui veremos uma análise realista que confere a necessária relevância à história, à política doméstica e às tradições, não permitindo a homogeneização ligeira dos atores. Encontraremos também o tratamento do multilateralismo como fenômeno central para a compreensão das relações internacionais a partir do século XX.

A utilização da metáfora de dois tabuleiros: um geopolítico, onde a política de poder clássica se desenrola, e um multilateral, onde novas formas de interação são constituídas, permite-nos compreender a complexidade do momento histórico analisado e, ao mesmo tempo, descartar as dicotomias simplistas que contrapõe o realismo como instrumento de análise e o multilateralismo como realidade social e instrumento da política. Ademais, a relação entre estes dois “tabuleiros” é apresentada de tal forma, que podemos ver os elementos da estrutura sistêmica, aos quais o ator atribui propriedades explicativas, e os movimentos dos principais atores, produzindo as condições e as possibilidades que se apresentavam à política externa brasileira.

A formação e prática profissional do autor é revelada ao serem mescladas, no decorrer do texto, o tratamento da história, a utilização do arsenal analítico de relações internacionais e observações sobre a prática diplomática. A investigação se faz a partir de um movimento analítico que despreza a opção entre a indução e dedução, apresentando-se uma geometria circular, em que estamos sempre diante dos pequenos

e grandes deslocamentos do mundo empírico, ao mesmo tempo em que enlaçados por um debate teórico.

A compreensão das instituições multilaterais, e em particular do sistema de segurança coletiva da ONU, é hoje uma necessidade. A realidade multilateral oferece oportunidades específicas para Estados fora do núcleo de poder do sistema internacional, mas não é uma panacéia. As oportunidades são limitadas. Esta tensão entre possibilidades e limites é explorada com vigor por Baracuhy, de tal forma que suas observações são absolutamente contemporâneas. A Liga das Nações, em sua curta existência, ensaiou alguns problemas e soluções que o sistema ONU enfrentaria. Trata-se de uma experiência histórica que merece mais atenção de nossos especialistas e esta é uma lacuna que este livro vai preencher.

A análise de momentos passados, em particular aqueles em que a rotina de tomada de decisões não se aplica, é fundamental para que possamos fazer escolhas bem informadas no presente. Manter cristalizada a imagem de fiasco ou de vitória não elucida aqueles que devem mover-se na arena internacional. Voltar ao passado com novos instrumentos analíticos é a sugestão que o autor deixa aos estudantes e diplomatas que lerão este texto.



## APRESENTAÇÃO

A publicação de *Vencer ao Perder: A Natureza da Diplomacia Brasileira na Crise da Liga das Nações (1926)* representa valiosa contribuição ao estudo das relações internacionais no Brasil. Ao lado da admirável solidez conceitual e do amplo domínio de história diplomática que exhibe - entre outras qualidades que o leitor poderá comprovar sem esforço-, o livro de Braz Baracuhy destaca-se na literatura por ao menos dois aspectos fundamentais: um de natureza metodológica, outro de natureza mais propriamente substantiva. Começemos pela questão de método.

Ao analisar os eventos que preparam e finalmente conduzem à crise do Conselho da Liga das Nações em 1926, o autor desvela seu objeto de estudo a partir de uma dupla iluminação, em que se fundem de modo profícuo o pano de fundo histórico e o foco teórico. Com isso, a investigação ganha em densidade: ao mesmo tempo em que a teoria identifica sentidos em iniciativas concretas de política externa, essas iniciativas servem, por sua vez, como teste de realidade de pressupostos teóricos. A interação harmoniosa, ao longo do texto, entre as duas perspectivas não apenas revela louvável capacidade de apreender o fenômeno político internacional, mas também reflete, pelos resultados alcançados, a importância da escolha metodológica, reforçando o entendimento de que, em relações internacionais, concentrar-se, seja apenas na articulação conceitual, seja apenas na apresentação organizada dos fatos pode ser o caminho mais seguro para perder de vista justamente a complexidade do real. Braz Baracuhy passa ao largo desse caminho.

No que diz respeito à substância da argumentação desenvolvida ao longo do livro, o aspecto mais imediato a ter em conta parece estar em como o autor deixa emergir de sua análise linhas de política externa que se viriam a incorporar à tradição diplomática brasileira. A ênfase na construção da ordem justa; a crítica das assimetrias internacionais; a aposta no multilateralismo como mecanismo de contraposição aos riscos do congelamento do poder: todas essas são virtuais marcas de identidade de nossa diplomacia; uma identidade cuja elaboração está em curso já no período estudado pelo autor.

Vencedor do Prêmio Araújo Castro, por meio do qual o Itamaraty e o Instituto Rio-Branco premiam a melhor tese de mestrado apresentada a cada ano, o livro que ora vem a público é, antes de mais nada, merecedor da leitura atenta de todos que fazemos do serviço à diplomacia brasileira uma vocação de toda a vida, bem como de todos os que entendem que a construção de um Brasil mais justo e desenvolvido tem na defesa e promoção de seus interesses internacionais um elemento fundamental.

Alexandre Parola  
Professor Titular do Instituto Rio Branco

# INTRODUÇÃO



## INTRODUÇÃO

*A Sagração da Primavera* do compositor russo Igor Stravinsky foi apresentada pela primeira vez no dia 23 de maio de 1913, em Paris, um ano antes do início da Primeira Guerra Mundial. A maioria da platéia do Teatro *Champs-Élysée* recebeu o balé com indignação sísmica. A obra trazia novidades – o ritmo frenético, a harmonia dissonante, a brutal celebração da vida pela morte em sacrifício. O repúdio é hoje compreensível. *A Sagração* foi julgada pelo espírito do século XIX. A Grande Guerra, que marcou a transformação do espírito anterior, não começara. As novidades da obra de Stravinsky não serviam ainda para sintetizar o século XX.

Como assinalou o historiador Eric Hobsbawm, a Primeira Guerra Mundial representou o colapso da civilização europeia do século XIX e demarcou a fronteira do século XX.<sup>1</sup> Se o século XIX chega ao fim com a Guerra, a ordem internacional europeia termina, em seu sentido clássico, com a Liga das Nações, a primeira grande organização política multilateral, de inspiração liberal, que deveria reger o futuro das relações internacionais.

Para compreender o sistema internacional do século que não mais se chocaria com a música de Stravinsky, é preciso antes entender o espírito das relações internacionais do século que a repudiou, a visão do mundo, as percepções e as estratégias que informavam seus principais decisores, sua elite de política externa.

Segundo o historiador Arno Mayer, o sistema internacional europeu anterior à Primeira Guerra estava ainda marcado pela predominância dos valores aristocráticos do *ancien régime*, que não se exauriram, na condução dos negócios de Estado, com as revoluções liberais do final do século XVIII. O espírito aristocrático permaneceu guiando a vida internacional europeia até a eclosão da Grande Guerra. Longe de ser um remanescente frágil e decadente do passado, o paradigma do *ancien régime* era “*a própria essência das sociedades civis e políticas situadas na Europa*”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> HOBBSAWM (1995).

<sup>2</sup> MAYER (1990), p.15.

A Primeira Guerra pode ser analisada como a crise terminal de uma diplomacia pensada em moldes aristocráticos. A alta cúpula governamental europeia do século XIX era composta por homens que pensavam e conduziam a política externa imbuídos do espírito do *ancien régime* – honra, prestígio, linhagem formavam valores fundamentais. A diplomacia que não consegue evitar a eclosão da Primeira Guerra é uma diplomacia aristocrática. E essa Guerra, iniciada como a continuação da política aristocrática por outros meios, trouxe a barbárie que escreveria o epitáfio do *ancien régime*.

O domínio das alianças que levaram ao conflito é conhecido – o assassinato do Arquiduque Fernando, que levou a Áustria a declarar guerra contra a Sérvia; a mobilização russa em apoio à Sérvia; a declaração alemã de guerra contra a Rússia e a França; o desrespeito da Alemanha à neutralidade belga; a declaração inglesa de guerra contra a Alemanha.

Mas qual a consequência imediata da Guerra para as relações internacionais pós-1919? O principal aspecto a destacar é a radicalização da política internacional, a impossibilidade de se chegar a soluções intermediárias ou a acomodações de interesses distintos no quadro da antiga ordem internacional. Uma vez iniciada a longa e traumática batalha, a paz tornou-se o objetivo da guerra; a Alemanha, o inimigo.

Os contornos da paz que começaram a emergir no decorrer do conflito, em razão sobretudo da influência que os EUA passavam a ter no palco dos assuntos mundiais, representaram distanciamento da experiência histórica europeia. Os mecanismos clássicos de contraposição de poder no tabuleiro geopolítico não mais pareciam adequados à condução da política internacional. Os projetos de inspiração liberal para o sistema internacional atestavam a convicção de que uma guerra lutada naquelas proporções deveria ter um epílogo nobre: a construção de uma ordem internacional com base em novos fundamentos e valores.

O problema fundamental da política internacional consiste em como criar e manter a ordem em um mundo constituído de Estados soberanos, que possuem interesses estratégicos não necessariamente confluentes e que, por definição, não reconhecem autoridade superior à sua própria no ambiente internacional. A configuração que assume a ordem internacional – a forma como o poder é distribuído no sistema, os critérios de legitimidade,

o grau de institucionalização – define o curso das relações entre as Grandes Potências, bem como entre estas e as Potências Menores, por certo período histórico.

Os momentos de construção da ordem são eventos raros na vida internacional. Nos períodos posteriores a conflitos que envolvem Grandes Potências, como a Primeira Guerra Mundial, uma nova distribuição de poder emerge, com graus variados de assimetrias entre Estados. Para as Grandes Potências, é a oportunidade de estruturar o equilíbrio de poder e os critérios de legitimidade internacional à sua imagem e semelhança. Com a preponderância de que desfrutam, procurarão assegurar o poder de modo duradouro. Paradoxalmente, para fazê-lo, precisam estabelecer limites ao seu próprio poder. Mais precisamente, a Grande Potência precisa não somente exercer poder, mas saber como limitar estrategicamente seu poder, com vistas à própria preservação da ordem no longo prazo. Surge o dilema básico da política de que falava Max Weber: a transformação do poder em autoridade legítima.

Segundo John Ikenberry, um dos padrões discerníveis na construção da ordem internacional ao longo da história é a crescente opção dos Estados pela solução institucional. As Grandes Potências procuram arranjos institucionais para assegurar a posição pós-guerra (“*lock in*”), estabelecendo uma limitação estratégica (“*strategic restraint*”) ao seu próprio poder, para garantir legitimidade diante de Potências Menores. O compromisso institucional dos Estados menores à ordem pós-guerra requer, em retorno, alguma medida de credibilidade na limitação institucional do exercício de poder das Grandes Potências. Ikenberry denomina tal política de “*estratégia institucional*”.<sup>3</sup> O que distingue a estratégia institucional na construção da ordem em 1919 é o *valor* que diferentes países atribuíam à nova instituição, o peso que percebiam de seu papel na nova ordem mundial.

A Liga da Nações foi, até o momento de sua criação, a mais elaborada tentativa de organizar racionalmente as relações internacionais a partir de uma instituição multilateral. A nova organização internacional no tabuleiro multilateral deveria substituir as dinâmicas de poder tradicionais no tabuleiro geopolítico. Sua

---

<sup>3</sup> IKENBERRY (2001), sobretudo capítulos I e II.

criação refletiu um desejo profundo de ruptura com o passado da política internacional.

Ao final da Grande Guerra, o equilíbrio de poder tornara-se uma expressão odiosa. O Presidente dos EUA, Woodrow Wilson, chegou à Conferência de Paz de Paris em 1919 com seu projeto de uma nova ordem mundial que se basearia na transposição dos valores e princípios do liberalismo político para o sistema internacional. Com a Liga das Nações, o direito deveria prevalecer sobre o poder, e os processos democráticos sobre os aristocráticos na condução das relações internacionais. O “equilíbrio de poder” seria substituído por uma “comunidade de poder”.

O estabelecimento da Liga das Nações ocasionou a coexistência do velho e do novo na política internacional. Por um lado, os EUA, nova Grande Potência do sistema internacional, traziam o idealismo dos valores liberais que fundavam sua política doméstica para o campo internacional; por outro, permaneciam em cena as potências européias tradicionais, como a Inglaterra, a França e a Alemanha, habituadas às práticas da política do poder, desconfiadas dos novos ideais, ciosas de seus interesses vitais.

Como na política internacional, a política externa brasileira também estava dividida entre o velho e o novo. O Barão do Rio Branco morreu em 1912, sem assistir ao final do século XIX, cujos ideais de política externa tão bem representou.<sup>4</sup> Em termos gerais, a atuação do Brasil na Liga deve ser entendida como a primeira grande questão diplomática depois da morte do Barão do Rio Branco. O regime republicano enfrentava seu batismo de fogo internacional no campo das Grandes Potências, com o desafio de fazer política externa à sombra do Barão.

Com a nova organização internacional que se criava, dois tabuleiros, paralelos e superpostos, passavam a existir no sistema internacional. Acima do tabuleiro geopolítico clássico, onde as potências européias praticavam

---

<sup>4</sup> “*Treinado na escola do realismo do poder*”, como observou Rubens Ricupero, o Barão do Rio Branco foi “o último grande estadista e diplomata desse século XIX brasileiro, plenamente homem do seu tempo nos valores e objetivos, no método e estilo”. RICUPERO (2000), pp. 48-9.

há séculos a política do poder, surgia nova instância no tabuleiro multilateral.<sup>5</sup> Organização universalista típica do século XX e dos critérios liberais de política internacional, a Liga das Nações foi a expressão do novo jogo multilateral. E a crise do Conselho da Liga de 1926 pode ser vista como um nítido sinal de vida desse tabuleiro multilateral, capaz de influir nas relações geopolíticas do tabuleiro tradicional.

Nas análises da crise de 1926, prevalece a tendência entre os historiadores a destacar o “fiasco” do Brasil na Liga das Nações.<sup>6</sup> Partindo dessa premissa, variam apenas suas causas. Alguns culpam o Presidente Artur Bernardes pelo uso da política externa como alucinógeno para a política doméstica (Macedo Soares); outros atribuem responsabilidade à França e à Inglaterra, usando o Brasil para secretamente conspirar contra a Alemanha (Heitor Lyra). O certo é que tem prevalecido a ênfase no processo de radicalização internacional do Governo Bernardes, que culminaria na crise de 1926, como definidor da natureza da política externa brasileira no período. Uma ação externa impulsiva e radical teria resultado o “fiasco” internacional.

Ao traçar minucioso panorama da participação do Brasil na Liga das Nações, Eugênio Vargas Garcia aponta o caso de “*misperception*” do Governo brasileiro em suas demandas em Genebra pelo assento permanente no Conselho, buscando elevar o prestígio internacional do País, mas superestimando “*as possibilidades de sucesso de sua aspiração*”.<sup>7</sup> Stanley Hilton debruça-se também sobre as atitudes do Presidente Bernardes, intransigente na política externa em razão das pressões domésticas que sofria da oposição.<sup>8</sup> Clodoaldo Bueno compartilha a tese de Hilton e assinala o caráter instrumental da política externa “bonapartista” de Bernardes, servindo como fonte de prestígio e legitimidade doméstica para um governo impopular.<sup>9</sup> Em exceção à tendência, Norma Breda dos Santos procura

---

<sup>5</sup> Paulo Roberto de Almeida apresenta um panorama do processo histórico de formação e consolidação do multilateralismo nas relações internacionais, com destaque à esfera econômica, em seu *O Brasil e o Multilateralismo Econômico* (1999).

<sup>6</sup> A literatura é apresentada em SANTOS (2002).

<sup>7</sup> GARCIA (2000), p. 139.

<sup>8</sup> HILTON (1980).

