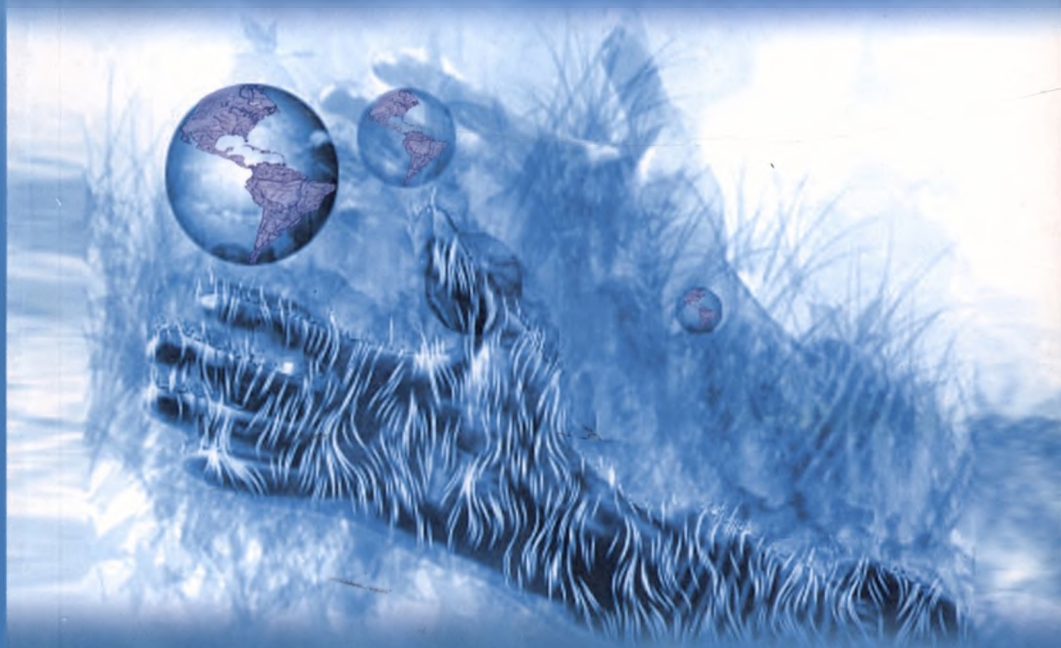


Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920



Eugênio Vargas Garcia

EDITORA

UnB


FUNAG
FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Eugênio Vargas Garcia nasceu em 1967, em Niterói-RJ. Graduou-se bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e em 1994 concluiu o mestrado em História pela mesma universidade. Ingressou na carreira diplomática e formou-se em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores. Posteriormente, serviu nas Embaixadas do Brasil em Londres e na Cidade do México. Foi pesquisador visitante associado no Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford em 1999-2000. Recebeu o título de doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília em 2001. Foi professor de História Socioeconômica do Brasil no Colégio de Estudos Latino-Americanos da Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade Nacional Autônoma do México (Unam) em 2004-2005. Atualmente, trabalha na Secretaria de Planejamento Diplomático do Itamaraty e é professor titular do Instituto Rio Branco. Além de diversos artigos em revistas especializadas, publicou também os livros *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder* e *Cronologia das relações internacionais do Brasil*.

Entre América e Europa:
a política externa
brasileira na
década de 1920



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
DE BRASÍLIA

Reitor

Timothy Martin Mulholland

Vice-Reitor

Edgar Nobuo Mamiya



Diretor

Henryk Siewierski

Diretor-Executivo

Alexandre Lima

Conselho Editorial

Alexandre Lima

Beatriz de Freitas Salles

Dione Oliveira Moura

Henryk Siewierski

Jader Soares Marinho Filho

Lia Zanotta Machado

Maria José Moreira Serra da Silva

Paulo César Coelho Abrantes

Ricardo Silveira Bernardes

Suzete Venturelli

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



FUNAG
FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Presidente

Maria Stela Pompeu Brasil Frota

A Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e, através dos eventos que realiza ou apoia, e das publicações que edita, 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.

CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA



Diretor Álvaro da Costa Franco

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Diretor Carlos Henrique Cardim



Entre América e Europa:
a política externa
brasileira na década
de 1920

Eugênio Vargas Garcia



Equipe editorial
Supervisão editorial · Rejane de Meneses
Preparação de originais e revisão · Danúzia Queiroz Gama e Elizabeth Araújo
Projeto gráfico · Anderson Lima
Editoração eletrônica · Eugênio Felix Braga
Capa · Sandro Canedo

Copyright © 2006 by
Eugênio Vargas Garcia

Impresso no Brasil

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS Q.2 – Bloco C – nº 78 –
Ed. OK – 2ª andar
70300-500 Brasília-DF
tel: (0xx61) 3035-4200
fax: (0xx61) 3225-5611
editora@unb.br

Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)
Instituto de Pesquisas de Relações
Internacionais (IPRI)
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) 3322-2931, 3322-2188
Site: www.funag.gov.br

Centro de História e Documentação
Diplomática (CHDD)
Palácio Itamaraty
Avenida Marechal Floriano, 196
Centro – 20080-002 Rio de Janeiro, RJ
Telefax (21) 2233-2318/2079
E-mail: chdd.funag@veloxmail.com.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá
ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a
autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Central da Universidade de Brasília

G216 Garcia, Eugênio Vargas
Entre América e Europa: a política externa brasileira na
década de 1920 / Eugênio Vargas Garcia. – Brasília: Editora
Universidade de Brasília : FUNAG (Fundação Alexandre de
Gusmão), 2006.

672p.

ISBN 85-230-0854-3

1. Relações internacionais – Brasil. 2. Política externa
brasileira. 3. História – Brasil. 4. Década de 1920 (1919-1930).
I. Título.

CDU 327 (81)

Para Cristiane e Mila, com todo o meu amor.

Não importa que estejamos em continentes diversos. [...] A América está na Europa, a Europa na América, e a América, com a Europa, na humanidade, em cujo seio os povos, como os homens, não se distinguem hoje senão pelo grau de inteligência, moralidade e cultura. [...] Deixemo-nos, pois, de andar repetindo os estribilhos interesseiros ou ridículos de que a Europa é dos europeus, e a América dos americanos.

(Rui Barbosa, 1918)

Nós somos um grande grupo de nações à parte, com sua própria ética e peculiaridades precisas e bem definidas. [...] Mas nós não somos contra a Europa, mas somente pela América, por aquela América de Monroe, para os americanos, e pela América de Saenz Peña, para a humanidade.

(Félix Pacheco, 1926)

Cousa mais valiosa e significativa para o futuro do mundo; trecho da Terra no qual vingou a semente lançada por Bolívar, o Libertador, com seu Congresso do Panamá, e se está formando uma consciência continental coletiva. [...] Pólo de

atração, que, ininterruptamente, age com cordura, e pacifica os irrequietos descendentes de nações, nas quais, nas antigas metrópoles, ainda perduram as agruras das contendas, eliminadas pela transposição do Atlântico. [...] Por mais estranho soe o dito em ouvidos europeus, é convicção assentada no ânimo americano serem, as novas nações, colaboradoras, e não séquito, dos povos mais antigos. Antevêem, mesmo, o dia em que serão guias, a par dos troncos raciais de que descendem.

(Pandiá Calógeras, 1926)

A América não forma um sistema isolado no mundo. As questões americanas são de vital importância para nós. Felizmente nós podemos discuti-las com um amplo espírito de fraternidade, mas elas estão longe de absorver todos os fatores da nossa existência e nem mesmo abrangem aqueles que são mais vitais para nós. [...] Minha conclusão é que o pan-americanismo é necessário, mas não é suficiente. Sejamos, pois, bons americanos, mas não descuremos de buscar fora da América o que a América não nos pode dar.

(Raul Fernandes, 1928)

Sumário

ABREVIATURAS UTILIZADAS, 13

AGRADECIMENTOS, 15

INTRODUÇÃO, 19

CAPÍTULO 1

RUMO À EUROPA: A NOVA PROJEÇÃO MUNDIAL DO BRASIL, 33

A política externa brasileira para além do pan-americanismo, 35

O Brasil e a Conferência da Paz de 1919, 52

A posição do Brasil no mundo pós-Versalhes, 77

A Exposição Internacional do Centenário da Independência, 104

CAPÍTULO 2

DIPLOMACIA ECONÔMICA E COMPETIÇÃO ESTRANGEIRA, 117

República do café, agroexportação e diplomacia, 118

O avanço dos investimentos dos Estados Unidos, 132

As potências européias na disputa pelo mercado brasileiro, 145

Perfil da competição estrangeira: o setor de aviação, 166

A questão siderúrgica e o caso da Itabira Iron, 177

CAPÍTULO 3

O BRASIL E O EQUILÍBRIO ESTRATÉGICO NA AMÉRICA DO SUL, 193

Exército: a Missão Militar francesa, 194

Marinha: a Missão Naval norte-americana, 209

A questão dos armamentos e a Preliminar de Valparaíso, 227
O Brasil e a Conferência Pan-Americana de Santiago, 246

CAPÍTULO 4

COMÉRCIO E FINANÇAS: ENTRE ESTADOS UNIDOS E GRÃ-BRETANHA, 275

Relações comerciais e preferências tarifárias, 277
Presença financeira britânica: a Missão Montagu de 1924, 297
A campanha de Hoover contra a valorização do café, 313
Entre a City e Wall Street: diplomacia dos empréstimos, 333

CAPÍTULO 5

O BRASIL EM GENEVRA: A EXPERIÊNCIA DA LIGA DAS NAÇÕES, 347

Em nome da América: multilateralismo, lealdade e prestígio, 348
A meta do assento permanente no Conselho, 360
Vencer ou não perder: a crise de março de 1926, 375
A retirada da Liga: balanço histórico de uma atitude, 405

CAPÍTULO 6

DE VOLTA À AMÉRICA: O ISOLACIONISMO HEMISFÉRICO, 425

O Brasil na América do Sul: diagnóstico e reaproximação, 426
Da Conferência Pan-Americana de Havana à questão do Chaco, 440
Administrando o afastamento político da Europa, 458
O Pacto Briand-Kellogg e a visita de Hoover ao Brasil, 468
A Missão D'Abernon e a rivalidade anglo-norte-americana, 479

CAPÍTULO 7

A DIPLOMACIA ANTI-REVOLUÇÃO DAS OLIGARQUIAS, 491

Comunismo, anticomunismo e questões do trabalho, 492

Imigração: o cerco contra os "indesejáveis", 510

As rebeliões tenentistas e o *front* diplomático, 529

Outubro de 1930: o Itamaraty diante da revolução em marcha, 553

CONCLUSÃO, 577

FONTES DE ARQUIVO, 603

Arquivo Histórico do Itamaraty, 603

National Archives and Records Administration, 607

Public Record Office, 608

Arquivo Nacional, 609

Biblioteca Nacional, 610

Fundação Getúlio Vargas, 611

Fundação Casa de Rui Barbosa, 611

REFERÊNCIAS, 613

1. Fontes impressas, 613

2. Livros, 617

3. Artigos, 640

4. Teses acadêmicas e trabalhos não publicados, 649

ANEXOS, 653

Abreviaturas utilizadas

AHI	Arquivo Histórico do Itamaraty
AMF	Coleção Afrânio de Melo Franco
AN	Arquivo Nacional
BDFA	British Documents on Foreign Affairs
BN	Biblioteca Nacional
BT	Department of Overseas Trade Correspondence
FO	Foreign Office, General Correspondence
FRUS	Papers relating to the Foreign Relations of the United States
NA	National Archives and Records Administration
PRO	Public Record Office

Agradecimentos

Este livro, com pequenas alterações de estilo e formatação, foi apresentado originalmente como tese de doutorado defendida em 2001 no Departamento de História da Universidade de Brasília (UnB). Na elaboração da obra, um longo percurso foi percorrido e, em suas diversas etapas, foram muitas as pessoas que colaboraram para a consecução deste produto final.

Ao professor Amado Luiz Cervo, deixo o meu muito obrigado pela forma tranqüila e segura com que acompanhou o desenvolvimento de toda a pesquisa e pelo valioso apoio na publicação deste livro. Agradeço à Editora UnB, na pessoa de seu diretor, Alexandre Lima, por haver possibilitado disponibilizar a um público mais amplo esta pequena contribuição à história das relações internacionais do Brasil.

Ao embaixador Luiz Felipe Lampreia e ao professor Leslie Bethell, minha profunda gratidão pela oportunidade que me foi honrosamente concedida de permanecer como pesquisador visitante associado do Itamaraty no Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford durante o ano acadêmico 1999-2000. A todo o pessoal administrativo do Centro, sobretudo Margaret Hancox, Nadia Tavares-Goodman e Jocelyn Bradley, obrigado por tudo.

Claudia Fay, Clodoaldo Bueno, Denise Hudson, Elizabeth Cancelli, Fernando Mangarielo, Francisco Doratioto, Geralda Dias, Guillermo Palacios, Ivan Cannabrava, James Dunkerley, João Fábio Bertonha, João Hermes Pereira de Araújo, José Augusto Guilhon Albuquerque, José Flávio Sombra Saraiva, Laurence Whitehead, Luiz Alberto Moniz Bandeira, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, Marcos B. Abbott Galvão, Maria Regina Soares de Lima, Mario Rapoport, Olívio Vargas e família, Osmar Chohfi, Paulo G. Fagundes Vizentini, Paulo Roberto de Almeida, Paulo Roberto Tarrisse da Fontoura, Paulo Wrobel, Pedro Henrique Bório, Renato Assumpção Faria, Rubens Ricupero, Samuel Pinheiro Guimarães, Sebastiana Azevedo, Sergio França Danese, Valquíria Wey e Wilson Suzigan.

A meus pais, Clehir e Dilma, a meus sogros, Edison e Maria do Carmo, a todos os meus familiares, parentes e amigos, o meu muito obrigado de coração. E, finalmente, a Cristiane Soares Pinto Garcia, minha esposa querida, presente nas horas mais sacrificadas, que tanto lhe exigiram paciência, fé e resignação, o meu beijo carinhoso e a certeza do meu eterno amor.

Cidade do México, 16 de setembro de 2003.