<sup>9</sup> CERVO & BUENO (2002).

entender a crise a partir da configuração geral da política internacional, inserindo, nesse contexto mais amplo, os aspectos domésticos que caracterizavam a ação externa do Brasil à época.<sup>10</sup>

O exame da crise de 1926, dentro do marco teórico das Relações Internacionais, sugere um processo mais amplo e complexo em curso no sistema internacional. Não parece ter sido o “prestígio” ou o “bonapartismo” o caráter essencial da política externa brasileira no período; tampouco o fiasco seu resultado. Seria uma interpretação estrita inferir-se de uma crise a natureza da política externa de um país.

Se é certo que as motivações do Presidente Bernardes – sua personalidade, os constrangimentos domésticos de seu governo –, assim como as posições de seu inexperiente Chanceler, o jornalista Félix Pacheco, tiveram papel nos desenvolvimentos da crise de 1926 e devem ser consideradas nas explicações sobre a política externa do período, a política internacional deve ser o ponto de partida. Somente com a compreensão das dinâmicas de poder por posições no sistema internacional da época pode-se vislumbrar como as elites de política externa percebiam tais movimentos, definiam seus interesses e traçavam suas estratégias.

O objetivo central do presente estudo é fornecer, a partir da teoria internacional fundamentada na história, uma perspectiva dos processos em curso na política internacional pós-Versalhes que conduziram à crise de 1926, uma visão das percepções e estratégias de elites diplomáticas, uma concepção da natureza da política externa brasileira. Partindo de análise teórica na tradição do Realismo Neoclássico, vislumbro a possibilidade de conciliar variáveis sistêmicas e domésticas em modelo explicativo. Procuo dar importância primária às dinâmicas do sistema internacional do período que, traduzidas pelas percepções e articuladas em estratégias de uma elite nacional, explicariam a natureza da política externa brasileira. No processo, tento oferecer contribuição ao debate sobre o suposto “fiasco” da posição brasileira na Liga – creio que, considerando a nova disposição dos tabuleiros do sistema internacional, tenha sido, no âmbito da atuação externa do Brasil, um “vencer ao perder”, parafraseando o Presidente Artur Bernardes.

---

<sup>10</sup> SANTOS (1996).

No primeiro capítulo deste estudo, examino o problema da ordem na teoria internacional e questões teóricas relacionadas ao modelo de análise que procuro desenvolver dentro da tradição do Realismo Neoclássico. Na segunda, em aplicação do modelo sugerido, procuro mostrar as dinâmicas de poder no sistema internacional relacionadas à crise de 1926 – o processo geopolítico europeu sobre a “questão alemã” e o processo multilateral brasileiro, com a busca de um assento permanente no Conselho da Liga das Nações. Examino igualmente como a elite de política externa do País percebia a nova ordem internacional e suas dinâmicas e qual a posição de poder que vislumbrava para o Brasil nessa ordem. Na conclusão, procuro compreender a natureza da política externa brasileira no período.

O episódio de 1926, embora geralmente analisado como uma ação desastrosa da diplomacia brasileira, pode ser visto como um sinal dos novos tempos nas relações internacionais: o jogo complexo de interações entre os tabuleiros geopolítico e multilateral – e a capacidade de a política externa brasileira exercer influência nesse novo contexto.



# I - FUNDAMENTOS TEÓRICOS



# I - FUNDAMENTOS TEÓRICOS

## 1. O PROBLEMA DA ORDEM NA TEORIA INTERNACIONAL

Em momentos históricos raros, as Grandes Potências se deparam com o problema fundamental da política internacional: como criar e manter a ordem no sistema internacional.

As guerras sistêmicas<sup>11</sup>, momentos raros de inflexão no sistema internacional, legam aos vencedores a tarefa de moldar a ordem pós-conflito. Nessas guerras, estão em jogo não somente posições relativas de poder entre Estados, mas sobretudo o reordenamento futuro das relações internacionais. A resposta dada pelos vencedores ao desafio da construção da ordem determinará a estabilidade do sistema para a condução da política internacional.

O problema do poder na dinâmica da ordem internacional é tratado pela tradição realista segundo dois mecanismos básicos: a contraposição de poder e a hegemonia. No primeiro caso, a ordem é produto de processos contínuos de contraposições e ajustes, em oposição a aumentos excessivos de poder, cujo limite, sem impedimentos, seria a dominação, isto é, o fim do Estado como unidade política independente. No segundo caso, um Estado hegemônico, pela preponderância de poder, usaria seus recursos para organizar o campo das relações internacionais. Para os dois mecanismos, o papel das instituições internacionais é somente interveniente no comportamento dos Estados no sistema internacional.<sup>12</sup>

As teorias da tradição liberal,<sup>13</sup> por outro lado, ainda que dêem foco ao papel das instituições em mitigar as conseqüências da condição anárquica

---

<sup>11</sup> GILPIN (1981) as define como guerras travadas entre Grandes Potências.

<sup>12</sup> São exemplos de tais perspectivas CARR (1949), MORGENTHAU (1985), KISSINGER (1957), GILPIN (1981).

<sup>13</sup> Sobretudo KEOHANE & NYE (1977)

do sistema internacional – facilitam a cooperação ao diminuir o dilema de segurança, as assimetrias de informação e a incerteza; alteram a definição dos interesses dos Estados; modificam comportamentos –, pouco trataram do problema da construção da ordem.

John Ikenberry, em seu livro *After Victory*, procura sistematizar alguns argumentos da tradição liberal e realista, desenvolvendo talvez a mais elaborada teoria sobre a emergência e evolução de ordens internacionais ao longo da Era Moderna, com ênfase no papel das instituições constituídas após vitórias em guerras sistêmicas – como se estabelece a ordem e a cooperação entre desiguais, como as instituições fixam ou alteram a distribuição de poder no sistema. Sua conclusão principal é que, para a Grande Potência, a limitação de poder e os compromissos internacionais não significam abdicação de primazia, mas sim ganhos de poder no longo prazo. As Grandes Potências que saem vitoriosas de uma guerra sistêmica procuram assegurar sua preponderância de poder de modo duradouro. Paradoxalmente, para fazê-lo, precisam estabelecer limites ao seu próprio poder, tornando-o aceitável às Potências Menores.<sup>14</sup>

Nos acordos de pós-guerra, argumenta Ikenberry, as Grandes Potências procuraram, a partir do século XX, utilizar instituições (“*binding institutions*”) para assegurar sua posição de poder (“*lock in*”) e, ao mesmo tempo, estabelecer uma “limitação estratégica” (“*strategic restraint*”) ao seu poder, com o objetivo de construir arranjos legítimos entre as demais potências do sistema.<sup>15</sup> A constatação revela uma antiga lição da vida política internacional – na construção da ordem, a Grande Potência precisa não só exercer poder, mas saber como limitá-lo estrategicamente, em função da própria existência da ordem. Esse é o desafio de toda Grande Potência nas conjunturas históricas em que se deparam com a construção da ordem. E são exatamente as instituições multilaterais, na perspectiva de Ikenberry, que possibilitariam a adesão à ordem, tanto dos Estados fortes – que limitam, mas também projetam seu poder – quanto dos Estados mais fracos

---

<sup>14</sup> Na hierarquia entre potências, utilizo a classificação tradicional de Martin Wight, em sua *Política do Poder*, destacando as Grandes Potências e as Potências Menores (Potências Médias e Pequenas), de acordo com seus recursos de poder e seus interesses.

<sup>15</sup> Para IKENBERRY (2001), a idéia de *estratégia institucional* tem sentido específico, indicando “*binding intergovernmental institutions, devised as mechanisms to establish commitment and restraint among the great powers*”, p. 18.

– que encontram nela possibilidade de negociações mais equitativas por seus interesses. Para que ganhem legitimidade, as instituições, uma vez constituídas, devem operar de maneira independente do poder e dos interesses da Grande Potência. Em síntese, para Ikenberry, a ordem internacional será tanto melhor e mais estável quanto mais se aproximar de práticas do Liberalismo Internacional, com segurança cooperativa e multilateralismo assertivo.

A nova distribuição de poder que emerge nos períodos pós-guerras cria oportunidades e incentivos para o estabelecimento de novas regras e princípios para a condução das relações internacionais. Momento de definição por natureza, a expectativa em torno da política externa das Grandes Potências para a ordem internacional torna-se o centro da política entre as nações. A Grande Potência poderia escolher, na perspectiva de Ikenberry, três opções políticas em relação à nova ordem:

(a) dominar os demais Estados enfraquecidos sem concessões. Tal opção criaria uma “ordem hegemônica ou imperial”<sup>16</sup>, que pressupõe arranjo de integração vertical centralizada, com base na assimetria de poder. A hierarquia é estabelecida e mantida pela preponderância de poder. As potências médias e menores possuiriam grau relativo de autonomia, mas seria o *hegemon* que forneceria os bens públicos internacionais. A ascensão e queda de diferentes hegemônias fornecem a dinâmica desta ordem. Seu limite seria o império.

(b) abandonar o sistema, lavando as mãos para a gestão da ordem, o que levaria à emergência de uma ordem minimalista de contraposições de poder, regida pela lógica da anarquia e pelo princípio da auto-ajuda. Os Estados teriam incentivos a formar alianças temporárias, com o objetivo de se contraporem a tentativas de dominação no sistema; e

(c) transformar o sistema em uma ordem institucionalizada durável, englobando todos os Estados em arranjo legítimo. Estabelece-se uma “ordem constitucional”, em que prevaleceriam as normas do direito (“*rule of law*”), o exercício do poder seria limitado pelos arranjos institucionais

---

<sup>16</sup> A noção de que um “Império”, sobretudo em relação às unidades que o compõem, constitui-se em “sistema internacional” é discutível. Ver NYE (2000).

(“*binding institutions*”) e a estabilidade seria alcançada pela restrição dos retornos advindos do puro exercício do poder.

Para Ikenberry, a “condição estrutural” permanece anárquica, mas certo grau de constitucionalismo passaria a existir no sistema internacional. Os elementos da ordem constitucional para o autor seriam: (a) acordos compartilhados sobre os princípios e regras da ordem; (b) regras e instituições atrelando Estados e limitando o exercício do poder; (c) alto grau de autonomia institucional em relação a interesses particulares; e (d) incorporação dessas regras, princípios e instituições em sistema político amplo e estável no tempo, com mudanças e procedimentos dentro desta mesma ordem. Desse modo, a ordem constitucional possuiria natureza legítima, consensual e não-coercitiva. Seus principais membros voluntariamente aceitam a orientação geral do sistema, concordam com suas regras e princípios básicos.

A Grande Potência aceitaria o estabelecimento de instituição que limita seu poder para conservar institucionalmente os reflexos desse poder no longo prazo, diminuindo os custos da manutenção da ordem. A coerção é mais custosa do que a aceitação voluntária, como lembra Joseph Nye.<sup>17</sup> Seria mais eficiente, no longo prazo, moldar os interesses e orientações dos Estados pela adesão aos valores de uma ordem na qual participam do que moldar suas ações pela coerção. A Grande Potência percebe que seu excedente de poder no pós-guerra é passageiro.<sup>18</sup> Articular um arranjo institucional duradouro, ainda que sacrificando ganhos de curto prazo, possibilitaria à Grande Potência cristalizar interesses e valores, mesmo com mudanças no equilíbrio de poder internacional.

---

<sup>17</sup> NYE (2002).

<sup>18</sup> A premissa de Ikenberry é questionável, uma vez que Estados não agem tendo em vista sua decadência futura, como condição inevitável. Se fosse verdadeira a premissa, teríamos dois cenários racionais: (a) a Grande Potência deveria aproveitar o excedente de poder para dominar e fortalecer-se ao máximo, buscando reverter a possibilidade de declínio; (b) os Estados menores deveriam aguardar o início do declínio futuro para negociar em posição menos assimétrica. A decisão de estabelecer instituições internacionais tem mais relação com as idéias e os interesses que informam a política externa das Grandes Potências do que com seus cálculos sobre decadência, que, em última análise, está mais associada à má condução da política externa, à perda de seu elemento criativo, do que a uma força inexorável da história internacional.

Para as Potências Menores do sistema, o arranjo institucional protege contra o risco do exercício arbitrário do poder. Mais importante, porém, o que ilustra a lógica do que denomino “tabuleiro multilateral”,

“(…) arranjos institucionais possibilitam negociações mais eficazes entre os atores mais fracos e o hegemom, ao lhes garantir uma participação institucionalizada e, portanto, previsível nas decisões da Grande Potência.”<sup>19</sup>

Ikenberry parte de uma noção *intencional* da ordem internacional. Os arranjos entre os grupos de Estados – princípios, regras e instituições da ordem – partem de propósito explícito das Grandes Potências, em concerto com as demais potências do sistema. O mesmo imaginou Hedley Bull, para o qual a ordem internacional deveria ter propósito, atendendo a certos valores e fins sociais.<sup>20</sup> Bull entendia que o elemento fundamental da ordem, um certo equilíbrio de poder no sistema de estados, seria condição necessária para a operacionalidade de outras instituições essenciais a essa ordem, como a diplomacia e o direito internacional. Tanto para Bull quanto para Ikenberry, é preciso que haja certo propósito na busca da ordem internacional por parte dos Estados.

No entanto, como nota Randall Schweller, isso significaria deduzir as propriedades do sistema diretamente das intenções e comportamentos dos atores – a ordem política emerge apenas quando os atores dentro do sistema buscassem a ordem. Com isso, tem-se uma “falácia da composição”, igualando-se o todo à soma das partes. A ordem em um sistema complexo, porém, independe da vontade de todas as suas partes componentes.<sup>21</sup> A vontade da ordem não se traduz necessariamente em ordem efetiva. O sistema internacional, uma das lições do Neo-Realismo, pode ganhar vida própria que não raro distancia-se das concepções originais de seus agentes.

Em crítica realista às proposições liberais de Ikenberry, Schweller argumenta que as instituições internacionais, por operarem na estrutura

---

<sup>19</sup> SCHWELLER (2002), p.167.

<sup>20</sup> BULL (1995).

<sup>21</sup> É o que Kurt Lewin denomina “propriedades emergentes” de um sistema complexo: o todo pode ser estável, apesar de as partes serem instáveis entre si. (cit. in. SCWELLER (2002), p.171)

anárquica do sistema internacional, não podem ser autônomas em relação aos interesses e ao poder das Grandes Potências que, em última instância, construíram-nas em seu esforço político de moldar a ordem internacional. A presença simultânea de um conjunto de instituições multilaterais e de limitação de poder por parte da Grande Potência não significa necessariamente que aquele conjunto é causa deste comportamento. Na melhor das hipóteses, a Grande Potência poderá estar sinalizando que não tem a intenção de resolver todas as questões internacionais pelo puro exercício de poder. Mas intenções podem mudar, porque as elites de política externa mudam. É certo que a simples existência de instituições multilaterais podem moldar a própria forma como as potências definem seus interesses. No entanto, o teste definitivo dessas instituições consiste em saber se elas limitarão o exercício do poder da Grande Potência quando esta não quiser ser limitada, isto é, quando seus interesses vitais, definidos politicamente, estiverem em jogo. Em crítica que ecoa o historiador E.H. Carr, Schweller lembra que, no sistema internacional, os instrumentos do multilateralismo liberal para resolver problemas de segurança funcionam bem apenas quando não existem problemas de segurança.<sup>22</sup>

A estabilidade do sistema internacional, que se refere à sua resistência a distúrbios – mudanças na distribuição de poder, ascensão de potências, alterações de interesses e estratégias dos Estados –, varia de acordo com os mecanismos de poder disponíveis à manutenção da ordem. Pelas contraposições de poder, os Estados *status quo* respondem a tais distúrbios e ameaças à ordem com coalizões, contrapondo-se a elas. Na ordem constitucional, se uma Grande Potência ou grupo de Estados decide não mais aceitar a ordem, o funcionamento do sistema torna-se imprevisível. Nesse sentido, a ordem constitucional só possui espaço para acomodações legítimas no sistema, jamais a demandas revisionistas, quando a própria ordem se torna objeto de contestação – hipótese não rara na história do sistema internacional. O fato é que a ordem constitucional, tal qual a concebe Ikenberry, possui certas características de uma ordem constitucional doméstica, mas falta-lhe elemento crucial: autoridade supra-estabelecida capaz de aplicar a lei, ou, dito de outro modo, a superação da estrutura anárquica do sistema internacional.

---

<sup>22</sup> SCHWELLER (2002).

Nesse sentido, as dinâmicas por posições de poder internacional não são superadas em uma “ordem constitucional”, uma vez que o princípio estrutural do sistema internacional permanece anárquico. Tem-se sim uma nova instância de equilíbrio de poder, agora no tabuleiro multilateral, cujas dinâmicas passam a afetar o próprio funcionamento do tabuleiro geopolítico tradicional.

Mais do que gostaria de reconhecer Ikenberry, a ordem internacional pós-Versalhes possui suas causas menos em cálculos racionais sobre as virtudes da institucionalização da política mundial por parte dos Estados vencedores, do que em profundas aspirações a um mundo renovado por parte da nova Grande Potência e na influência que tais aspirações suscitaram.

## 2. *A LIGA DAS NAÇÕES: SEGURANÇA COLETIVA COMO PRINCÍPIO MULTILATERAL*

A falha da diplomacia em evitar a eclosão da Primeira Guerra Mundial suscitou a idéia de que o equilíbrio de poder, como princípio que informaria as dinâmicas de poder no sistema internacional, deveria ser suplantado. Após a Guerra, os EUA foram lançados à posição de potência mundial. A visão da política externa norte-americana refletia o idealismo de anos de isolamento do sistema europeu da *Realpolitik*. Esse isolacionismo traduzia-se, como observou Henry Kissinger, na imagem da ‘*América como farol do mundo*’ – o exemplo do lugar onde os valores iluministas prevaleceram.

Durante séculos, o sistema interestatal europeu trabalhou com as realidades da política do poder. A contraposição de poder representava o mecanismo auto-regulador da ordem. Seu objetivo era preservar a estabilidade internacional. Mas a euforia do fim da Primeira Guerra trouxe o idealismo americano ao prosicênio das relações internacionais. Criou-se a expectativa de que ‘*o Novo Mundo, de alguma forma, teria de salvar o Velho Mundo da extinção*’<sup>23</sup>. Como observou Martin Wight sobre os desdobramentos da Guerra,

“(...) pela primeira vez, o equilíbrio de poder europeu havia deixado de ser auto-regulador, e um conflito europeu havia sido decidido, muito tardiamente, por uma potência de fora da Europa: os Estados Unidos.

---

<sup>23</sup> RIGGS & PLANO (1996), p.5.

O centro da sociedade internacional ainda estava na Europa, mas o centro já não podia funcionar sem a ajuda de seus membros de fora da Europa.”<sup>24</sup>

Sob a inspiração do Presidente Woodrow Wilson, imaginou-se que novas formas de relacionamento deveriam substituir os antigos e destrutivos padrões de rivalidades nacionais. Para Wilson, a moral universal seria o parâmetro para o estabelecimento de uma nova ordem racional, baseada em uma organização internacional e movida pelo direito internacional. Práticas antigas, como a diplomacia secreta e a contraposição de poder, seriam substituídas por estruturas que refletissem os interesses comuns da humanidade. Henry Kissinger nota que

“O que Wilson designava por “comunidade de poder” correspondia a uma nova concepção que mais tarde seria conhecida por “segurança coletiva” (...). Convencido de que todas as nações do mundo compartilhavam interesse idêntico em relação à paz e de que, por conseguinte, unir-se-iam contra qualquer Estado que a ameaçasse, Wilson propunha que a base da nova ordem internacional estivesse no consenso moral dos países amantes da paz.”<sup>25</sup>

A Liga das Nações e seu sistema de segurança coletiva representaram a tentativa de transposição do idealismo wilsoniano ao plano das relações internacionais. Esse empreendimento assentava-se na crença em uma harmonia natural de interesses entre as nações. Em discurso no Congresso dos EUA em 8 de janeiro de 1918, Wilson apresentou seus chamados *Catorze Pontos*. O décimo quarto é de fundamental interesse, pois propõe a criação de uma associação geral de nações, sob a égide do direito internacional, para promover a paz e a segurança internacional.<sup>26</sup>

Woodrow Wilson chegou à Conferência de Paz de Paris em 1919 com seu projeto de uma nova ordem mundial. Como já proclamara em seus *Catorze Pontos*, os arranjos do pós-guerra deveriam incluir uma Liga das Nações. Sua finalidade seria manter a paz e a justiça internacionais, por meio de um mecanismo de segurança coletiva: a ação comum internacional resolveria

---

<sup>24</sup> WIGHT (1985), p.162.

<sup>25</sup> KISSINGER (1994), p.51.

<sup>26</sup> *The Fourteen Points of President Woodrow Wilson*. In: VANDERBOSCH & HOGAN (1952), appendix 3.

conflitos e dissuadiria agressões. Em síntese, a Liga deveria substituir o equilíbrio de poder por uma “comunidade de poder”. Wilson, como analisa Kissinger,

“(…) lançou a nova doutrina segundo a qual a segurança dos EUA era inseparável da segurança do restante da humanidade. Isso implicava dizer que, a partir de então, os EUA tinham o dever de se oporem a agressões em qualquer lugar do mundo.”<sup>27</sup>

No que concerne à organização da paz, a Liga estruturava-se em quatro pilares jurídicos fundamentais: (a) a redução de armamentos – artigo 8º; (b) as garantias contra agressões – artigos 10 e 16; (c) a solução pacífica de disputas – artigos 12 a 15 e 17; e (d) a provisão sobre mudanças pacíficas – art. 19. A solução pacífica de controvérsias associava-se ao sistema de segurança coletiva no *Pacto da Liga*.

Segundo Martin Wight, a segurança coletiva seria o princípio multilateral que suplantaria o desacreditado equilíbrio de poder. Neste sentido, o artigo 10 era de importância essencial, pois assinalava uma garantia geral e mútua: “*Os membros da Liga comprometem-se a respeitar e a manter contra toda agressão externa a integridade territorial e a independência política atual de todos os membros da Liga.*”<sup>28</sup> O artigo 11 refletia a ideia da responsabilidade coletiva nos casos de guerra ou ameaça de guerra: “*Fica expressamente declarado que toda guerra ou ameaça de guerra, atinja diretamente, ou não, algum dos membros da Liga, interessa a toda Liga, e esta deve adotar as medidas apropriadas para salvaguardar eficazmente a paz das nações.*”<sup>29</sup> Os artigos de 12 a 15 herdaram os procedimentos legais de conciliação e arbitramento delineados nas Conferências da Haia. Os membros da Liga se comprometiam a submeter suas disputas à Corte Permanente de Justiça Internacional, aceitando suas decisões e “(…) não deverão, em caso algum, recorrer à guerra, antes da expiração do prazo de três meses após a decisão arbitral ou judiciária, ou o relatório do Conselho.”<sup>30</sup>

O coração do sistema de segurança coletiva da Liga era o artigo 16. Segundo essa norma: “*Se algum membro da Liga recorrer à guerra,*

---

<sup>27</sup> KISSINGER (1994), p.47.

<sup>28</sup> *Covenant of The League of Nations*. In: VANDENBOSCH & HOGAN (1952), appendix 4.

<sup>29</sup> *Ibid.*, appendix 4.

<sup>30</sup> *Ibid.*, appendix 4.

*contrariamente aos compromissos assumidos nos Arts. 12, 13 ou 15, ele será ipso facto considerado como tendo cometido um ato de guerra contra todos os outros membros da Liga. Estes se comprometem a romper imediatamente com ele todas as relações comerciais ou financeiras, a proibir todas as relações entre seus nacionais e os do Estado que tiver rompido o Pacto e a fazer que cessem todas as comunicações financeiras, comerciais ou pessoais entre os nacionais desse Estado e os de qualquer outro Estado, membro ou não da Liga.”*<sup>31</sup>

As premissas da Liga foram inovadoras. A guerra era vista como último recurso, juridicamente legítimo, em controvérsias internacionais – em contraste com o conceito tradicional de guerra da *Realpolitik*, como uma continuação natural da política por outros meios. Guerras que não utilizassem os procedimentos legais de solução pacífica da Liga seriam consideradas ilegítimas. E guerras ilegítimas significavam um ato de agressão contra toda a comunidade internacional, combatidas por meio de uma ação coletiva de todos os membros da Liga.

Mas a Paz não deixou de carregar tons irônicos. A sabedoria dos estadistas presentes ao Congresso de Viena há um século, quando a França fora engajada nas negociações como potência legítima, não sobreviveu ao idealismo reinante em 1919.<sup>32</sup> Os estadistas de Versalhes estavam empenhados em construir um sistema superior àquele de Viena. O que se criou, no entanto, foi um tratado contra a Alemanha, o qual a Alemanha deveria voluntariamente aceitar.

A nova ordem e seus mecanismos tornaram o fim da Grande Guerra mais do que um simples cessar-fogo. A máquina de guerra germânica deveria ser definitivamente enfraquecida. Uma nova ascensão da Alemanha ao padrão de Grande Potência deveria ser contida. Como notou o historiador A. J. P. Taylor, o armistício “aprisionou os alemães ao presente imediato”, mas, ironicamente ao fazê-lo, “aprisionou os Aliados ao futuro”.<sup>33</sup> Estavam lançadas as bases da chamada “questão alemã”, que estaria no centro da diplomacia europeia da época e que seria decisiva na crise da Liga em 1926.

---

<sup>31</sup> Ibid., appendix 4, destaque inserido por mim no texto.

<sup>32</sup> O historiador Charles Webster escreveria seu *The Congress of Vienna* a pedido do Foreign Office como analogia histórica para instruir os negociadores britânicos. A lição de Webster – o que nos mostra o risco de tratar analogias entre passado e presente como igualdades – foi sublinhar o erro de se trazer a França para a mesa de negociação em Viena.

<sup>33</sup> TAYLOR (1996), p.28.

Tendo em conta as considerações anteriormente traçadas sobre os problemas teóricos que a ordem internacional suscita e sobre os contornos do sistema desenhado em Versalhes, procurarei, por fim, explicar o modelo teórico que utilizo para analisar a natureza da política externa brasileira na crise do Conselho da Liga das Nações.

### *3. A TRADIÇÃO REALISTA: UM MODELO DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NO REALISMO NEOCLÁSSICO*

O Realismo não é uma teoria. Seria mais exato compreendê-lo como uma tradição político-filosófica das Relações Internacionais. Essa tradição realista abrange e confere unidade a diferentes teorias, que procuram oferecer um olhar analítico sobre a realidade internacional.

Os contornos ontológicos centrais do Realismo se revelam na ênfase sobre o poder como elemento regulador da vida internacional e sobre a anárquica como condição estrutural da esfera política internacional.<sup>34</sup>

Curiosamente, a disciplina acadêmica de Relações Internacionais nasce no contexto das tentativas de limitar essa condição da vida internacional. Anteriormente tratados na Filosofia, na História ou no Direito, os estudos internacionais ganham *status* acadêmico no Reino Unido, depois da Primeira Guerra Mundial.

O fato de surgir após a Primeira Guerra é simbólico. A disciplina é marcada pelos traumas de guerra e pelo desejo de paz. A primeira perspectiva teórica dominante na academia foi o chamado ‘Idealismo’, denominação comumente atribuída à tradição do Liberalismo nos estudos internacionais. Ao lado do horror à força militar e às práticas diplomáticas que, supunha-se, haviam dado causa à Grande Guerra, o Idealismo assinalava o desejo de construir um mundo melhor – seria, por isso, denominada ‘utópica’ na poderosa crítica que lhe fez o historiador E.H. Carr.

A Guerra, como imaginou o Presidente Woodrow Wilson, fora travada para acabar com todas as guerras. Era chegado o momento da paz perpétua, em seu sentido kantiano, pela liga de repúblicas livres.

---

<sup>34</sup> WALT (2002).

Caberia à nova disciplina de Relações Internacionais o importante papel de fornecer os subsídios teóricos da nova ordem. A perspectiva liberal apontava essencialmente duas dimensões normativas de reforma para a ordem internacional: no plano doméstico, a difusão da democracia por todos os Estados; no plano internacional, o papel central das organizações internacionais, como a Liga das Nações, para a segurança e para o entendimento entre os Estados.

A falha dessa arquitetura teórica para a paz – com a ascensão dos regimes nazi-fascistas na Europa e com a incapacidade do sistema de segurança coletiva da Liga em conter os passos expansionistas da Itália, do Japão e da Alemanha – refletiu-se também na disciplina que lhe dava alento teórico. Coincidentemente, em 1939, ano da eclosão da Segunda Guerra Mundial, foi publicado um dos livros fundamentais no campo das Relações Internacionais: *Os Vinte Anos de Crise (1919-1939)*, do historiador britânico E.H. Carr.

O livro representa severa crítica à concepção liberal das relações internacionais, em seus aspectos teóricos e prescritivos. Carr propõe que, a partir de então, os teóricos deveriam refletir sobre as relações internacionais como elas ‘eram’ e não como ‘deveriam ser’:

“O impacto do raciocínio sobre o desejo, que, no desenvolvimento de uma ciência, segue-se ao colapso de seus primeiros projetos visionários, e marca o fim de seu período especificamente utópico, é normalmente chamado de realismo.”<sup>35</sup>

O ‘Realismo’ começava a destacar-se como perspectiva teórica das Relações Internacionais e a ganhar agora espaço dentro da Ciência Política, por influência da academia norte-americana. Na tradição realista, duas vertentes teóricas tornaram-se centrais a partir da segunda metade do século XX: o Realismo Clássico e o Realismo Estrutural ou Neo-Realismo.

Coube ao cientista político Hans Morgenthau, em 1948, o papel de sistematizar e de difundir a vertente teórica realista que, décadas mais tarde, seria denominada ‘Realismo Clássico’. O esforço de Morgenthau consistiu em buscar na história as leis objetivas das relações internacionais. Segundo

---

<sup>35</sup> CARR (1949), p.10.

ele, o conceito de interesse, definido em termos de poder, funcionaria como bússola na explicação dos eventos internacionais do presente e do passado. Morgenthau propunha os seis princípios do Realismo Clássico<sup>36</sup>: (1) a política é governada por leis objetivas, cuja raiz encontra-se na natureza humana; (2) o núcleo do Realismo é o conceito de interesse, definido em termos de poder, que se prestaria a dar racionalidade à análise; (3) o Realismo pressupõe que o conceito de interesse definido como poder é uma categoria universal, cujo conteúdo varia historicamente; (4) o Realismo reconhece o significado moral da ação política; (5) o Realismo político recusa-se a identificar aspirações morais de uma nação particular com leis universais que governam o mundo; (6) o Realismo ressalta a autonomia da esfera política enquanto campo de investigação dos fenômenos internacionais.

Mas é certo que na academia norte-americana, em sua permanente aspiração a desenvolver modelos teóricos rigorosos nas ciências sociais, a análise de Morgenthau passou gradualmente a ser percebida como “tradicional” ou “histórica” em excesso. No desenvolvimento de modelos para análise das relações internacionais, a teoria da política internacional concebida por Kenneth Waltz representou ponto de inflexão. Com a publicação da *Theory of International Politics* (1979), marco do Neo-Realismo ou Realismo Estrutural, despontaram, dentro da tradição realista, vertentes teóricas que buscavam aprimorar e refinar modelos dedutivos de política internacional a partir da lógica waltziana.