Introdução

Por seu significado e impacto no modo de vida da *belle époque*, a Primeira Guerra Mundial é vista por muitos como o ponto de inflexão que assinala o final de uma era na história e inaugura o século XX. Para os contemporâneos, a Grande Guerra, como era chamada antes de haver uma “Segunda” Guerra Mundial, possuía duplo significado, por sua influência direta no dia-a-dia das pessoas e por ter liberado forças até então latentes nas mais diversas áreas. Nesse contexto, a década do imediato pós-guerra teve dinâmica própria. Muitos dos sentimentos despertados pelo horror bélico tinham mais peso nos anos próximos à guerra e, do mesmo modo, transformações históricas que se verificaram depois tiveram início naquela época. Mais tarde, o uso inadvertido do termo “entreguerras”, cunhado para isolar o período 1919-1939 como momento de fácil reconhecimento no tempo, contribuiu para simplificar uma realidade com características específicas em cada caso. Nem todas as temáticas e/ou interpretações aplicáveis à década de 1930 podem ser automaticamente transplantadas para os anos vinte. Não raro, conclusões pautadas exclusivamente pela lógica dos anos trinta são falsa e forçadamente impingidas à década de 1920, que vê

assim diluída sua singularidade histórica, se não totalmente original ao menos distinta da década que a sucedeu.

Na história do Brasil, ao ano de 1930 costuma ser atribuído o marco inicial do Brasil contemporâneo, em oposição ao período da República Velha. Pode-se argumentar que a ruptura interna verificada em 1930 obliterou a percepção, entre estudiosos e historiadores brasileiros, de que os traços do mundo moderno começaram a ser definidos durante o conflito de 1914-1918. Em consequência, os anos vinte tradicionalmente foram tratados apenas como a ante-sala da Revolução, dominados pela crise terminal do Estado oligárquico.

Na história das relações internacionais do Brasil, a situação era ainda pior, pois entre a era do barão do Rio Branco (1902-1912), objeto de diversos estudos diplomáticos, e o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), que atraiu a atenção de muitos historiadores, os anos vinte repousavam sem maior atrativo para esse campo de conhecimento. Entre as figuras carismáticas de Rio Branco e Vargas, a década de 1920 aparentava ser um vazio de grandes líderes ou grandes feitos diplomáticos, para não dizer exatamente o contrário. É sintomático observar que, em ensaio bibliográfico sobre estudos históricos da República Velha, realizado por Gomes e Ferreira, foram listados e analisados livros e artigos sobre diversos temas, tais como sistema político oligárquico, coronelismo, economia, agricultura e industrialização, presença dos militares na política, classe operária e sindicalismo, igreja, cultura e intelectualidade, entre outros. Estudos específicos sobre política externa brasileira, porém, estavam ausentes.¹

Os anos vinte foram por muito tempo relegados ao limbo historiográfico na área de relações internacionais. Ocorreu, por assim dizer, uma “medievalização” do período. Para o intervalo mais

¹ GOMES e FERREIRA, 1989, p. 244-280.

longo entre 1912 e 1930, o melhor que se podia afirmar era o fato de que a diplomacia brasileira teria dado continuidade à política de aproximação com os Estados Unidos preconizada por Rio Branco, mas “sem o mesmo brilhantismo”. Alinhamento “automático” e subordinação passiva seriam os traços distintivos do período. Essas e outras concepções podem ser ilustradas com exemplos extraídos de dois eminentes autores, cujos escritos tiveram alguma influência na formação dessas imagens.

O professor Hélio Jaguaribe, em seu livro *O nacionalismo na atualidade brasileira*, publicado pela primeira vez em 1958, realizou uma análise engajada sobre os problemas teóricos e práticos do nacionalismo brasileiro e, na parte referente à política exterior, esboçou um confronto crítico entre as políticas que chamou de “americanista” e “neutralista”, recordando as duas posições que então dividiam a opinião pública brasileira. Em sua defesa do neutralismo, Jaguaribe argumentou que a diplomacia brasileira entre as duas guerras mundiais havia sido conduzida a “uma atitude essencialmente ornamental e aristocrática”, visto que, segundo ele, o país não possuía naquela época interesses sérios e urgentes a defender na órbita internacional.²

Alguns anos depois, no livro *Interesse nacional e política externa*, o historiador José Honório Rodrigues identificou o período de 1913 a 1955 como de predomínio do “jurisdicismo” no Itamaraty, de submissão da política internacional ao direito, concepção favorecida pelas preferências e aspirações de classe das elites diplomáticas do Brasil, oriundas de “uma oligarquia representativa de interesses rurais”. O bacharelismo caminhava lado a lado com a “americanização” da política exterior, cuja versão perrenge do “sempre marchar de acordo” seria flagrante desde o falecimento do barão do Rio Branco. Para justificar seu argumento, José Honório

² JAGUARIBE, 1958, p. 226-227.

Rodrigues cita um único e infeliz telegrama de 1912 do sucessor de Rio Branco, Lauro Müller, que a partir daí teria instaurado uma “linha de conformação” de apoio incondicional do Brasil à política latino-americana dos Estados Unidos.³

As contribuições desses autores estiveram bastante marcadas pelo debate surgido na virada da década de 1960 sobre a necessidade de uma política externa independente para o Brasil. Era preciso negar o paradigma que colocava em primeiro plano o pan-americanismo e as relações com os Estados Unidos. Ainda que corretas nos seus aspectos mais gerais, o lado perturbador dessas interpretações históricas, é forçoso reconhecer, residia no uso acrítico que outros delas fizeram e na ausência de maior esforço de pesquisa ulterior que as corroborassem ou não. Em razão da continuada repetição de conceitos que se tornaram truísmos, gerações de estudantes acostumaram-se a fazer tábula rasa da política externa na fase final da República Velha. A diplomacia brasileira no período foi descrita mais de uma vez como “um estilo à procura de um assunto”, revivendo com outras palavras a mesma tese do ornamentalismo. A persistência de determinadas interpretações na sabedoria convencional explica-se em parte pela dificuldade em alterar noções cristalizadas na mente do público em geral e, às vezes, na própria historiografia. A história, conforme a apreendemos, não é necessariamente apenas aquilo que de fato ocorreu, mas também reflexo das formas como nós interpretamos o passado. Se o conhecimento histórico avança e é apropriadamente disseminado, a nossa maneira de ver a história também pode mudar.