Na teoria de Waltz, os resultados internacionais derivam de causas sistêmicas e não, como vislumbrava o Realismo Clássico, de variáveis pertencentes ao nível das unidades políticas. Na lógica dedutiva waltziana, inspirada nos modelos microeconômicos, o eixo desloca-se para os efeitos do sistema internacional. Pode-se afirmar que os modelos da vertente neo-realista compartilham alguns pressupostos: (a) a anarquia é o princípio estrutural do sistema internacional; (b) os Estados são os atores primários da política internacional; (c) operando na anarquia, impõe-se aos Estados o imperativo sistêmico da auto-ajuda, cabendo a cada Estado garantir sua própria segurança; (d) o problema central criado pelo sistema é o

---

<sup>36</sup> Os “seis princípios” foram incorporados ao seu *Politics Among Nations* somente a partir da 2ª. edição (1954).

da sobrevivência, entendida em termos posicionais; (e) os Estados são atores racionais – a escolha de estratégias baseia-se no cálculo de custo-benefício; (f) os Estados avaliam suas opções e decidem em função de sua posição estratégica no sistema internacional.

As teorias neo-realistas explicam o comportamento dos Estados em uma lógica ‘descendente’ (‘top-down’), isto é, partem da estrutura sistêmica e da posição da unidade no sistema internacional, para explicar comportamentos e resultados.

Como observou Colin Elman, utilizando a concepção waltziana de ‘imagens’ para destacar a localização das variáveis explicativas, o Neo-Realismo é uma teoria da ‘terceira imagem’ – concentrando-se no nível sistêmico –, em contraste com o Realismo Clássico, que parte de variáveis da ‘primeira’ e ‘segunda’ imagens – por exemplo, a natureza humana ou o caráter do regime político de um Estado.<sup>37</sup>

A teoria neo-realista waltziana, como o próprio autor salienta, serve para explicar *resultados internacionais*; jamais para entender políticas externas específicas. Pressupondo uma constante no comportamento externo das unidades no sistema, como maximizadoras de segurança, o resultado internacional mais significativo que se depreende da teoria waltziana é a contraposição de poder (“*balance of power*”).

A teoria da contraposição de poder de Waltz, que prevê padrões recorrentes de Grandes Potências contrapondo Grandes Potências, é a expressão da estrutura do sistema internacional sobre a política externa dos Estados. As contraposições de poder teriam caráter não-intencional, produto da política internacional (sistema) e não da política externa (unidades e seus propósitos). No modelo de Waltz, a estrutura do sistema é composta de três elementos: o princípio ordenador (a anarquia); a função das unidades (como as unidades são funcionalmente similares, não têm destaque analítico) e a distribuição de poder (equilíbrio de poder ou polaridade). Estrutura e unidades interagem, mas a lógica explicativa de Waltz é ‘descendente’ (‘*top-down*’). Os resultados internacionais partem da estrutura do sistema.

---

<sup>37</sup> ELMAN (1996).

Um corolário do modelo waltziano é que a pressão da estrutura internacional, a restrição que impõe ao comportamento das unidades, supera os propósitos gerados internamente pelos Estados – isto é, os propósitos de sua política externa – à medida que molda a interação das unidades. De modo mais amplo, o comportamento agregado do sistema internacional restringe o comportamento das unidades. Na teoria de Waltz, as unidades são exclusivamente as Grandes Potências. O sistema internacional waltziano é, por excelência, o sistema das Grandes Potências.

Na lógica dedutiva de Waltz, cujo ponto de partida é a estrutura do sistema internacional, não se faz necessário dotar a política externa das unidades de interesses diferenciados. Todas elas teriam, *a priori*, o mesmo propósito primário: a sobrevivência, ainda que, *a posteriori*, seus propósitos poderiam variar, desde a manutenção de sua posição no sistema até o domínio mundial. Nesse sentido, o Neo-Realismo, ao contrário do Realismo Clássico, considera que o sistema internacional é composto exclusivamente de Estados satisfeitos ou, como prefere Morgenthau, de ‘*potências status-quo*’.<sup>38</sup>

A sobrevivência, definida por Waltz como a manutenção da posição da unidade no sistema, é objetivo primário dos Estados. Esse objetivo é alcançado pela maximização da segurança. Somente quando a sobrevivência se encontra assegurada, os Estados podem buscar outros objetivos. A dedução a partir da estrutura anárquica do sistema internacional waltziano poderia ser vista do seguinte modo:



---

<sup>38</sup> Para contundente crítica desse aspecto do Neo-Realismo, ver SCHWELLER (1996).

Como as unidades são idênticas, a lógica do ator racional informa que todos os Estados estariam dispostos a pagar custos altos e a assumir grandes riscos para manter sua posição no sistema – e apenas custos baixos e pequenos riscos para melhorá-la. Por isso, de acordo com Waltz:

“(…) a contraposição (‘balancing’), e não a composição (‘bandwagoning’), seria o comportamento induzido pelo sistema”.<sup>39</sup>

Aaron Friedberg corretamente aponta para o risco de toda teoria estrutural: sua tendência a degenerar em determinismo material.<sup>40</sup> No modelo waltziano, a política externa aparecerá necessariamente como resposta contrapositiva (por meio de alianças ou de incremento do próprio poder individual do Estado) a aumentos relativos de poder no sistema. No entanto, nada há de inevitável ou automático nessa lógica, se considerarmos a percepção e as decisões dos líderes nacionais na história. Do ponto de vista teórico, a observação de Friedberg abre espaço para vislumbrar a contingência própria das decisões de política externa no curso da história internacional.<sup>41</sup>

No entanto, atraídos pelo rigor analítico introduzido por Waltz à disciplina, surgiram teóricos cuja pesquisa procurava empregar o Neo-Realismo como instrumento explicativo de política externa, isto é, do comportamento de Estados específicos.

O desafio de uma análise de política externa a partir do Neo-Realismo waltziano foi pela primeira vez sistematizado por Colin Elman.<sup>42</sup> Para o autor, seria possível utilizar o programa de pesquisa neo-realista para explicar o comportamento de Estados individuais – *“Uma teoria de política externa faz previsões determinadas sobre variáveis dependentes que avaliam o comportamento de Estados individualmente considerados.”*<sup>43</sup> Os princípios de uma formulação teórica dessa natureza seriam os seguintes:

---

<sup>39</sup> WALTZ (1979), p.126.

<sup>40</sup> FRIEDBERG (1988), p.4. O tema será também explorado pelo Construtivismo.

<sup>41</sup> Para excelente perspectiva sobre diferentes níveis de análise que podem ser integrados nas explicações históricas sobre política externa, ver KENNEDY (1982).

<sup>42</sup> ELMAN (1996).

<sup>43</sup> ELMAN (1996), p.12.

(a) O comportamento que se quer explicar (variável dependente) deve ser de um Estado individual – e não sobre comportamentos agregados;

(b) A previsão do comportamento deve ser logicamente determinada pelo modelo proposto – determinação lógica, e não empírica;

(c) A teoria lida com a previsão do modelo e não com o modelo como prescrição. Busca-se explicar como o Estado age – e não como deve agir;

(d) O comportamento do Estado, em sua interação com outros Estados, é produto de decisões. Uma teoria de política externa deve levar em conta a decisão do Estado, individualmente considerado – mas não necessariamente o processo decisório.

A primeira dificuldade do uso do Neo-Realismo waltziano como teoria de política externa vincula-se à própria natureza dessa formulação teórica: variáveis do nível das unidades poderiam tornar imprecisas as previsões de comportamentos derivadas do nível sistêmico, ou saturar o modelo. Além de sacrificar a parcimônia do modelo waltziano, uma teoria, depois de certo ponto de inclusão de variáveis, acabaria por sair do campo neo-realista. Para o Neo-Realismo waltziano, os Estados tomam decisões baseados, primariamente, em sua situação estratégica no sistema, visando à sobrevivência. Se variáveis domésticas fossem incluídas para melhor analisar os comportamentos, tal premissa seria ofuscada. No limite, a inclusão de variáveis poderia levar a um problema de ‘mudança degenerativa’, no sentido lakatosiano.<sup>44</sup>

Em resposta à tese de Elman – de que a teoria neo-realista de política internacional pode ser usada como teoria de política externa – Waltz procura traçar distinção clara entre teorias de política internacional (TPI) e teorias de política externa (TPE) segundo quatro critérios<sup>45</sup>:

---

<sup>44</sup> Segundo a epistemologia de Imre Lakatos, a adição de variáveis não implica necessariamente maior potencial explicativo de uma teoria.

<sup>45</sup> WALTZ (1996).

(a) Quanto ao objeto (variável dependente):

- uma TPI explica como a interação entre os Estados gera uma estrutura que, então, passa a restringir comportamentos (*'constrain'*): dispõe os Estados a agir de um modo e os compele a não agir de outro.

- uma TPE explica a função governamental interna e seus resultados no plano externo.

(b) Quanto às variáveis independentes:

- na TPI, a explicação para o comportamento dos Estados advém de variáveis da estrutura do sistema internacional (nível sistêmico)

- na TPE, a explicação para o comportamento do Estado advém de variáveis internas ou domésticas (nível das unidades)

(c) Quanto aos pressupostos sobre as unidades:

- para a TPI, os Estados são atores unitários e racionais, que agem em função de um único motivo: a sobrevivência. A homogeneidade de comportamentos resulta de imperativos estruturais.

- para a TPE, o Estado não pode ser um ator unitário, pois a análise de seu comportamento resulta de estruturas e processos internos. Logo, como as 'políticas' internas são diferentes, esperam-se comportamentos heterogêneos.

(d) Quanto ao potencial explicativo:

- a TPI explica por que Estados posicionados similarmente no sistema internacional agem de modo similar, a despeito de suas diferenças internas. Logo, são condições externas ao Estado que impulsionam (*'shape and shove'*) seu comportamento.

- A TPE explica por que Estados posicionados similarmente no sistema internacional comportam-se de modo diferente.

A conclusão de Waltz é elucidativa:

“Na maioria das circunstâncias, uma teoria da política internacional não é suficiente para fazer previsões de política externa.

Uma teoria da política internacional é capaz de explicar o comportamento dos Estados apenas quando pressões externas têm precedência sobre as disposições internas desses Estados, o que raramente acontece. Nesse caso, uma teoria da política internacional precisará de ajuda.”<sup>46</sup>

No debate contemporâneo dentro da tradição teórica realista, surgiu importante conjunto de formulações teóricas a partir da década de 1990. Em artigo publicado no periódico *World Politics* em 1998, Gideon Rose denominou essa vertente de “Realismo Neoclássico”, da associação entre o Neo-Realismo e o Realismo Clássico. Dessa combinação, apresentam-se teorias realistas de política externa, cuja principal característica é procurar o equilíbrio entre a contribuição analítica do Neo-Realismo e a fundamentação na história internacional do Realismo Clássico, em modelos capazes de combinar diferentes níveis de análise. O Realismo Neoclássico reintroduz a história como guia analítico das relações internacionais.<sup>47</sup> Ressurge a contingência das decisões de política externa, a escolha dos estadistas em seu tempo e circunstâncias históricas. Como notou Stephen Walt,

“(…) enquanto Waltz insistiu que sua teoria não era uma teoria de política externa, a corrente neoclássica da teoria realista dá menos atenção em explicar as propriedades do sistema como um todo e concentra-se primordialmente na explicação das decisões de políticas externas específicas.”<sup>48</sup>

Os modelos do Realismo Neoclássico procuram, em princípio, superar a separação rígida entre os níveis de análise, proposta por David Singer, os quais não se poderiam combinar.<sup>49</sup> Política internacional e política externa poderiam ser teoricamente integradas. Ao contrário do que informa o Neo-Realismo, o comportamento condicionado às

---

<sup>46</sup> WALTZ (1996), p.57.

<sup>47</sup> Ver, por exemplo, ZAKARIA (1998); SCHWELLER (1997) ; WOHLFORTH (1993).

<sup>48</sup> WALT (2002), p.210.

<sup>49</sup> Kenneth Waltz utilizou a diferenciação de níveis, pela primeira vez na disciplina, em seu livro *Man, the State, and War* (1959), cuja resenha de David Singer (1960) daria origem ao famoso artigo deste: *The Level-of-Analysis Problem in International Relations* (1961), base metateórica de várias formulações posteriores na disciplina. SINGER (1961).

unidades pela estrutura do sistema internacional não seria unicamente a maximização da segurança. A posição relativa do Estado no sistema de poder internacional poderá estabelecer o parâmetro inicial de sua política externa. Mas a tradução das dinâmicas de poder no sistema internacional em comportamento de política externa não é automático. As escolhas passam por variáveis intervenientes, expressas por certos fatores no nível doméstico das unidades.

Nesse sentido, os comportamentos de política externa decorrem não de maneira automática das dinâmicas de poder do sistema internacional, mas passam por filtros intervenientes. As formulações teóricas do Realismo Neoclássico têm utilizado diversas variáveis intervenientes para explicar resultados internacionais. No presente estudo, utilizarei a seguinte relação entre variáveis:



A relação entre essas variáveis indica que a natureza da política externa pode ser explicada a partir de dinâmicas por posições de poder nos tabuleiros do sistema internacional. Mas não de modo direto. No processo, intervêm (i) as percepções de uma elite de política externa sobre os movimentos de poder internacional e sobre o potencial de seu país, que dão contornos ao seu julgamento sobre interesses nacionais a serem perseguidos; e (ii) a grande estratégia traçada por essa elite para alcançar a posição de poder que vislumbra para seu país no sistema internacional.

Sugere-se a hipótese analítica de que o sistema internacional pós-Primeira Guerra Mundial passou a organizar-se em dois tabuleiros, tridimensionais e interdependentes: o geopolítico tradicional e o multilateral, superposto ao primeiro. A ascensão dos EUA à posição de Grande Potência provocou não somente mudanças no tabuleiro geopolítico, mas criou nova instituição no tabuleiro multilateral, a

Liga das Nações, primeira grande organização política internacional. A emergência dessa organização no tabuleiro multilateral associou-se à presença dos EUA como Grande Potência e às idéias do Liberalismo Político Internacional que passaram a defender e a difundir para a condução das relações internacionais.

Os dois tabuleiros, tridimensionais e superpostos, estariam inseridos no sistema internacional.<sup>50</sup> Acima do tabuleiro geopolítico tradicional consolida-se um tabuleiro multilateral. Com isso, cria-se um jogo diplomático complexo por posições de poder, com processos em cada um dos tabuleiros e sobretudo com interconexões verticais entre tais tabuleiros. Dinâmicas de poder no tabuleiro multilateral passam a exercer influência considerável no tabuleiro geopolítico.

A avaliação das dinâmicas de poder é essencialmente estratégica. Para as elites de política externa, implica um jogo constante de percepções relativas, um processo contínuo de avaliação do próprio poder em relação ao poder dos demais países, no concurso por posições internacionais. O potencial internacional de um país depende de seus recursos de poder – tangíveis e intangíveis, como os recursos militares, econômicos, diplomáticos, culturais –, bem como de sua estrutura política doméstica, de sua posição geográfica, de sua experiência histórica. Traduzido em estratégia e canalizado para a política externa, esse potencial habilita o país a participar das disputas de poder por posições no sistema internacional.

Para explicar a natureza da política externa brasileira na crise da Liga das Nações de 1926, busco analisar como nossa elite de política externa percebia tanto os movimentos de poder no sistema internacional – sua estrutura e processos nos tabuleiros internacionais –, quanto o potencial internacional do País. Essas percepções vão se articular em uma grande estratégia que indicaria a posição no sistema desejada para o País. A política externa eventualmente transformará o potencial em poder efetivo na competição por posições internacionais.

---

<sup>50</sup> Devo a imagem dos tabuleiros a Joseph Nye, embora este autor os utilize em relação a dimensões do poder internacional, e não, como procuro empregar, em relação à natureza ontológica dos espaços históricos de interações no sistema internacional. NYE (2002).

A elite de política externa pode ser definida, na linha proposta por José Murilo de Carvalho, pelo critério posicional<sup>51</sup>, isto é, a elite de política externa é constituída pelo grupo reduzido de pessoas que ocupam posições formais de poder, decisivas para a condução da diplomacia de um país – Presidentes, Primeiro-Ministros, Chanceleres, Embaixadores, dentre outros integrantes do círculo de poder restrito da política internacional.