Alguns trabalhos buscaram analisar, relativizar ou ao menos aprofundar, com pesquisa documental, os conceitos que temos usado para descrever a política externa brasileira na década de 1920. A primeira tentativa de melhor compreensão do período foi feita

³ RODRIGUES, 1966, p. 56-57 e 61.

por Stanley Hilton, em artigo de 1980, sobre o vínculo entre a percepção das elites e a estratégia externa do Brasil. Menos conhecida é a tese de doutorado de Christopher Leuchars sobre a política exterior do Brasil e as grandes potências entre 1912 e 1930. Entre os trabalhos históricos que abordaram tópicos específicos das relações exteriores do Brasil nos anos vinte, no todo ou em parte, podem ser citados, ainda, estudos sobre: as relações diplomáticas entre o Brasil e os Estados Unidos (Bandeira, House, Smith, Vinhosa) e a penetração norte-americana na economia brasileira (Downes, Rosenberg, Valla); a participação do Brasil na Liga das Nações (Garcia, Santos, Seitenfus); a contribuição de Afrânio de Melo Franco à diplomacia brasileira (Afonso Arinos, Hilton); o papel de Pandiá Calógeras à frente do Ministério da Guerra no imediato pós-guerra (Hall); a Missão Militar francesa (Bastos Filho, Malan); a Missão Naval norte-americana (Smith); a situação econômica e a inserção do Brasil no capitalismo internacional (Abreu, Fritsch, Singer); entre outros. Registre-se que alguns artigos sobre a política externa brasileira na República Velha também dedicaram espaço para os anos vinte, embora o período 1919-1930 seja claramente eclipsado pela análise das primeiras décadas da República e pela obra do barão do Rio Branco (Burns, Danese, Lyra, Santos).⁴

Tomando como ponto de partida essas contribuições na literatura de relações internacionais, este livro procura tanto realizar um trabalho de mapeamento dos assuntos quanto esboçar uma visão de conjunto sobre o período, com recurso a documentação ainda não compulsada, a fim de cobrir lacunas remanescentes e de permitir uma avaliação abrangente de temas centrais para a diplomacia brasileira na década de 1920. O período selecionado compreende o final do governo Delfim Moreira (1919) e os mandatos presidenciais de Epitácio Pessoa (1919-1922), Artur

⁴ As referências completas encontram-se listadas no final deste livro.

Bernardes (1922-1926) e Washington Luís (1926-1930), este último deposto em outubro de 1930.

Foram formuladas, de início, algumas perguntas sobre os temas a ser examinados: Que visões do meio externo influenciavam o pensamento internacional das oligarquias e a própria formulação do discurso diplomático? Qual foi a repercussão para a projeção internacional do Brasil de sua entrada na Primeira Guerra Mundial? Como a aproximação com os Estados Unidos contribuía para a consecução de determinados objetivos externos do Brasil e quais eram os seus limites? Se o Brasil marchava ao “compasso de Washington”, quais eram as implicações em termos de resultados, benefícios ou desvantagens dessa política? Qual era o ponto de vista dos Estados Unidos em relação ao Brasil no contexto da política norte-americana para a América do Sul? Como evoluiu o relacionamento do Brasil com as grandes potências européias no pós-guerra? Como se deu, no Brasil, o processo de transição de poder econômico-financeiro de Londres para Nova York? Que iniciativas eram tomadas pela Grã-Bretanha para preservar os interesses britânicos no país? Qual foi o encaminhamento dado pela diplomacia brasileira a essa “troca de bastão”? Que prioridade era atribuída na política externa brasileira às relações com os países sul-americanos? Qual foi o impacto nos países vizinhos da contratação de missões militares estrangeiras pelo Brasil? Quais foram as conseqüências no contexto regional da opção brasileira pelo isolacionismo hemisférico em 1926? Como o governo brasileiro reagiu na esfera diplomática aos movimentos internos de contestação política ao longo da década? Em meio a uma atmosfera revolucionária, à diplomacia foi reservado papel de mero “ornamento” ou ela teria tido função maior não inteiramente elucidada?

Considerando que o foco da atuação do Brasil girava em torno do triângulo atlântico formado por Estados Unidos, Europa e América do Sul, o comportamento da política externa é analisado

levando em conta um contexto interno de crise política e institucional, prevalência do modelo agroexportador, dificuldades econômicas, dependência do capital estrangeiro e limitada capacidade estratégico-militar. Convém assinalar que a formulação e a execução da política externa estavam dominadas por pequeno círculo de elite, basicamente atores ligados ao Ministério das Relações Exteriores e a setores do governo federal. Paradoxalmente, porém, o papel institucional do Itamaraty era reduzido. Os chanceleres não eram necessariamente diplomatas profissionais. Não havia ainda uma carreira diplomática institucionalizada e os membros graduados do Itamaraty pertenciam quase todos à elite política oligárquica, fato que implicava também associação a certos padrões de ação e comportamento, relativos à cultura política da época. Como assinalou Roett em seu estudo sobre o sistema político brasileiro:

A natureza elitista do sistema político foi reforçada pela natureza tradicional e hierárquica da cultura política brasileira. Através da história tem havido um alto grau de similaridade e congruência nas idéias políticas, atitudes e padrões de ação das elites. [...] O que emergiu no Brasil foi um padrão de interação entre a elite que atribui grande valor ao pragmatismo na formulação de políticas, mostra pouco fervor ideológico, endossa a flexibilidade nos relacionamentos interpessoais e destaca formas de liderança altamente pessoais ou carismáticas.⁵

Seja como for, mais importante que a origem social do ministro das Relações Exteriores era a natureza do processo decisório em política externa, fortemente centrado na figura do presidente da República, bem como a rede de interesses político-econômicos

⁵ ROETT, 1978, p. 24-25.

que caracterizava a República Velha. Em função do acentuado federalismo adotado pela Constituição de 1891, havia grande descentralização política e os Estados detinham autonomia em várias áreas de governo. Paralelamente, na ausência de uma sociedade civil organizada, predominava o mandonismo local, personificado na figura dos “coronéis”. O indivíduo expressava sua lealdade mais comumente aos chefes locais e regionais e não ao Estado ou à Nação. Pode-se mesmo questionar se, nesse contexto, a política externa era capaz de refletir aspirações genuinamente nacionais. O resultado era uma atuação externa mais débil do Estado, ainda que mais autônoma, porque lhe faltava o atributo essencial da legitimidade. Isso foi ficando patente na década de 1920 à medida que a insatisfação interna com o regime oligárquico crescia e as novas forças sociais encontravam fechado o acesso ao sistema político e à representação de seus interesses.

Não é objetivo deste livro entrar na discussão sobre a influência dos interesses da agroexportação no controle do Estado brasileiro. Certamente, dizer que o *big coffee* paulista (cafeicultores e grandes latifundiários) dominava a cena política e o aparelho de Estado (políticas governamentais que favorecessem a grande lavoura) é uma afirmação que precisa ser qualificada. São Paulo não dominava por si só o sistema político da República Velha, tanto mais porque não desempenhava um papel político correspondente à sua importância econômica e demográfica no contexto nacional. Há que se ter em consideração também o papel das camadas médias urbanas, das classes militares, dos imigrantes estrangeiros, dos agricultores independentes, dos empresários do setor industrial, entre outros grupos sociais.⁶

No entanto, a concepção restrita do que significasse o desenvolvimento econômico para o país, fundamentalmente vinculado ao modelo agroexportador, refletia-se na condução da diplomacia

⁶ Ver, entre outros: SCHWARTZMAN, 1975; FRITSCH, 1985; TOPIK, 1987; KUGELMAS, 1988; FONT, 1990; FAUSTO, 1990, 1996 e 1997.

e no repertório de opções estratégicas de alianças e parcerias internacionais. Claro está que, embora os cafeicultores paulistas não “controlassem” o Estado, o peso relativo do setor cafeeiro tinha de ser levado em conta pelo governo federal, independentemente da origem estadual do presidente da República. Deve-se ter presente o próprio papel de articulação do Estado no âmbito nacional e *a fortiori* nas relações com o estrangeiro, incluindo a representação diplomática, as negociações internacionais e o relacionamento com os credores externos. Não que os interesses das oligarquias agroexportadoras, cafeicultores à frente, fossem tranqüilamente transpostos à ação diplomática, sem tensões e contradições motivadas por interesses não agrários ou ainda por disputas intra-oligárquicas. Mas a conduta internacional do país não deixava de espelhar certa relação de compromisso com os setores que dominavam parcela expressiva da riqueza nacional.