A grande estratégia de um país deve ser compreendida, em seu sentido amplo, como uma *concepção geral* sobre a posição futura que busca um país no sistema internacional. Tal concepção rege a direção a ser seguida pelas estratégias e táticas diplomáticas, isto é, serve de parâmetro para os cálculos da relação entre meios e fins na política externa.<sup>52</sup> Como observa Charles Kupchan, os Estados precisam de “*um mapa conceitual do mundo e uma grande estratégia dele decorrente, com a finalidade de estabelecer uma relação entre seus objetivos internacionais e os meios de que dispõem para atingir tais objetivos.*”<sup>53</sup> A escolha de uma grande estratégia é resultado de processo decisório, dentro da estrutura política doméstica do Estado. Desse processo, sai vitoriosa determinada percepção do presente, do passado e do futuro no que tange à posição de poder do Estado no sistema internacional. O resultado dessa escolha é que toda grande estratégia possui caráter político contingente.

A grande estratégia dá forma e sentido aos interesses nacionais que serão buscados pela política externa. Na ausência de grande estratégia, a política externa torna-se reativa, vagando, sem rumo, em meio aos eventos e conjunturas internacionais.

Não parece ter sido esse o caso na atuação da diplomacia brasileira durante os anos de batalha por um assento permanente no Conselho da Liga das Nações.

---

<sup>51</sup> O livro *A Construção da Ordem* constitui minucioso estudo da elite política imperial brasileira na construção da ordem monárquica. Para Murilo de Carvalho, as elites políticas são grupos especiais de elite, marcados por características que os distinguem tanto das massas quanto de outros grupos de elite. Ver: CARVALHO (1996) e MILLS (2002).

<sup>52</sup> KENNEDY (1991); HOWARD (2001).

<sup>53</sup> KUPCHAN (2002), p.3.

Desde a preparação para a Conferência de Paz de 1919, o Brasil enxergou a oportunidade de ter lugar reconhecido entre as Grandes Potências da nova ordem internacional que se instaurava. As reclamações concretas do Brasil na Conferência eram duas: o pagamento pela Alemanha de dívidas com café brasileiro do início da guerra e a demanda pela propriedade de navios alemães apreendidos no País. No que tange à construção da ordem, o Brasil participou da comissão que discutia a estrutura da Liga das Nações. A linha da Chancelaria brasileira foi clara: alinhamento automático aos EUA. À época, essa posição se apresentava quase que natural à diplomacia brasileira, considerando uma das linhas características herdadas da chancelaria do Barão do Rio Branco: a inauguração do chamado *paradigma americanista* da política externa brasileira.<sup>54</sup>

Em fevereiro de 1919, o Projeto de Pacto da Liga das Nações estava concluído. A cúpula da organização seria o Conselho Executivo, formado por cinco potências permanentes – EUA, Inglaterra, França, Itália, Japão – e quatro não-permanentes – com apoio dos EUA, o Brasil é escolhido, ao lado da Bélgica, Grécia e Espanha.

O alinhamento às posições dos EUA em relação à importância da Liga na política internacional poderia ser vista, em um primeiro momento, como uma “composição à onda do futuro” (“*wave of the future bandwagoning*”).<sup>55</sup> O resultado das idéias de Wilson, institucionalizadas na Liga, parecia ser a possibilidade aberta à participação mais igualitária de nações nos assuntos da política mundial.

Progressivamente, porém, a busca por posição de poder central na Liga consolidou-se, tomou feição estratégica. À medida que avançava o jogo internacional e se moldavam as percepções das elites nacionais sobre o papel da Liga na nova ordem e sua importância para a conquista de posição entre as Grandes Potências, a política externa brasileira adquiria a natureza de *status quo*, de conquista de mais poder na ordem existente. Parecia claro que o Conselho da Liga seria o centro hierárquico de poder

---

<sup>54</sup> LIMA (1994). Como notou a autora, esse paradigma definia-se pela aproximação aos EUA – em ‘aliança não-escrita’, sempre que possível – como instrumento que elevaria os recursos de poder do País, aumentando sua capacidade de negociação e seu *status* internacional.

<sup>55</sup> O conceito é desenvolvido pelos teóricos das alianças, em especial SCHWELLER (1997 e 1995).

na nova organização internacional, e seus assentos permanentes assegurariam, quase que automaticamente, a condição de Grande Potência na nova ordem internacional.

A crise da Liga das Nações de 1926 deve ser entendida a partir do choque de dois longos processos da política internacional, nos tabuleiros geopolítico europeu e multilateral da Liga. Movimentos por posições de poder em um dos tabuleiros passavam a influir nos processos do outro. Essas dinâmicas internacionais e a experiência histórica do legado diplomático brasileiro condicionavam as percepções dos líderes nacionais, parametravam suas decisões estratégicas e táticas para a política externa. A política externa brasileira de *status quo* buscava ganhos de poder na nova ordem que parecia destinada a reger o futuro das relações internacionais – e não contestar a ordem ou demonstrar gratuitamente poder. Nessa busca, longe de representar um “fiasco” absoluto, o episódio de 1926 significou uma vitória – ainda que efêmera – do multilateralismo nas relações internacionais.

## II - POSIÇÕES DE PODER, PERCEPÇÕES E ESTRATÉGIAS NO SISTEMA INTERNACIONAL



## II - POSIÇÕES DE PODER, PERCEPÇÕES E ESTRATÉGIAS NO SISTEMA INTERNACIONAL

A decisão tomada pela diplomacia brasileira, em 17 de março de 1926, de vetar a entrada da Alemanha na Liga das Nações terá parecido absurda a seus contemporâneos. O Conselho da Liga das Nações se reuniu naquele dia, em sessão secreta, para confirmar a Alemanha como membro permanente do Conselho. A votação seria mera formalidade. Desde os Acordos de Locarno<sup>56</sup>, a Europa parecia ter entrado em nova era de cooperação. As rivalidades do pós-Grande Guerra pareciam ter se exaurido, e, como consequência, nada mais natural do que a participação da Alemanha como potência legítima na ordem internacional. E, no entanto, o Embaixador do Brasil na Missão em Genebra anunciava que seu País vetaria a proposta.

O veto brasileiro, que tornou insustentável a permanência do País na Liga das Nações, foi o choque de longos processos. Há anos o Brasil vinha seguindo sua agenda em Genebra com vistas à obtenção de uma cadeira permanente no Conselho, assim como, em outro sentido, as potências européias discutiam o destino da Alemanha.

A crise, porém, foi reveladora sobre o funcionamento deste tabuleiro do sistema internacional que começava a ganhar relevo no

---

<sup>56</sup> Na Conferência realizada na cidade suíça de Locarno a partir de outubro de 1925, as potências européias discutiram questões não completamente resolvidas ao final da Grande Guerra, sobretudo desconfianças recíprocas entre a França e a Alemanha. O resultado foi um conjunto de tratados, conhecidos como “Acordos de Locarno”, louvados como o início efetivo de uma era de paz na Europa. Seus principais aspectos foram os seguintes:

- (a) A França, a Alemanha e a Bélgica comprometiam-se a respeitar suas fronteiras. A Alemanha comprometia-se a jamais atacar a França e a Bélgica como o fizera em 1914; a França e a Bélgica renunciavam ao uso da força contra a Alemanha, como o fizeram em 1923, com a ocupação do Vale do Ruhr;
- (b) A Grã-Bretanha e a Itália seriam fiadoras desses termos;
- (c) A França comprometia-se a apoiar a Polônia e a Tchecoslováquia, caso surgisse confronto entre elas e a Alemanha;
- (d) Todos os países envolvidos concordavam em jamais recorrer à guerra, caso surgisse disputa entre eles.

início do século XX – o multilateral –, e suas implicações para os arranjos clássicos do tabuleiro geopolítico, com cujo funcionamento autônomo e irrestrito estavam acostumados os líderes das potências européias. O fato de a decisão do Brasil no plano multilateral ter barrado, ainda que momentaneamente, interesses vitais das potências européias no plano geopolítico é paradigmático de uma nova era que se iniciava nas relações internacionais. Nessa perspectiva, não importa que o sistema de segurança coletiva da Liga tenha fracassado mais tarde ou que a própria crise de 1926 já revelasse falhas desse sistema; importa sim destacar a existência do tabuleiro multilateral na política internacional, em cujos processos uma Potência Menor, como o Brasil da época, poderia ter um peso significativo, exercendo influência nas relações tradicionais do tabuleiro geopolítico das Grandes Potências.

Como analisou o historiador Chris Leuchars, a crise do Conselho de 1926 deve ser entendida em dois níveis, como o choque entre dois processos distintos e independentes que se encontram no sistema internacional: de um lado, a questão da segurança européia e da entrada da Alemanha na Liga das Nações (no tabuleiro geopolítico); de outro, a culminação dos esforços brasileiros em obter um assento permanente no Conselho (no tabuleiro multilateral). A imagem que usa Leuchars é elucidativa: eram dois navios, navegando em curso de colisão em um nevoeiro, com suas tripulações preocupadas exclusivamente com suas respectivas casas-de-máquina. Quando se deram conta, foi impossível evitar a colisão.<sup>57</sup>

Mas, para explicar a natureza da política externa brasileira no processo que culminou com o veto de 1926, torna-se indispensável examinar as percepções da elite diplomática sobre o que estava em jogo nos tabuleiros do sistema internacional e sobre o potencial do país para consecução dos interesses nacionais. Para o Brasil, contava a percepção de que o processo multilateral na Liga das Nações era definidor do futuro das relações internacionais e, por extensão, decisivo para a posição de poder a que aspirava na nova ordem. Essa posição parecia ser respaldada pela experiência histórica do País. Aos olhos nacionais da época, o tabuleiro geopolítico europeu apresentava-se como um resquício anacrônico do passado.

---

<sup>57</sup> LEUCHARS (2001).

## 1 - O PROCESSO EUROPEU NO TABULEIRO GEOPOLÍTICO: “A QUESTÃO ALEMÃ”

A política internacional na Europa, as dinâmicas de poder envolvendo potências europeias no tabuleiro geopolítico do pós-Grande Guerra, tinha, por pano de fundo, a chamada “questão alemã”. Segundo o historiador A.J.P. Taylor,

“A história da Europa no entreguerras girava em torno do ‘problema alemão’. Se este fosse resolvido, tudo estaria resolvido; se permanecesse sem solução, a Europa não conheceria a paz.”<sup>58</sup>

A segurança no Continente Europeu estava no cerne dessa “questão alemã”. Os principais atores envolvidos eram o Reino Unido, a França e a Alemanha. O temor que a Alemanha despertava na França estava ainda aceso. No curto espaço de menos de cinquenta anos, o território francês fora invadido duas vezes, alterando fundamentalmente o equilíbrio geopolítico europeu. A França passou a agir segundo o que Henry Kissinger denominou de “*política externa do desespero*”, usando todos os expedientes, inclusive o Tratado de Versalhes, para impedir o desenvolvimento germânico. Em poucos momentos da história, a segurança e a proteção foram buscadas de forma tão obsessiva. A Linha Maginot representa o ápice da postura defensiva francesa, a expressão geopolítica de sua experiência histórica. O próprio sistema de segurança coletiva da Liga das Nações, na percepção dos líderes franceses que viveram a Guerra, deveria ser um mecanismo direcionado contra a Alemanha, ou, na melhor das hipóteses, capaz de contê-la.

As perspectivas francesas de contar com alianças defensivas não eram promissoras. Por sua própria posição geográfica, a Inglaterra possuía uma definição de segurança distinta daquela buscada em termos absolutos pela França. Mas não interessava à Inglaterra isolar-se dos assuntos Continentais. A paz europeia e a conciliação faziam parte da definição dos interesses britânicos, sobretudo em uma época em que as pressões populares pelo pacifismo ecoavam no Parlamento. Os estadistas britânicos estariam dispostos a cooperar com a França, mas não a subscrever todas as invectivas

---

<sup>58</sup> TAYLOR (1996), p.40.

francesas contra a Alemanha. Depois da Primeira Guerra, por razões psicológicos e materiais, a capacidade política da Inglaterra de se contrapor à Alemanha em conjunto com a França era limitada.

A Leste, a França já não podia contar com uma aliança com a Rússia para dissuadir eventuais atos de agressão por parte da Alemanha. Os destinos da Revolução Bolchevique eram incertos. As derrotas sofridas pela Rússia czarista até sua implosão com a Revolução de 1917 pareciam tê-la condenado, aos olhos dos estadistas europeus, ao ocaso de sua posição de Grande Potência. A garantia da independência da Polônia e a criação de novos Estados-nação criou um *cordon sanitaire* que isolaria a Rússia da geopolítica européia. Na ausência da Rússia, imaginou Georges Clemenceau, a garantia francesa contra a agressão alemã estaria ao Leste na Polônia e na Tchecoslováquia.

O Tratado de Rapallo (1922) entre a Alemanha e a Rússia normaliza suas relações bilaterais, mas, contribuindo à percepção de insegurança da França, os dois países passam a considerar a Liga instrumento dos vencedores para perpetuar desigualdades de poder.

À medida que aumentavam os problemas políticos e econômicos domésticos na Alemanha, cresciam os ressentimentos em relação ao Acordo de 1919. A França superou Waterloo, pois se viu integrada ao sistema internacional como potência legítima – afinal, a França não era Napoleão, como entenderam os estadistas do Congresso de Viena. Mas a Alemanha não podia esquecer Versalhes, porque cada sacrifício cotidiano parecia um momento de expiação. A França tornou-se obcecada por sua segurança; e sua busca por segurança absoluta, algo sempre problemático nas relações internacionais, fazia-se por meio da culpabilidade permanente imposta à Alemanha. A questão do pagamento das reparações de guerra fornece um bom exemplo. Em 1919, a França desejava que se estabelecesse o princípio de que a Alemanha deveria pagar a conta por todos os danos da Guerra – os EUA, tentando chegar a acordo menos radical, proporiem uma soma fixa.

No fundo não importava tanto a lógica e o alcance econômicos das reparações. O que importou foi sua força simbólica. Humilhada em Versalhes, a Alemanha perdeu a guerra e territórios, foi obrigada a

desarmar-se e a assumir a culpa pelo conflito. As reparações eram simbólicas, lembranças permanentes de tudo isso para o cidadão comum, acirradas quando o país mergulhou no caos inflacionário. Seu efeito psicológico na estrutura política doméstica do país foi arrasador. As reparações criaram ressentimentos, rancores, hostilidades que seriam capitalizadas pelo primeiro líder que decidisse, em seus sonhos megalomaniacos, reerguer o Reich.

A ocupação do Ruhr pela França em 1922 sinalizou ao Continente a disposição do país em agir unilateralmente para garantir sua segurança. Pouco adveio dessa iniciativa. A coerção mostrava-se inútil como política em relação à Alemanha. A verdade é que a França e a Inglaterra, por seus próprios movimentos geopolíticos, criavam para si um impasse. A insistência da França em enfraquecer unilateralmente a Alemanha impossibilitava o apoio britânico; a insistência da Grã-Bretanha na conciliação – o que lhe daria nova posição de preponderância entre as potências européias – subestimava seu impacto psicológico para a segurança da França, impossibilitando a colaboração.

Mas as vozes a favor do apaziguamento (“*appeasement*”) cresciam na Europa. Era preciso trazer a Alemanha para a ordem internacional. Como notou Taylor, consolidava-se a percepção de que a paz seria possível somente com a cooperação do governo alemão.<sup>59</sup>

Gustav Stresemann chegou ao poder na Alemanha em 1923, com o propósito de trazer de volta seu país ao sistema europeu, como membro pleno. Em sua agenda, permaneciam os interesses alemães de pôr fim às reparações, ao desarmamento imposto, à ocupação do Rhineland; de definir as fronteiras com a Polônia. Stresemann estava disposto a negociar. Seu principal aliado era a pressão dos eventos. Stresemann acreditava que a questão central não era a revisão dos tratados para reverter a posição de poder alemã; ao contrário, percebia que o reerguimento do poder alemão de modo legítimo, por meio de negociações, levaria inevitavelmente a uma revisão dos tratados. A Alemanha desejava retornar pacificamente à sua posição de Grande Potência. Stresemann habilmente sugeria que a paz e a revisão dos tratados caminhariam juntas.