No aspecto teórico-metodológico, a abordagem seguida durante a pesquisa foi a de não privilegiar exclusivamente uma única teoria (ou paradigma) em detrimento de outras, embora esta já seja em si uma tomada de posição teórica.⁷ Optou-se, igualmente, por não enunciar de antemão, conforme o método científico tradicional, hipóteses que constituíssem uma camisa-de-força para a consecução do projeto de pesquisa proposto. O porquê dessa abordagem merece uma explicação.

A realidade humana é essencialmente dialética e contraditória e, por definição, os atos humanos são imprevisíveis. Pretender transplantar o método das ciências naturais para as ciências humanas, pura e simplesmente, não traz uma solução adequada para o problema metodológico na história. Há algo de incerteza na abordagem dialética da história.⁸ E se a realidade é contraditória em

⁷ Para uma discussão epistemológica entre os campos da história e das relações internacionais, ver SMITH, 1999.

⁸ Pedro Demo assinala que “nenhuma metodologia é tão capaz quanto a dialética de conviver criativamente com a processualidade histórica, transportando para dentro de si mesma essa característica, à medida que se entender como pesquisa, como *indagação, como crítica e autocrítica*”. DEMO, 1988, p. 98.

si, o discurso racional produzido sobre ela terá de ser visto necessariamente com reservas, ainda que obedeça a todas as regras do raciocínio correto e se atenha ao rigor exigido pela lógica formal. Ademais, a criatividade não se pode ver tolhida por exigências institucionais de racionalidade científica, qual não seja pelo fato de que a teoria do conhecimento constitui campo de debate e não de imposição de consensos acadêmicos. Se a interpretação não é livre, corre o risco de se reduzir a mero exercício de repetição de verdades já conhecidas ou antecipadas por hipóteses definidas *a priori* pelo historiador. Feyerabend, por exemplo, ao defender o anarquismo epistemológico na ciência, criticou a “condição de coerência”, por força da qual se exige que hipóteses novas se ajustem a teorias aceitas. Mais vale a consciência da validade relativa de nossa verdade que a pretensão da metafísica racionalista de ter alcançado a verdade última e irrefutável em um sistema por nós mesmos criado.⁹

Nesse processo, quando a busca por certezas se depara com o conflito aparentemente insolúvel das muitas verdades possíveis, o historiador, a fim de tranquilizar seu espírito, pode ver-se tentado à suspensão do juízo, como o fazem os céticos.¹⁰ Entretanto, reconhecendo ser extremamente difícil renunciar à segurança das coordenadas cartesianas, a incerteza como parâmetro historiográfico não se rende à contingência de um mundo sem sentido, sem critérios de verdade. A exigência de inteligibilidade é inerente a qualquer esforço de elaboração de conhecimento, já que se supõe necessária uma comunicação dos resultados obtidos por meio de determinada linguagem ou discurso.¹¹

⁹ Crítico da razão e do ideal empirista da ciência, Feyerabend proclama a derrocada de todo e qualquer discurso metodológico regulamentador. FEYERABEND, 1977, *passim*.

¹⁰ PEREIRA, 1993, p. 103.

¹¹ Caberia bem aqui a distinção entre “razão eterna” e “razão histórica” presente na teoria da argumentação de Chaïm Perelman. Contra a razão universal, atemporal, típica do racionalismo moderno, que se crê a única legítima (por ser supostamente a única epistêmica), pode-se contrapor uma razão histórica, argumentativa, que se

Retomando o ideário de pensadores identificados com o presentismo, Marrou reafirmou a noção de que a história escrita reflete os condicionamentos a que está sujeito o historiador, inserido em seu presente.¹² Com efeito, a história, *qua* construção interpretativa, comporta muitas narrativas e constitui fonte inesgotável de possibilidades. Ora, se a história deve ser sempre reescrita, já que cada geração lançará um olhar diferente sobre o passado, não poderemos nela encontrar uma verdade absoluta, apenas verdades parciais. O conhecimento avançaria pelo processo infinito de acumulação de verdades relativas. A produção de verdade é, por conseguinte, um empreendimento coletivo, do qual faz parte cada historiador que tenha individualmente contribuído para o entendimento do objeto de estudo em questão. A história seria compreensão parcial do objeto, ao mesmo tempo que aventura espiritual do sujeito que conhece.¹³

Ainda que fôssemos aplicar o método hipotético-dedutivo com uma preocupação dialética, crítica e pluralista, as hipóteses deveriam estar em permanente construção. Formulá-las antes mesmo de ir às fontes, de maneira fechada, significaria empobrecê-las e privá-las da possibilidade de melhoramento no processo da pesquisa, quando seriam realmente problematizadas, confirmadas ou abandonadas. A problematização do tema deve ser contínua, elaborada e reelaborada no diálogo do pesquisador com as fontes e evidências. O objeto deve-se revelar ao sujeito que conhece e não este impor a orientação que melhor lhe convier, que satisfaça ou

manifesta na deliberação e na tentativa de obter a livre e espontânea adesão do auditório, no seu sentido amplo (aí incluídos os leitores), que a ela pode dar ou não o seu assentimento. PESSANHA, 1989, p. 221 e seg.

¹² MARROU, 1969, p. 45.

¹³ Como assinalam Bourdê e Martin, conhecer historicamente é “substituir a um dado bruto um sistema de conceitos elaborados pelo espírito”. Dado que só apreende a verdade parcialmente, o historiador “deve ter plena consciência das servidões que pesam sobre ele: limites da documentação, da bagagem lógica e da técnica que herda, incapacidade daquele que não é Deus de penetrar os pensamentos dos homens do passado”. BOURDÉ e MARTIN, 1990, p. 200-201.

não suas hipóteses. A construção do conhecimento, nesse caso, embora inseparável do historiador, não pode estar presa a um modelo teórico rígido, abstrato e inamovível, como algo dado que independe do objeto.

Duas posições extremas devem ser assim evitadas: a do empirismo radical dos positivistas, que conferem ao documento a primazia absoluta na pesquisa histórica (*pas de document, pas d'histoire*), e a do dogmatismo teórico em que se acomodaram, por exemplo, boa parte dos adeptos do materialismo histórico. Um caminho possível parece estar no meio-termo entre a evidência trazida pelos fatos (que pressupõe em certo grau fidelidade às fontes) e o uso de categorias conceituais de interpretação, disponíveis na literatura teórica especializada ou ainda a ser criadas. Conciliar dialeticamente conclusões extraídas de fatos concretos (ao invés de serem arbitrariamente predeterminadas) com interpretações consistentes, depreendidas ou não de contribuições teóricas diversas (ao invés de pretensamente partirem da “objetividade” do documento), deve constituir-se em desafio inerente ao ofício do historiador.

Este livro, portanto, está assentado na síntese de dois componentes, quais sejam uma base empírica, necessária em todos os sentidos como matéria-prima da história, e um esforço de interpretação de alcance mais longo, como contribuição pessoal do autor, a fim de experimentalmente colocar em perspectiva a política externa brasileira no período. Refletindo essa preocupação, buscou-se na distribuição dos capítulos uma combinação equilibrada entre um roteiro cronológico e outro lógico-temático, em uma visão totalizadora de processo e estrutura. Tabelas e gráficos referidos no texto encontram-se reunidos como anexos para facilitar a consulta.