---

<sup>59</sup> TAYLOR (1996), p.50.

Os Acordos de Locarno, assinados em 1º de dezembro de 1925, marcaram ponto de inflexão nos anos entreguerras. Sua assinatura pôs um fim simbólico à Primeira Guerra; seu repúdio, onze anos depois, marcaria o prelúdio da Segunda. Locarno reconciliou a França e a Alemanha. Representou também alívio para a Inglaterra, que se vira como garante da paz européia desde a saída dos EUA do Continente, tendo de acomodar as posições vingativas da França.

A Alemanha aceitou a perda da Alsácia-Lorena e concordou em manter o Rhineland desmilitarizado. Pela primeira vez depois da Primeira Guerra, a Alemanha era tratada como uma potência igual às demais. Locarno foi o triunfo do apaziguamento. Deu à Europa esperança real de segurança e suscitou a perspectiva de que somente a integração da Alemanha asseguraria a paz.

Um dos termos de Locarno referia-se expressamente à entrada da Alemanha no Conselho da Liga como membro permanente. Essa era uma demanda central de Stresemann, dentro de sua estratégia diplomática de reintroduzir a Alemanha ao sistema europeu. A Inglaterra, ciente do valor do apaziguamento para a segurança no Continente, mostrou-se disposta a apoiar a admissão da Alemanha no Conselho. O método da reforma do Conselho não estava definido. Mas, talvez como forma de demonstrar sua nova posição de poder, a Alemanha exigia que somente ela deveria ser admitida como membro permanente.<sup>60</sup>

O caráter dos Acordos de Locarno era, pois, de segurança regional no tabuleiro geopolítico. A fronteira franco-belga-alemã ficava sob garantia da Inglaterra e da Itália; a solução pacífica das controvérsias tornava-se princípio entre as partes. Acima de tudo, começava a mudar o tratamento dispensado à Alemanha. De potência humilhada em Versalhes tornava-se parte legítima na política européia.

A partir de 1925, parecia delinear-se um procedimento de transferência dos resultados geopolíticos regionais para o campo

---

<sup>60</sup> A França vislumbra, na reforma do Conselho, oportunidade para apoiar a entrada da Polônia também como membro permanente. Os porquês desse apoio não são claros. Talvez a França, insistindo na eleição de sua aliada, estivesse buscando reproduzir no tabuleiro multilateral o equilíbrio de poder do tabuleiro geopolítico europeu. A Polónia funcionaria como contrapeso à Alemanha.

multilateral. As Grandes Potências européias buscariam vincular os Acordos ao sistema da Liga das Nações. Ganhava forma o chamado “espírito de Locarno”. Surgia a esperança de superação definitiva dos rancores que assolavam o Continente.

## *2 - O PROCESSO BRASILEIRO NO TABULEIRO MULTILATERAL: “VENCER OU NÃO PERDER”*

Para o Brasil, a diplomacia multilateral no pós-Grande Guerra apresentou-se como o meio, por excelência, de ganhar espaço na instância de poder que parecia despontar como definidora dos rumos da política internacional. A nova configuração da ordem internacional, com a Liga das Nações em seu núcleo, era percebida como a onda do futuro no sistema internacional. Para a elite brasileira de política externa, a busca por uma posição de poder central no novo tabuleiro multilateral foi essencial na definição da grande estratégia do País, que orientaria suas estratégias e táticas diplomáticas para a nova ordem. Se o exame objetivo dos recursos de poder do Brasil não justificariam a demanda por um lugar ao sol ao lado das Grandes Potências, seria possível verificar a força da experiência histórica na definição das percepções sobre a posição de poder do País no mundo.

O sucesso e o prestígio que a diplomacia do Barão do Rio Branco obtivera no Continente Americano deixaram pesado fardo para as elites de política externa que o sucederam. As iniciativas diplomáticas seriam inevitavelmente julgadas à sombra desse legado. Quão pesado fora o fardo das elites de política externa que tiveram de agir naquela mesma geração, uma década após a morte do Barão Rio Branco? Que desafio maior poderia haver para um país, como o Brasil da época, do que postular um espaço no palco das Grandes Potências com o imperativo de sucesso que o passado diplomático lhe legara? Para entender a natureza da atuação exterior do Brasil no período, parece crucial se ter em conta a experiência histórica das glórias diplomáticas do Barão do Rio Branco como fio condutor das percepções da elite de política externa sobre o potencial internacional do País e a posição que deveria ocupar na nova ordem.

À luz dessa experiência histórica como um dos delineadores de percepções sobre o potencial internacional de um país, é interessante observar como foi tomando forma a grande estratégia do Brasil, tal qual

definida por sua elite de política externa, com vistas a uma posição de poder no centro decisório do tabuleiro multilateral: o Conselho da Liga das Nações.

Sem a participação dos EUA, logo na primeira sessão formal do Conselho, em janeiro de 1920, o Brasil acreditava-se representante do Continente Americano na Liga, porta-voz dos ideais americanos de prevalência da paz e do direito na nova ordem internacional. Na I Assembléia da Liga, em setembro daquele ano, o País foi reeleito membro temporário do Conselho por mais um novo período – o apoio dos EUA valera ao Brasil o primeiro mandato.

As sucessivas reeleições do Brasil como membro não-permanente do Conselho seriam facilitadas pela ausência de regras claras. Na II Assembléia da Liga de 1921, o Chile lançou a chamada Proposta Edwards, segundo a qual o Conselho deveria ter mais dois membros permanentes e um temporário. Aqueles seriam Brasil e Espanha. O delegado brasileiro Gastão da Cunha alegou surpresa com a proposta, mas a defendeu, argumentando falar em nome de todo o Continente Americano. Gastão da Cunha procurou contrapor a Europa (belicosa) às Américas (pacíficas). E, se a organização buscava a paz, era evidente que deveria ter, em seu Conselho, representante permanente das Américas. A Grã-Bretanha declarou-se favorável à entrada da Espanha no Conselho como membro permanente, mas não à do Brasil. Foi a Proposta Balfour. O Brasil a vetou. Curiosamente foi a primeira vez que o País fazia uso do veto para impugnar decisão do Conselho.

Durante a III Reunião da Assembléia em 1922, duas questões principais estavam na agenda do Brasil: a redução dos armamentos e a posição de membro do Conselho. O Brasil não aceitava limitações à sua capacidade militar, contrapondo-se às discussões da época sobre o Tratado de Washington. O País assumiu posição de obstrução sistemática; com isso, as Grandes Potências concordaram em examinar à parte os casos particulares, incluindo os “países sem marinha suficiente”, categoria na qual o Brasil se classificava.

O Brasil foi novamente reeleito como membro temporário do Conselho. As Potências Menores, no entanto, defendiam a adoção do

*princípio do rodízio* (*roulement*) nos assentos não-permanentes do Conselho. Foi aprovada proposta de criação de dois novos assentos temporários. O Brasil apoiou tal proposta, acreditando que aliviaria a pressão dos candidatos. No entanto, o sistema de rodízio parecia colocar em risco o *status* brasileiro de membro do Conselho no ano seguinte. O período máximo de três anos, sem direito à reeleição, alcançaria o Brasil em 1923. Para evitar as dificuldades crescentes de reeleição, o representante brasileiro no Conselho, Domício da Gama, sugeriu que se promovesse a admissão do Brasil a um assento permanente do Conselho. Estava lançado o *leitmotiv* da política externa brasileira no Governo seguinte.

O processo de intensificação da demanda brasileira por um lugar definitivo entre as Grandes Potências da ordem internacional se dá durante o mandato do Presidente Artur Bernardes (novembro de 1922 a novembro de 1926). Magro, teso, aparentemente impassível, Bernardes foi um homem profundamente angustiado. Suas decisões, mesmo as mais resolutas, pareciam enfrentar dilemas internos, embates pessoais. Jamais perdoou seus adversários políticos – que cresceram significativamente durante seu período como Presidente. Via-os como inimigos, que precisavam ser combatidos e derrotados. Governando com mão-de-ferro, despertava a revolta, muitas vezes o ódio, de seus opositores. Para o Presidente Bernardes, a derrota era a antítese da vitória, não vencer significava perder, princípio duvidoso quando se trata da prática diplomática. Seu nacionalismo ferrenho encontraria campo fértil nos desafios da política externa de seu Governo. Bernardes assumiu a presidência sob estado de sítio, que seria prorrogado várias vezes em seu mandato. A crise do Estado Liberal e do sistema oligárquico no Brasil mostrava seus sinais, com dissidências internas e crescente oposição de novos setores da sociedade. Um país convulsionado por crises dificilmente encontra base de consenso sobre as diretrizes de sua política externa. As soluções radicais ganham força em tempos incertos.

Para conduzir o Ministério das Relações Exteriores, foi designado o jornalista Félix Pacheco, proprietário do Jornal do Comércio. Pacheco recebeu o cargo sem qualquer experiência no campo da diplomacia. Como jornalista, sua formação dava-lhe o foco nos eventos – naquilo que o historiador Fernand Braudel denominaria “os fogos de artifício” do cotidiano. Faltava-lhe a compreensão ampla dos assuntos internacionais, dos movimentos conjunturais, das pressões estruturais da política mundial.

Operava-se, na condução da política externa, importante mudança de estilo. Se permanecia o objetivo estratégico de obter posição de poder entre as Grandes Potências que decidiriam os rumos da ordem internacional a partir do tabuleiro multilateral, a forma dessa demanda se alterava. Durante o governo de Epitácio Pessoa (1919-1922), o Brasil manteve na Liga postura *low profile*, não raro reativa. O ideal de poder na ordem multilateral era perseguido como um direito, como uma demanda justa que seria oportunamente reconhecida dentro do espírito de civilidade que inspirava aquela ordem. Com Bernardes na Presidência, a conquista do assento permanente no Conselho da Liga tornou-se meta central da ação diplomática brasileira, empreendida paulatinamente com intemperança, à medida que se mostrava frustrado um direito natural.<sup>61</sup>

O direito nunca existiu em verdade. A experiência histórica de glórias diplomáticas o fazia parecer real aos decisores nacionais. De modos diferentes, mas por razões similares, a possibilidade de sucesso do pleito em Genebra seduzia os condutores da política externa brasileira.

Afrânio de Melo Franco é escolhido pelo Presidente Bernardes para representar o Brasil na IV Assembléia da Liga. Melo Franco segue para Genebra em 1923, com instruções para a criação de dois novos assentos permanentes, que seriam ocupados pelo Brasil e pela Espanha.

A tática inicial de Melo Franco em Genebra foi criativa. Sugeriu o estabelecimento de um único assento permanente, que seria ocupado pela Espanha até a reintegração da Alemanha ao sistema; o Brasil ocuparia o lugar permanente reservado aos EUA – como cada vez mais os EUA se distanciavam da Sociedade das Nações, o arranjo conferiria, na prática, um assento permanente ao Brasil. Melo Franco reivindicou tal vaga para o Brasil como *direito* do Continente Americano – argumentava que o Brasil seria o candidato natural por sua filiação aos ideais da Liga de prevalência do direito internacional, outra tradição cara ao Barão do Rio Branco. Como a Espanha se recusara a servir de reserva para um assento da Alemanha, Melo Franco faz modificação e propôs que os espanhóis deveriam representar os países

---

<sup>61</sup> Para GARCIA (2000), o Presidente Bernardes teria duplo objetivo: ao lado da busca por prestígio internacional, procuraria explorar as conquistas externas contra a oposição doméstica que enfrentava.

hispano-americanos no Conselho. A fórmula é bem recebida pelos membros permanentes, à exceção da Grã-Bretanha. Bernardes e Pacheco superam suas suspeitas iniciais às adaptações feitas por Melo Franco às instruções originais. Adequações táticas são a regra no universo complexo das negociações internacionais. A demanda principal da estratégia diplomática, o assento permanente, poderia ser atendida.

Os movimentos diplomáticos de 1923 no tabuleiro multilateral incentivaram o Governo brasileiro. Os esforços da Chancelaria brasileira em seu propósito pelo assento permanente se intensificariam. Em março de 1924, importante passo é dado para a condução das negociações em Genebra. O Brasil decide criar uma *Delegação Permanente junto à Liga*, com *status* de Embaixada. Afrânio de Melo Franco foi nomeado seu chefe. A participação intensa do Brasil nos trabalhos da Liga – Conselho, Assembléia, órgãos técnicos, comissões – deveria sublinhar sua legitimidade na obtenção do assento permanente no Conselho. Em sintonia estratégica com Melo Franco, segue em missão o Embaixador Raul Fernandes a Londres, Paris, Haia, Praga, Estocolmo e Bruxelas, com o objetivo de defender a candidatura do Brasil. A visita a essas capitais deixa-lhe a impressão de que a fórmula adotada por Melo Franco no ano anterior encontraria menor resistência entre os países europeus. Nela, havia o forte argumento da representação do Continente Americano, em uma Organização que procurava afirmar-se por sua natureza universal.

A ação conjunta do Brasil e Espanha para obtenção do assento permanente não encontrou eco diplomático. Os espanhóis ainda se ressentiam do veto brasileiro à Proposta Balfour. O Brasil concentrou-se, então, no recurso à suplência dos EUA no Conselho. Tanto Raul Fernandes quanto Melo Franco expressavam acordo sobre a estratégia. Apoiavam-se no fato de que a Liga destinara ao Continente Americano um assento permanente no Conselho. A suplência provavelmente se tornaria fato consumado, em favor do Brasil. A tática diplomática deixava de ser o *aumento* do Conselho para a *interinidade* da posição reservada aos EUA, a ocupação de um lugar já disponível, porém vago.

Durante a V Assembléia da Liga, em setembro de 1924, a Alemanha faz movimento importante por posição no tabuleiro multilateral. Encaminha *memorandum* aos países-membros do Conselho, pedindo-lhes

opinião sobre sua eventual admissão à Liga das Nações. Por sua entrada, estava evidentemente subentendida uma vaga permanente no Conselho.

Para a Alemanha, a admissão na Liga e, em particular, no Conselho, teria profundo significado diplomático. O status de Grande Potência do país seria novamente reconhecido, mas, sobretudo, chegaria ao fim seu isolamento forçado do sistema de poder europeu, objetivo fundamental da política externa de Stresemann. Sua política de adesão à ordem de Versalhes criou pressão sobre a Inglaterra e a França. Ambas se mostravam um tanto desconfortáveis com os princípios da ordem criada por inspiração wilsoniana, mas estavam dispostas a abraçá-los, se este era o preço da segurança no Continente. Tendo isso em vista, a Grã-Bretanha e a França comprometem-se a não objetar os planos alemães por um assento permanente. O Brasil, consultado como membro não-permanente, responde que *“não possui objeções, a priori, à admissão da Alemanha.”*<sup>62</sup>, salientando, porém, que a questão deveria ser tratada não de modo bilateral, mas sim multilateralmente, entre os membros da Sociedade das Nações.

Encaminhando a questão alemã para o plano multilateral, a diplomacia brasileira procurava espaço político para administrar sua demanda concomitante à alemã, insistindo em sua pretensão, quando entrasse em pauta a reivindicação da Alemanha. Um clima de reforma possivelmente favoreceria os objetivos brasileiros. De todo modo, o Brasil foi novamente reeleito como membro temporário.

Na percepção da elite de política externa brasileira sobre as dinâmicas de poder no tabuleiro multilateral, o governo britânico era considerado o principal obstáculo à pretensão do País na nova ordem internacional. O Embaixador brasileiro em Londres, Régis de Oliveira, recebido por Chamberlain em abril de 1925, discute a questão da candidatura. Chamberlain, habilmente, lembra o Embaixador de que todos os membros não-permanentes teriam a mesma aspiração e que sua tarefa *“não era apoiar algum país, mas antes justificar escolhas face a demandas contraditórias e à necessidade de manter um equilíbrio entre os membros permanentes e não-permanentes.”*<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> cit. in. SANTOS (2002), p.10.

<sup>63</sup> Correspondência de Chamberlain para o Embaixador britânico no Rio de Janeiro: cit. in. SANTOS (2002), p.11.

Em julho de 1925, o Brasil envia *memorandum* secreto aos membros do Conselho, expressando sua visão sobre a reforma do órgão. O principal argumento mantém-se o desequilíbrio na representação geográfica. A Liga correria o risco de se tornar verdadeiro “instrumento da política européia”, caso não fosse ajustado tal desequilíbrio. As alternativas que apresentava o Brasil como solução para a distribuição injusta eram ou a ocupação provisória pelo Brasil do assento reservado aos EUA, ou a criação para o País de nova vaga permanente reservada ao Continente Americano.

Na VI Assembléia da Liga, em 1925, as Grandes Potências buscaram manter inalterada a composição do Conselho, até que se resolvesse a “questão alemã”. A discussão sobre o assento permanente é mais uma vez adiada – agora em função das negociações européias *vis-à-vis* a Alemanha.

Entre os países da América Latina, cresciam as pressões pelo revezamento do assento de membro temporário do Conselho. A Venezuela propôs resolução que previa renovação obrigatória dos assentos temporários do Conselho na Assembléia seguinte, em 1926. O Brasil teve de comprometer-se a aceitar o rodízio do ano seguinte, para ser novamente reeleito como membro temporário. A opção de manter a condição renovável de membro não-permanente parecia ter se apresentado pela última vez.

Na estrutura política doméstica do Brasil, a participação do País na Liga começava a tomar contornos passionais, com forte teor nacionalista. O desgastado governo do Presidente Bernardes começava a descobrir a utilidade das crises patrióticas. A estratégia diplomática em Genebra poderia ser canalizada para a mobilização política interna, uma das formas mais obtusas e eficazes de instrumentalização da política exterior de um país – mas também uma das mais arriscadas politicamente. Com as opções se fechando à demanda do Brasil na política internacional e com a difícil situação política interna no País, uma inflexão na política externa mostrava-se atraente. Os contornos de uma solução radical começavam a delinear-se.

Um dia depois da assinatura dos Acordos de Locarno, em 1º de dezembro de 1925, o tabuleiro geopolítico europeu invadiu decisivamente a agenda multilateral brasileira. Quando Chamberlain informou Melo Franco de que a Alemanha seria admitida no Conselho, parecia absolutamente claro que as questões internacionais européias

tinham precedência sobre as questões da Liga, e que estas deveriam necessariamente aceder àquelas.

A última esperança parecia estar em uma tática legalista. A entrada da Alemanha suscitava uma questão jurídica: se as mudanças no sistema da Liga deveriam passar necessariamente por uma discussão na Assembléia da organização e se a entrada da Alemanha era apresentada como *fait accompli*, qual seria a utilidade das regras da Liga das Nações para política internacional? Se a Alemanha seria admitida, se havia espaço para novos membros permanentes no Conselho, por que não era possível uma reforma que incluísse a demanda do Brasil? Foi inútil. O três meses que separam a assinatura dos Acordos de Locarno e a crise de 1926 revelam o quão rápido a situação internacional pode deteriorar-se, quando longos processos paralelos chegam a uma encruzilhada definitiva.

### 3 - O CHOQUE DE TABULEIROS E A RETIRADA DO BRASIL DA LIGA DAS NAÇÕES

O prospecto de reforma do Conselho animara o Brasil. Locarno parecia apresentar a oportunidade por que o Brasil esperara de assumir uma vaga permanente. Melo Franco via no “espírito de Locarno”, com a possibilidade de reforma geral do Conselho, a chance definitiva para a pretensão brasileira de uma posição de poder entre as potências centrais da Liga das Nações.

Em janeiro de 1926, nova dinâmica de poder começa a ganhar forma no tabuleiro multilateral. Incentivada pela França, a Polônia anuncia sua candidatura a uma vaga permanente. Parecia inevitável para os líderes poloneses que, uma vez no Conselho, a Alemanha procuraria revisar questões geopolíticas vitais, como a do Corredor de Dantzig e de suas minorias na Polônia. O protesto alemão foi imediato. Somente aceitaria sua entrada exclusiva no Conselho. Em meio às reivindicações, Brasil e Espanha renovam suas respectivas candidaturas.

A diplomacia francesa logo percebe que o tabuleiro multilateral não anulava a política do poder tradicional; antes, dava-lhe oportunidade de continuar a geopolítica por outros meios. Desconfianças históricas não se apagam rapidamente para gerações que viveram experiências traumáticas.

Para a elite de política externa francesa, a contenção discreta da Alemanha no tabuleiro multilateral seria uma garantia adicional à segurança que vislumbra. Além da Polônia e da Alemanha, a França apóia o Brasil e a Espanha. No final de janeiro, após conversa com Briand em Paris, Chamberlain mostrou-se favorável à candidatura polonesa, mas ainda reticente ao pleito brasileiro e espanhol. O Parlamento britânico opunha-se a qualquer aumento dos membros do Conselho, à exceção da Alemanha.

O Brasil reconhece o dilema que se operava no tabuleiro multilateral: ou a Liga reconhecia o valor de sua candidatura pela lealdade do País ao sistema que deveria ser universal, ou daria provas de que era efetivo instrumento da política de poder européia. Evidentemente uma reforma ampla do Conselho, contemplando a Polônia, o Brasil e a Espanha, diluiria o prestígio diplomático que uma admissão exclusiva traria para a Alemanha no palco das Grandes Potências.

Em 8 de fevereiro de 1926, a Alemanha apresenta seu pedido de admissão à Liga das Nações. O Conselho resolve convocar Assembléia Extraordinária para votar a questão a partir de 8 de março.

O Brasil percebeu como uma ‘postura desleal’ a atitude alemã de pleitear sua entrada exclusiva no Conselho, uma vez que o País se comprometera a apoiar a Alemanha em 1924. O chanceler Pacheco declara, em entrevista à *United Press*, que o Brasil permanecia abertamente candidato ao assento permanente. O representante alemão no Rio de Janeiro, Hubert Knipping, observou que sua chancelaria ignorava qualquer outra candidatura oficial. Chamado ao Itamaraty, Pacheco comunica a Knipping que, com a nova postura alemã, o Brasil não mais poderia manter suas posições de 1924. Em nota ao Governo alemão, o Brasil condiciona seu apoio ao fato de que a Alemanha não fosse o único país admitido no Conselho nem criasse obstáculos à aspiração brasileira. Paralelamente, o embaixador brasileiro em Washington, Gurgel do Amaral, sonda Kellogg sobre a possibilidade de apoio dos EUA junto às potências européias. Os EUA não se mostravam dispostos a se comprometerem. As posições tornam-se inflexíveis.

Ao final de fevereiro de 1926, o veto tomava contornos definitivos para o Presidente Bernardes e o Chanceler Pacheco. Em

comunicação a Melo Franco, reconhecem que é chegada a hora de gesto peremptório na Liga. O Embaixador Melo Franco sabia que, depois de anos de campanha, permanecer na Liga após uma reforma que não contemplasse o Brasil seria por demais humilhante para o País. Por outro lado, tinha consciência sobre o que representava o veto para o processo europeu de Locarno e para as esperanças que suscitara.

Notando a reticência de Melo Franco em considerar o veto, o Presidente escreve-lhe e recorda que o Brasil não possuía qualquer compromisso em relação aos Acordos de Locarno. A escolha do País seria: “vencer ou não perder”. Essa disjunção de perspectivas, entre grande estratégia internacional e tática política doméstica, é captada por Norma Breda, ao notar que

“O trabalho essencial para o objetivo [o assento permanente no Conselho] é tratado pelos diplomatas no exterior, o que certamente contribui para o fato de que Pacheco e Bernardes tenham uma perspectiva extremamente superficial dos eventos, sendo movidos por sentimentos de orgulho nacional e pelas repercussões que o assunto poderia ter no País.”<sup>64</sup>

Na véspera do início da Assembléia Extraordinária, em 7 de março de 1926, o Chanceler Pacheco, em comunicação ao Embaixador Melo Franco, dá instruções explícitas sobre o uso do veto contra a Alemanha, caso as demandas brasileiras não fossem atendidas.

Em reunião secreta no dia 10 de março, o Brasil menciona o texto de sua resposta à Alemanha sobre as posições de 1924, para surpresa dos líderes da Grandes Potências. As posições começam a se tornar radicais; as decisões, tensas, apressadas, ambivalentes. Na manhã de 12 de março, a delegação alemã propõe reforma que lhe garantisse um assento permanente, reservando à Polônia um não-permanente. No mesmo dia, o Governo alemão rejeita a fórmula proposta por sua delegação e mantém a postura de que somente a Alemanha deveria ser admitida.

A Suécia propõe renunciar seu assento não-permanente para dar lugar à Polônia. O mesmo propõe a Tchecoslováquia, como forma

---

<sup>64</sup> SANTOS (2002), p.18.

de resolver um impasse: um país neutro (Suécia) seria substituído por outro com interesses geopolíticos nem sempre simétricos aos alemães (Polônia). Stresemann insiste, porém, que qualquer admissão além do seu país não deveria sequer entrar em consideração. Sem alternativas, Melo Franco anuncia sua instrução de vetar a admissão alemã. Pedindo confirmação urgente dessa posição ao Presidente Bernardes, enfatiza o ‘terrível erro’ de pôr em risco a paz européia. O Presidente comunica a Melo Franco a posição definitiva do Brasil: votar contra qualquer aumento de membros permanentes, caso o País não fosse contemplado. Retroceder em relação ao veto já era politicamente impossível.

Em reunião no dia 15 de março, Melo Franco confirma que o Brasil estará disposto a usar o veto. Não resta dúvidas, como assinala Norma Breda, de que as potências européias subestimaram o empenho brasileiro, o quanto significava o projeto da Liga para a diplomacia do País e sua capacidade de exercer o poder de veto. Somente depois do anúncio de 15 de março, quando não mais existia possibilidade de mudança de curso tático para qualquer dos atores envolvidos, Briand e Chamberlain decidem empenhar-se. Os respectivos embaixadores no Rio de Janeiro, Conty e Alston, são enviados para tentar convencer o Presidente Bernardes a alterar suas instruções. O encontro foi inútil. As janelas de negociação já se haviam fechado. Bernardes não se seduzirá pelos argumentos dos embaixadores, com menções ao papel de *“Grande Potência mundial do Brasil”* ou à *“demanda legítima [do Brasil], incontestavelmente consubstanciada no Direito e na lógica”*, em relação ao seu lugar no Conselho.

Na manhã do dia 17 de março, horas antes da última reunião do Conselho para discutir a entrada da Alemanha, Melo Franco faz seu último esforço de convencimento do Presidente.

À tarde, o Brasil confirma seu veto à admissão da Alemanha. A Assembléia, reunida, aprova a proposta de Briand de adiar a decisão para setembro. Na ocasião, Melo Franco justifica a posição brasileira em discurso, lembrando que a obra de Locarno deveria ser parte da Liga, e não a Liga parte de Locarno.

A política de conciliação européia no tabuleiro geopolítico encontrava-se barrada no tabuleiro multilateral.

Como notou Leuchars, “*este foi, talvez, o momento mais importante da carreira internacional do Brasil.*”<sup>65</sup> Se considerarmos a atuação brasileira, até então, no palco das Grandes Potências, o argumento parece sustentar-se.

A obra de Locarno não desabou – não naquele momento, pela ação diplomática do Brasil. Mais tarde, “*a Alemanha foi admitida na Liga das Nações, depois de mais atrasos do que eram esperados.*”<sup>66</sup>

Depois da crise de março de 1926, foi criada comissão para estudar a composição do Conselho – ou seja, como notou Hilton, “*para encontrar um meio de remover o Brasil.*”<sup>67</sup> O projeto britânico previa três assentos não-permanentes para a América Latina em regime de rodízio; pelas novas regras, o Brasil não poderia candidatar-se à próxima eleição. Com seu afastamento, haveria unanimidade para entrada da Alemanha. A Argentina, que acabava de reingressar na Liga, é nomeada para a comissão de reforma; sua postura é de apoio às posições britânicas. O Brasil retoma velhos argumentos. Mas, para as potências européias, o jogo multilateral já fora longe demais. Não lhes interessava que a segurança do Continente dependesse de procedimentos multilaterais, perpetrados por uma Potência Menor como o Brasil, dentro de uma organização internacional, peça exótica para a diplomacia clássica européia.

Em 10 junho de 1926, sem apoio tanto na Europa quanto no Continente Americano, o Brasil, durante reunião do Conselho, renunciou seu assento temporário, criticando o esvaziamento dos ideais de Wilson – em vez de “preparar o futuro”, a Liga propunha “perpetuar o passado”.

Dois dias depois, em 12 de junho de 1926, o Brasil notifica sua retirada da Liga das Nações.

---

<sup>65</sup> LEUCHARS (2001), p.138.

<sup>66</sup> TAYLOR (1996), p.55.

<sup>67</sup> HILTON (1986), p.22.

CONCLUSÃO

A NATUREZA DA POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA



# CONCLUSÃO

## A NATUREZA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Na ordem internacional pós-Grande Guerra, a Liga das Nações, por inspiração dos ideais wilsonianos, deveria ter papel central nas relações internacionais. A partir de uma organização internacional, prevaleceriam as regras do direito, restringindo o exercício da política do poder. No longo prazo, a paz e a segurança internacional estariam asseguradas pela renúncia às práticas do passado e pela adesão aos ideais do futuro.

Se o século XIX termina com a Primeira Guerra, a ordem internacional européia chega ao fim, em seu sentido clássico, com a Liga das Nações – uma organização internacional no tabuleiro multilateral que deveria substituir as dinâmicas de poder tradicionais no tabuleiro geopolítico.

A diplomacia brasileira apostou todas as suas fichas na estrutura da nova ordem internacional. Julgava que a Liga seria o centro decisório, a instituição condutora do futuro da política mundial. Essa perspectiva sobre a importância que teriam posições de poder no tabuleiro multilateral e a percepção sobre o potencial internacional do País que sua experiência histórica informava deram o tom à grande estratégia do País. No Governo do Presidente Artur Bernardes, como notou Eugênio Vargas Garcia, a meta do assento permanente no Conselho da Liga tornou a política externa monotemática e messiânica, o que talvez servisse para contrabalançar sua impopularidade doméstica. Segundo a interpretação de Vargas Garcia, o Brasil usou, na Liga, uma diplomacia complexa entre Grandes Potências e Potências Menores, entre pragmatismo e principismo, entre realismo e idealismo, mas foi uma ação minada por uma *misperception* inicial quanto às possibilidades internacionais do País. Sobre essa carência de realismo inicial, Stanley Hilton observou:

“O Brasil, de fato, era o maior país da América Latina e o único a ter participado ativamente ao lado dos Aliados durante a guerra. Mas era um país militar e economicamente fraco, fato que praticamente garantia que os principais países europeus não o aceitariam como parceiro do mesmo nível. Provavelmente, o único fator que poderia ter contrabalançado essa falta de peso específico na balança internacional teria sido o apoio unânime da América Latina à pretensão brasileira, mas esse apoio inexistia.”<sup>68</sup>

A partir dos Acordos de Locarno de 1925, a superação de diferenças sinalizava a reintegração da Alemanha à ordem européia. Mas havia um preço político multilateral. A Alemanha deveria ser admitida sozinha como membro permanente do Conselho da Liga das Nações. Os interesses brasileiros na organização eram postos em xeque. Com radicalização da política internacional das potências européias e da política doméstica brasileira, observou Vargas Garcia, o Governo do Presidente Artur Bernardes procurou camuflar o fracasso de seu objetivo principal (“vencer”) recorrendo a demonstração de força em Genebra (“não perder”).