Finalmente, no tocante à documentação pesquisada, foram consultados arquivos no Brasil (especialmente Arquivo Histórico do Itamaraty, Arquivo Nacional e Biblioteca Nacional), nos Estados

Unidos (National Archives and Records Administration) e na Grã-Bretanha (Public Record Office). A relação completa das fontes de arquivo encontra-se listada ao final do livro. Extensa bibliografia também é fornecida, incluindo fontes impressas, livros, artigos, teses acadêmicas e trabalhos não publicados.

Capítulo 1

Rumo à Europa: a nova projeção mundial do Brasil

A Primeira Guerra Mundial representou um ponto de inflexão na história das relações internacionais. Os horrores do confronto bélico despertaram sentimentos marcadamente idealistas na opinião pública mundial: o direito contra a força, a paz acima da guerra, a diplomacia aberta e transparente, os ideais democráticos e as instituições liberais contra a *Realpolitik*, a autodeterminação dos povos, a voz das populações ouvida nos luxuosos salões e palácios das grandes conferências internacionais. Essas aspirações já existiam antes da guerra, mas, de reivindicação restrita a uma minoria pacifista, passaram ao topo da agenda e às primeiras páginas dos jornais.

De certo modo, houve uma mudança de patamar nas regras da política mundial, como a de considerar a guerra um fenômeno malévolo da vida internacional, que deveria ser evitado pelos Estados. No ofício diplomático, novos métodos deveriam espelhar essa exigência universal. Surge a diplomacia parlamentar, destinada a substituir as negociações sigilosas por foros públicos de debate, de troca de idéias e de construção de elos de convívio harmonioso. Os órgãos multilaterais permanentes também ganhariam força, reu-

nindo peritos e funcionários internacionais, colhendo informações em suas diversas áreas de atuação e instrumentalizando a cooperação internacional. Seus idealizadores desejavam que as organizações internacionais se constituíssem em caixa de ressonância das mais legítimas aspirações dos povos.

As relações internacionais, até 1914, estavam essencialmente centradas na Europa, cujas potências detinham a maior parcela do poder mundial e irradiavam sua influência pelo mundo por meio de seus impérios coloniais, espalhados por todos os continentes. A guerra mudou esse estado de coisas e novos atores de peso não europeus, embora já ativos em suas respectivas regiões, entraram em cena de forma decisiva para participar da alta política internacional. Foi o caso precisamente dos Estados Unidos e de seu presidente, Woodrow Wilson, que viajou à Europa para levar a mensagem de uma nova ordem internacional e, na sua visão, redimir o Velho Mundo de seus excessos guerreiros. Aquela seria a primeira viagem além-mar de um presidente norte-americano no exercício de seu mandato. Poucas vezes antes uma potência não européia tivera tanto poder para influenciar de forma direta assuntos de interesse unicamente europeu. De fato, o declínio histórico da hegemonia européia, que só seria visível décadas mais tarde, havia sido selado em parte pelas enormes perdas humanas e materiais que abalaram a estrutura industrial daqueles países, incluindo sua capacidade econômica de gerar os excedentes de recursos que perfazem as condições de potência para uma política externa de projeção global. A Segunda Guerra Mundial encarregar-se-ia de consumir o fenômeno, dando-lhe forma mais conclusiva.¹

Nessa fase de transição, o Brasil também teve sua parcela de envolvimento político na Europa, embora esta evidentemente não pudesse ser comparada à norte-americana. Para a diplomacia bra-

¹ Ver, entre outros: MILZA, 1998, p. 7-41; GIRAULT e FRANK, 1988, p. 67-79.

sileira, a década de 1920 traria oportunidades e desafios novos nas relações internacionais, a começar pela presença na Conferência da Paz de Paris, a mais importante conferência internacional desde o Congresso de Viena de 1815. Este capítulo procurará mostrar como a política externa do governo Epitácio Pessoa reagiu a esse contexto no imediato pós-guerra, projetando-se mundialmente e recolhendo os dividendos da nova posição do Brasil no mundo pós-Versalhes.

A política externa brasileira para além do pan-americanismo

Um fator-chave nas relações interamericanas era a chamada “idéia de Hemisfério Ocidental”, segundo a qual as nações americanas, ligadas por uma história comum, pela resistência ao colonialismo, pela adoção de instituições republicanas de governo, pela solidariedade política e pela proximidade geográfica, compartilhariam dos mesmos valores e sentimentos e, por isso, formariam um conjunto à parte no mundo, moralmente superior em função do pacifismo do continente e do respeito às normas do direito internacional. Essa concepção teria suas raízes no monroísmo do início do século XIX e no relançamento do pan-americanismo sob inspiração dos Estados Unidos na década de 1880.² A partir desse legado histórico, Wilson construiu sua própria versão do mito da unidade hemisférica e acoplou a idéia às suas concepções mais amplas sobre as relações internacionais. Como assinalou Knott, o fundamento da política pan-americana de Wilson era a crença de que os Estados americanos constituíam uma “comunidade separada”, unida por uma ideologia do Novo Mundo baseada nos ideais de paz, ordem e progresso. Agindo sempre em concerto e total harmonia, a

² WHITAKER, 1954, p. 74.

América poderia levar sua mensagem redentora aos países das outras regiões. Como “defensores da fé”, os Estados Unidos teriam papel predominante na manutenção da unidade continental *vis-à-vis* o resto do mundo, em especial a Europa, corrompida pelas agruras do próprio passado.³

Cumprir ressaltar que, na prática, a política externa wilsoniana para a América Latina curiosamente pouco tinha de idealismo do ponto de vista do “outro”, a começar pelo número elevado de intervenções norte-americanas ocorridas precisamente durante os anos do governo Wilson, como no México, Haiti e República Dominicana, para citar apenas os casos mais notórios. Na visão de Washington, era preciso converter os países latino-americanos, pela força se necessário, a fim de mostrar-lhes os verdadeiros benefícios de um governo constitucional e democrático. Esse agudo contraste entre a auto-imagem dos Estados Unidos e os resultados de suas ações apenas reforçava a acentuada conotação ideológica subjacente à idéia básica de Hemisfério Ocidental e suas variantes. Não obstante, o apelo da idéia continuava a angariar adeptos latino-americanos, até mesmo no Brasil, servindo de pressuposto doutrinário para políticas diversas entre os países ao sul do continente, seja no âmbito pan-americano seja exclusivamente em relação aos Estados Unidos.