Apreciada em perspectiva, porém, verifica-se que a deflagração da crise de 1926 pelo Governo Bernardes não deve ser vista como definidora da natureza da política externa brasileira no período. O exame no marco teórico das relações internacionais sugere que um processo mais amplo e complexo estava em curso no sistema internacional. O processo de radicalização do Presidente Bernardes foi uma mudança de *estilo* na condução da política externa, associada a idiosincrasias e vicissitudes políticas domésticas, e não de *natureza*, que se relacionava à experiência histórica do País e a seus objetivos na ordem internacional.

Considerando a elite diplomática nacional, a raiz mais profunda da percepção sobre o potencial internacional do Brasil, que informaria a definição e a natureza da política exterior no período, estaria na experiência histórica do País. Foi a busca da permanência, de manter e aprofundar a herança do Barão do Rio Branco, de conquistar a posição ao lado das Grandes Potências na instituição-chave que, supunha-se, regeria a nova ordem internacional.

---

<sup>68</sup> HILTON (1986), p.19.

Se houve uma *misperception* fundamental, esta deve ser atribuída às expectativas quanto ao poder da Liga das Nações e seu papel na nova ordem – algo que não pode ser creditado exclusivamente ao Brasil. Boa parte do mundo acreditava que a “comunidade de poder” da Liga substituiria a estrutura anárquica do sistema internacional e suas dinâmicas tradicionais. Todos os barcos navegavam no mesmo oceano de percepções equivocadas.

A política externa brasileira do período não teve a natureza de uma “*política externa de prestígio*”, que, na definição clássica de Hans Morgenthau, procura “*impressionar outras nações (...) com o poder que acredita, ou quer que outras nações acreditem, possuir*”.<sup>69</sup> Se o fosse, como explicar o fato de ter sido levada às últimas conseqüências políticas, empenhada aos últimos recursos humanos e financeiros, disposta a comprometer inclusive relações diplomáticas históricas? Tampouco a natureza da política externa brasileira na crise de 1926 foi o produto de uma “diplomacia bonapartista”, que usa aventuras internacionais para desviar as atenções de dificuldades políticas domésticas. O caráter da política externa jamais pode ser julgado por um evento específico. Se é certo que as pressões da estrutura política doméstica do Brasil conduziram o Presidente Bernardes a buscar mecanismo de legitimação e apoio por meio de ação externa radical, tal fato, incidental, não deve ofuscar a natureza do processo. O projeto de uma posição de poder entre as Grandes Potências na Liga das Nações foi sistematicamente conduzido por meio de estratégias e táticas diplomáticas, perseguido por anos a fio, em um longo processo cujo objetivo ganhara feição de política de Estado. Do lado brasileiro, o estopim da crise de 1926 pode ser creditado a uma série de atitudes impulsivas que se explicam pela personalidade e situação política dos principais decisores nacionais. Do lado das Grandes Potências européias, a única questão que parecia interessar era a reintegração da Alemanha ao sistema internacional.

No longo prazo, comparando-se os países da Europa ao Brasil, havia uma absoluta dissonância de percepções quanto ao papel que a Liga deveria exercer na ordem internacional. Para o Brasil, o multilateralismo da Liga deveria significar o fim, ou pelo menos o apaziguamento, da política de poder tradicional nas relações internacionais; para as potências do Velho Mundo, a multilateralismo

---

<sup>69</sup> MORGENTHAU (1985), p. 87.

era a continuação da política de poder por outros meios. Desconsiderando que o princípio estrutural do sistema internacional permanecia anárquico, superestimou-se o fato de que uma instituição multilateral esvairia a importância do poder nas relações internacionais; depreciando que uma instituição multilateral se tornara parte integrante da vida internacional, subestimou-se o fato de que as dinâmicas no tabuleiro multilateral passariam a afetar o próprio funcionamento do tabuleiro geopolítico tradicional. Assim o demonstrou o episódio de 1926.

Parece existir motivação profunda na natureza da política externa brasileira, quando se examinam os processos da política internacional do período, as percepções e as grandes linhas estratégicas da elite nacional envolvida. Do ponto de vista da percepção sobre o sistema internacional, foi essencial a certeza de que a Liga das Nações se constituiria no centro das relações internacionais, de que o tabuleiro multilateral substituiria o tabuleiro geopolítico tradicional. Do ponto de vista da percepção sobre o potencial internacional do País, foi decisiva a luz da experiência histórica que lançava o legado diplomático do Barão do Rio Branco. A partir disso, as elites de política externa perseguiram, por meio de estratégia consistente durante anos, um lugar ao sol entre as Grandes Potências da nova ordem que se desenhava.

A natureza da política externa brasileira no período foi a de uma “*política externa de status quo*”, de conquista de posição central de poder na nova ordem internacional, que teria a Liga das Nações como a última instância das relações internacionais. Como a definiu Morgenthau, a política externa de natureza *status quo* é a que busca a manutenção da distribuição de poder, assim como aumentos e ajustes de posições de poder dentro da ordem internacional existente.<sup>70</sup>

A crise do Conselho de 1926 deve ser entendida em dois planos, como o choque entre dois processos distintos, porém interdependentes, que se encontram no plano multilateral: a questão da segurança européia e da entrada da Alemanha na Liga, por um lado; a culminação dos esforços brasileiros de obter um assento permanente no Conselho da Liga, por outro.

---

<sup>70</sup> MORGENTHAU (1985), pp. 53 e 56.

O Brasil não criou sozinho a crise de 1926. Desde o início da década de 1920, vinha, ano a ano, perseguindo o objetivo de conseguir um assento permanente no Conselho. Não foi o Brasil que decidiu tornar a revisão do Conselho uma questão crítica para a segurança européia naquele ano. Os líderes europeus escolheram desconsiderar a autoridade da Liga das Nações, subordinando-a a suas decisões geopolíticas regionais. Após Locarno, ficou claro que as questões européias eram importantes demais para deixar que países como o Brasil tivessem poder de decisão sobre elas, por meio de instrumentos multilaterais. O tabuleiro geopolítico mostrava-se superior ao multilateral, mas este dava sinais de sua existência. Nesse espaço, o Brasil barrava um processo fundamental das Grandes Potências européias.

Não houve um “fiasco” absoluto da diplomacia brasileira no episódio de 1926. Ao ver-se derrotada a política externa brasileira de *status quo*, que vislumbrava uma posição central entre as Grandes Potências na Liga das Nações, produziu-se objetivamente uma vitória do multilateralismo. Demonstrava-se, pela primeira vez nas relações internacionais, ainda que de modo efêmero, a importância que o sistema multilateral poderia ter para a política externa de países que não se encontram na posição de Grandes Potências no tabuleiro geopolítico.

O espaço político multilateral, esse tabuleiro típico do século XX, dava sinais de vida, mostrando sua capacidade de afetar o tabuleiro clássico das relações geopolíticas. Quando Melo Franco observa que “*a obra admirável de Locarno*” deveria entrar no quadro da Liga “*e não a Liga na construção política de Locarno*”, tipifica-se o conflito entre os dois tabuleiros do sistema internacional – e, para as potências européias, o desejo de predominância do geopolítico.

Para a diplomacia brasileira, o projeto de uma posição de poder na Liga das Nações que correspondesse às suas aspirações históricas desfazia-se. Na exposição sobre os motivos de sua retirada da Liga das Nações, o Brasil denunciava

“A doutrina segundo a qual somente as Grandes Potências podem ser membros permanentes do Conselho. Não se pode deixar de pensar

que tal regra opõe-se aos desígnios pacifistas da Sociedade das Nações, instituição de caráter universal, cuja eficácia consistiria em fazer prevalecer a justiça nas relações internacionais, pelo respeito ao direito, e não pela subordinação aos mais fortes (...)

E continua,

“A Sociedade das Nações se transforma, pelo abandono do ideal americano que a criou como instituição destinada a preparar o futuro, em outra que, no fundo, parece propor-se a perpetuar o passado”.<sup>71</sup>

A crise de 1926 foi um sinal, como observou Chris Leuchars, de que as idéias do século XX estavam se movendo depressa demais para as mentes do século XIX. Mais do que isso, uma organização internacional no tabuleiro multilateral, resultado dessas idéias, mostrava-se influente demais para as mentes habituadas à política do poder no tabuleiro geopolítico europeu do século XIX.

---

<sup>71</sup> Relatório do Ministério da Relações Exteriores (1926), Anexo A, in.: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1794/000125.html>.

# BIBLIOGRAFIA

## 1. Fontes Primárias:

BRASIL. Mensagem do Presidente Arthur Bernardes, 1926. <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/hatness/presto.html>

\_\_\_\_\_. Relatório do Ministério das Relações Exteriores, 1926. <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/hartness/relacoes.html>

## 2. Livros, Teses e Artigos:

BARRETO, Fernando de Mello (2001). *Os Sucessores do Barão, 1912-1964*. São Paulo: Paz e Terra.

BULL, Hedley (1995). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.

BURNS, E. Bradford (1975). *As Relações Internacionais do Brasil durante a Primeira República*. In: FAUSTO, Bóris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*, v.9. São Paulo: Difel.

CARVALHO, José Murilo de (1996). *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial*. Rio de Janeiro: UFRJ.

CARR, Edward Hallett. (1949), *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939*. London: Macmillan.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo (2002). *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB.

CLAUDE Jr., Inis. (1962), *Power and International Relations*. New York: Random House.

ELMAN, Colin. (1996), *Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy?* Security Studies, v.6 (1).

FONSECA Jr., Gelson. (1998), *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra.

FRIEDBERG, Aaron (1988). *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905*. Princeton: Princeton University Press.

GARCIA, Eugênio Vargas (2002). *Estados Unidos e Grã-Bretanha no Brasil: Transição de Poder no Entreguerras*. Contexto Internacional, v.24 (1).

\_\_\_\_\_ (2000). *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS.

GILPIN, Robert (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.

\_\_\_\_\_ (1981). *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.

HILTON, Stanley (1980). *Brazil and the Post-Versailles World: Elite Images and Foreign Policy Strategy, 1919-1929*. Journal of Latin American Studies, v.12 (2).

\_\_\_\_\_ (1986). *Afrânio de Melo Franco e a Diplomacia Brasileira, 1917-1943*. Revista Brasileira de Política Internacional, v.18 (1).

HOBSBAWM, Eric (1995). *Era dos Extremos: O Breve Século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.

HOWARD, Michael (2001). *Grand Strategy in the Twentieth Century*. Defence Studies, v. 1 (1).

\_\_\_\_\_ (2000). *The Invention of Peace: Reflections on War and International Order*. London: Profile.

IKENBERRY, John (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.

JERVIS, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

KAGAN, Robert (2002). *Multilateralism, American Style*. The Washington Post, 13 de setembro.

KENNEDY, Paul (ed.). (1991), *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven: Yale University Press.

\_\_\_\_\_ (1984). *The First World War and the International Power System*. International Security, v. 9 (1).

\_\_\_\_\_ (1982). *The Kaiser and German Weltpolitik: Reflexions on Wilhelm II's Place in the Making of German Foreign Policy*. In: RÖHL, John & SOMBART, Nicolaus. *Kaiser Wilhelm II: New Interpretations*. Cambridge: Cambridge University Press.

KEOHANE, Robert & NYE, Joseph (1977). *Power and Interdependence*. Boston: Little Brown.

KISSINGER, Henry (1994). *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.

\_\_\_\_\_ (1957). *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-22*. Boston: Houghton Mifflin Company.

KUPCHAN, Charles (2002). *The End of the American Era: US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*. New York: Alfred Knopf.

LEUCHARS, Chris (2001). *Brazil and the League Council Crisis of 1926*. Diplomacy & Statecraft, v. 12 (4).

LIMA, Maria Regina Soares de (1994). *Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña*. América Latina/Internacional, v.1, n.2.

MAYER, Arno (1990). *A Força da Tradição: A Persistência do Antigo Regime*. São Paulo: Companhia da Letras.

MELLO e SILVA, Alexandra de (1998). *Idéias e Política Externa: a Atuação Brasileira na Liga das Nações e na ONU*. Revista Brasileira de Política Externa, v. 41 (2).

MILLS, C. Wright (2000). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.

MEARSHEIMER, John (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.

MORGENTHAU, Hans (1985). *Politics Among Nations*. Sixth Edition: McGraw-Hill.

NYE, Joseph (2002). *The Paradox of American Power*. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (2000). *Understanding International Conflicts*. New York: Longman.

PAUL, T.V. & HALL, John (1999). *International Order and the Future of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

POPPER, Karl (1993). *A Lógica da Pesquisa Científica*. São Paulo: Cultrix.

RICUPERO, Rubens (2000). *Rio Branco: O Brasil e o Mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto.

RIGGS, Robert and PLANO, Jack (1996). *The United Nations: International Organization and World Politics*. Second Edition: Harcourt Brace College Publishers.

ROSE, Gideon. (1998), *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*. World Politics, v. 51 (1).

SANTOS, Norma Breda dos (2002). *The Brazilian "Fiasco"*. Manuscrito não-publicado.

\_\_\_\_\_ (1996). *Le Brésil et La Société des Nations (1920-1926)*. Universidade de Genebra: Tese de Doutorado, n. 557.

SCHWELLER, Randall (2001). *The Problem of International Order: A Review Essay*. International Security, v. 26 (1), Summer.

\_\_\_\_\_ (1997), *Deadly Imbalances* New York: Columbia University Press.

\_\_\_\_\_ (1996), *Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma?* In.: FRANKEL, Benjamin (ed.), *Realism: Restatements and Renewal*. London: Frank Cass.

\_\_\_\_\_ (1995), *Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In*. In.: BROWN, Michael et.al. (ed.), *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*. Cambridge: The MIT Press.

SINGER, J. David. (1961) *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*. In.: ROSENAU, James (ed.). (1969) *International Politics and Foreign Policy*. New York: The Free Press.

SCOTT, George (1973). *The Rise and Fall of the League of Nations*. London: Hutchinson.

TAYLOR, A.J.P. (1996). *The Origins of The Second World War*. New York: Touchtone.

VANDENBOSCH, Amry & HOGAN, Willard (1952). *The United Nations: Background, Organization, Functions, Activities*. New York: McGraw-Hill.

WALT, Stephen (2002). *The Enduring Relevance of the Realist Tradition*. In.: KATZNELSON, Ira & MILNER, Helen. *Political Science: The State of the Discipline*. New York: W.W. Norton & Company, 2002.

WALTZ, Kenneth N. (1996). *International Politics Is Not Foreign Policy*. *Security Studies*, 6 (1).

\_\_\_\_\_ (1979), *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

WIGHT, Martin (1985). *A Política do Poder*. Brasília: Editora UnB.

WOHLFORTH, William (1993). *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.

WOLFERS, Arnold. (1962), *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

ZAKARIA, Fareed. (2003). *The Arrogant Empire*. Newsweek, March 24 issue.

\_\_\_\_\_ (1998), *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press.



|                       |   |
|-----------------------|---|
| <i>Livro</i>          | <i>Vencer ao Pender:<br/>A Natureza da Diplomacia Brasileira na Crise da Liga das<br/>Nações (1926)</i> |
| <i>Autor</i>          | <i>Braz Baraculy</i>  |
| <i>Diagramação</i>    | <i>Paulo Pedersolli e Cláudia Capella</i>   |
| <i>Formato</i>        | <i>15,5 × 22,5 cm</i>   |
| <i>Mancha gráfica</i> | <i>11 × 18 cm</i>   |
| <i>Tipologia</i>      | <i>Garamond nos corpos 24, 20, 18, 15, 14, 12, 11 (texto), 10 e 8</i>                                   |
| <i>Tiragem</i>        | <i>1.000 exemplares</i>   |