A intervenção direta dos Estados Unidos no desenlace da Grande Guerra significou para aquele país o alargamento temporário da idéia pan-americana e da percepção do Hemisfério Ocidental como uma comunidade de interesses mutuamente benéficos, cujos ideais deveriam ser agora levados ao Velho Mundo. Wilson personificou esse sentimento na Conferência da Paz e na defesa do estabelecimento da Liga das Nações, mas a oposição dos republicanos e as pressões internas pelo “retorno à normalidade” puseram

³ KNOTT, 1968, p. 285 e seg.

termo a esse momento de ativo engajamento político dos Estados Unidos nas questões européias. A partir de 1920, o vácuo de liderança ocasionado pelo retraimento relativo de Washington fez-se sentir de diversas maneiras nas relações internacionais, afetando a própria Liga tão ardentemente propugnada por Wilson. Esse “isolacionismo” norte-americano no pós-guerra, bem entendido, correspondeu somente a um afastamento tático de determinados temas da agenda política prevalecente na Europa. No terreno das relações financeiras e dos empréstimos, por exemplo, os Estados Unidos estiveram tão envolvidos na Europa quanto antes. Em outras regiões, como Extremo Oriente, Oriente Médio e América Latina, os Estados Unidos não só continuaram a se envolver politicamente como expandiram seus interesses.⁴ A suposta dicotomia entre América e Europa foi, em realidade, a face mais visível extraída das conseqüências políticas do “isolacionismo” dos Estados Unidos na década de 1920, com implicações para países latino-americanos como o Brasil.

De um modo ou de outro, a dicotomia América-Europa permeou a política externa brasileira desde os primeiros momentos da diplomacia do Brasil independente. Entretanto, a influência mais assertiva do pan-americanismo data da proclamação da República, época em que se produziu a americanização das relações exteriores do país. Ao longo dos governos da República Velha, a tendência seria reforçada. Durante o período em que o barão do Rio Branco esteve à frente do Itamaraty, por exemplo, o debate em torno do pan-americanismo e da Doutrina Monroe esteve na ordem do dia, opondo personalidades como Joaquim Nabuco e Oliveira Lima. Em seus muitos escritos, Nabuco tenazmente defendeu que a América formava um sistema político diverso daquele existente na Europa, “uma constelação com órbita própria e distinta”.

⁴ GIRALTO e FRANK, *op. cit.*, p. 99-100.

Como unidade política autônoma, as repúblicas americanas estariam predestinadas a formar um sistema continental único no mundo, independente da Europa.⁵ A tensão dialética entre os dois continentes, portanto, não foi um fenômeno nascido da Primeira Guerra Mundial, mas o tema ganharia significado especial na década de 1920.

A América Latina emergiu na política internacional como reflexo da reviravolta produzida pelo conflito de 1914-1918. Não houve no passado intervenção semelhante de países latino-americanos nas questões diplomáticas européias. Antes da guerra, as Conferências de Haia haviam oferecido uma oportunidade pioneira para os países da América Latina terem sua voz ouvida no cenário mundial, outrora limitada ao escopo regional das conferências pan-americanas. Em Haia, contudo, o objetivo primordial era meramente a discussão jurídica de mecanismos de preservação da paz e de solução pacífica dos conflitos, com vistas ao aperfeiçoamento do direito internacional. A guerra na Europa abriu uma janela de oportunidade para os países da América Latina. Novas possibilidades existiam nos campos político, econômico e militar, muitas até então inéditas para as relações internacionais daqueles Estados. Entre todos os países latino-americanos, aquele que mais se engajou nesse processo, para o bem ou para o mal, foi precisamente o Brasil que, além de ter entrado na guerra propriamente dita, aventurando-se até mesmo a prestar uma contribuição militar (ainda que modesta), participou da Conferência da Paz e aderiu à recém-fundada Liga das Nações, obtendo um assento não permanente no Conselho da organização. A partir de 1917, portanto, o Brasil iniciou uma fase de mundialização das suas relações exteriores, ou mais corretamente de “europeização”, que haveria de trazer à baila o confronto latente entre a tradicional política pan-americanista do

⁵ CERVO e BUENO, 2002, p. 184-187.

Brasil (centrada na América) e a nova projeção mundial brasileira (em direção à Europa).

Se o ano de 1917 foi deveras significativo para a política externa brasileira, caberia a pergunta: por que o Brasil entrou na guerra? Entre as justificativas oficiais e os interesses menos confessos, não parece existir uma explicação única que abarque todos os fatores envolvidos na decisão brasileira de aderir ao grupo dos países aliados contra os impérios centrais. As razões para tanto devem ser buscadas levando em consideração o contexto da época e uma pluralidade de causas, incluindo motivações políticas, objetivos estratégicos, pressões internas e externas, interesses econômicos ou ainda fatores não tangíveis. No âmbito interno, por exemplo, havia simpatia de boa parte da população brasileira pela causa aliada, circunstância que contribuiu para dar à quebra da neutralidade um caráter de “vontade nacional”. Como respaldo popular à decisão do governo brasileiro, não se pode subestimar o peso da indignação generalizada da opinião pública após o torpedeamento de navios brasileiros por submarinos alemães em 1917, considerado pelo cidadão comum um ato gratuito de agressão contra um país neutro.

Politicamente, a adesão brasileira não era destituída de sentido se entendida como decisão de política externa. O Brasil acompanhava o exemplo dos Estados Unidos, em nome da solidariedade continental, à luz de sua política de aproximação com aquele país. Igualmente importante, o Brasil assumia a liderança entre os países sul-americanos por ser o primeiro a tomar esse passo, enquanto outros titubeavam em fazê-lo ou preferiam não fazê-lo de modo algum. Quando a embaixada brasileira em Washington notificou o Departamento de Estado a propósito da revogação da neutralidade do Brasil na guerra entre os Estados Unidos e o império alemão, em nota de 4 de julho de 1917, a questão foi colocada em termos niti-

damente pan-americanos. A República brasileira reconhecia que um dos beligerantes era “parte integrante do continente americano”, e que a esse beligerante o Brasil estava ligado “por uma tradicional amizade e pelos mesmos sentimentos na defesa dos interesses vitais da América e dos princípios reconhecidos do direito”. Se o Brasil procurara até então não demonstrar “qualquer parcialidade no conflito europeu”, não podia ficar indiferente por mais tempo quando a luta passou a envolver também os Estados Unidos. Continuava a nota:

Se até agora a relativa falta de reciprocidade de parte das Repúblicas americanas desvirtuava o verdadeiro caráter da doutrina de Monroe, permitindo uma interpretação menos fundada das prerrogativas de sua soberania, os presentes acontecimentos, que acabam de levar o Brasil a se colocar ao lado dos Estados Unidos num crítico momento da história do mundo, vêm confirmar a feição prática de solidariedade continental da nossa política exterior, política, aliás, que sempre foi a do nosso antigo regime todas as vezes em que estava em jogo qualquer uma das nações irmãs e amigas do continente americano. A República observou estritamente as nossas tradições políticas e diplomáticas e continuou fiel aos princípios liberais sob cuja égide a nação tem vivido.⁶

Economicamente, o comércio entre o Brasil e a Alemanha havia sido paralisado desde os primeiros anos da guerra em função do bloqueio marítimo aliado. Esse quadro não deveria mudar caso o Brasil permanecesse neutro ou mesmo se eventualmente se unisse à Alemanha, hipótese bastante remota. As exportações brasileiras já estavam sendo dirigidas essencialmente aos aliados e

⁶ MRE, *Guerra da Europa – Documentos diplomáticos – Atitude do Brasil*, 1918, p. 226-227.

aprofundar os laços econômicos e comerciais com esses países seria uma alternativa conseqüente com determinada realidade político-militar. Havia, certamente, coação por parte dos aliados para que o Brasil liquidadasse os bens inimigos no país, eliminando a concorrência econômica alemã. Nesse sentido, os interesses comerciais da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos eram bem claros, como denunciara na época o deputado Dunshee de Abranches, entre outros.⁷ Efetivamente, em novembro de 1917, após o torpedeamento por submarinos alemães de mais dois navios mercantes brasileiros, o *Acari* e o *Guaíba*, o governo brasileiro tomou uma série de medidas de represália contra súditos alemães no Brasil. A mensagem presidencial encaminhada ao Congresso, com vistas à obtenção da autorização do Legislativo, justificava essa atitude afirmando que a Alemanha continuava a “dizimar a nossa frota mercante e a impedir pelas armas as nossas relações de comércio com o mundo”. Não era mais “tolerável” que a representação comercial, bancária e industrial daquele país no Brasil deixasse de sofrer as “limitações aconselhadas pelo nosso patriotismo”, na forma de necessárias medidas de exceção e de legítima defesa. Não era “prudente” que do Brasil saíssem recursos para o “império inimigo” ou que, dado o estado de guerra, continuassem como outrora as relações de direito privado de súditos alemães com os poderes públicos.⁸

Para o Brasil, entrar na guerra talvez ajudasse a contornar as restrições impostas pelos próprios aliados, as quais prejudicavam o curso normal das transações comerciais do Brasil com o resto do mundo. A neutralidade não tornava mais fácil o comércio internacional do país, sujeito ao constante policiamento dos mares pelas forças navais aliadas. A introdução das listas negras desestabilizava parte da cadeia de negócios no país, afetando firmas brasileiras

⁷ VALLA, 1976, p. 30-32.

⁸ Relatório do MRE, 1918, p. XI-XII.

que dependiam do capital alemão ou mantinham relações com comerciantes alemães. Ainda mais grave era a proibição de importações de café em países da Europa, a começar pela Grã-Bretanha, visto que o produto era considerado supérfluo para o esforço de guerra. Até os Estados Unidos ameaçavam limitar suas compras de café brasileiro. A esse respeito, Nilo Peçanha desabafou certa vez: “Vamos carregar nossa cruz, pois não somos culpados do Brasil, ao contrário da Argentina, só exportar aquilo de que o mundo em última análise pode prescindir”.⁹

A ameaça externa ao café atingia em cheio interesses paulistas e acrescentava ainda um elemento interno de pressão sobre o governo brasileiro para que fossem tomadas atitudes enérgicas visando a reverter esse quadro. Enquanto o Brasil ainda era neutro, Altino Arantes, presidente do Estado de São Paulo, reclamou no Itamaraty acerca do embargo britânico ao café e exigiu providências. A medida, “injustificável” segundo Arantes, prejudicava o mercado cafeeiro e a produção nacional. No início de abril de 1917, uma delegação de alto nível do Estado de São Paulo viajou ao Rio de Janeiro para discutir com o presidente Venceslau Brás assuntos relativos à guerra, como a garantia de que a Alemanha pagaria o dinheiro resultante da venda do café que aquele Estado possuía estocado em portos europeus antes da guerra. A missão paulista, como sugeriu Leuchars, também teria pedido a saída do Itamaraty do então chanceler Lauro Müller, por acreditar que ele demonstrava parcialidade em relação à Alemanha. Ironicamente, Müller seria posteriormente acusado, por fatos muito menos importantes, de ser subserviente aos Estados Unidos e favorável à política de “marchar ao compasso de Washington”, mas o engajamento definitivo do Brasil na Primeira Guerra Mundial só

⁹ VINHOSA, 1990, p. 122-124; Peçanha a Magalhães, tel., RJ, 20 jan. 1918, AHI 227/3/18.

foi materializado após sua renúncia ao cargo de ministro das Relações Exteriores, em 3 de maio de 1917.¹⁰

As iniciativas de cooperação militar teuto-brasileira anteriores a 1914 também contribuíram para que os aliados aumentassem a pressão pelo rompimento com a Alemanha. Nesse terreno, existia no Brasil o temor de que, na hipótese de vitória da Alemanha, aumentaria a vulnerabilidade da região sul do país. Estimava-se que as ambições alemãs, ameaçando a segurança naquela área, ganhariam força com apoio dos imigrantes alemães. Uma possível invasão vinda da Argentina, neutra na guerra, não estava inteiramente descartada nas considerações estratégicas do Exército brasileiro e preocupava a diplomacia brasileira. Em meados de 1918, por exemplo, quando a imprensa divulgou que o governo argentino havia pedido um crédito ao Congresso de £16 milhões para comprar navios de guerra e aeroplanos, a notícia alarmou Antonio da Fontoura Xavier, ministro brasileiro em Londres. O diplomata brasileiro sugeriu ao Itamaraty que fosse feita uma gestão especial com o governo da Grã-Bretanha fazendo ver que conviria “desde já” tomar medidas para que os estaleiros britânicos não fornecessem armas a países neutros que pudessem voltar-se contra seus aliados (leia-se Brasil) e contra a própria Grã-Bretanha, “caso fosse realizável o sonho alemão de restituir as Malvinas, Gibraltar e Amarração suas expressões geográficas”.¹¹

O apoio estratégico das potências aliadas, especialmente dos Estados Unidos, traria maior tranquilidade para a fronteira sul do Brasil e ofereceria proteção extra ao transporte marítimo do comércio exterior brasileiro para os mercados da Europa e América do Norte. Esses dois objetivos foram em parte contemplados pela chegada da esquadra do almirante William B. Caperton no Rio de

¹⁰ LEUCHARS, 1983, p. 118-120.

¹¹ Fontoura a Peçanha, tel., Londres, 16 ago. 1918, AHI 219/2/12.

Janeiro, em 4 de julho de 1917, uma vez franqueado o uso dos portos brasileiros para as unidades de guerra aliadas.¹² A presença dos navios norte-americanos no Atlântico Sul serviria como instrumento de dissuasão contra a Argentina e ajudaria no combate à guerra submarina alemã. Além disso, o incremento da cooperação militar com os aliados poderia trazer eventuais dividendos materiais (aquisição de armamentos e munição) e profissionais (treinamento de oficiais brasileiros nas novas técnicas de guerra empregadas no teatro europeu, como no caso da aviação militar).

O Brasil também esperava lucrar com a entrada na guerra, aumentando suas vendas aos aliados. Calculava-se que as exportações brasileiras de matérias-primas, suprimentos e gêneros alimentícios poderiam crescer consideravelmente. O Brasil já fornecia 80% do manganês consumido pelos Estados Unidos em 1917.¹³ Outros ganhos materiais concretos também estavam em perspectiva. Dada a escassez de meios de transporte e navegação, a disponibilidade de navios era um ativo grandemente procurado durante a guerra. Ora, o Brasil havia arrestado uma frota mercante completa de navios alemães surtos em portos brasileiros e poderia garantir, com o reconhecimento da beligerância, a sua utilização para transportar os produtos brasileiros para os países europeus e os Estados Unidos. A possibilidade de uso desses navios foi objeto de intensa disputa entre as potências aliadas, tal o valor que lhes era atribuído. Apostar na vitória dos aliados, tendo no horizonte as futuras negociações de paz, aumentaria ainda o poder de barganha do Brasil na tentativa de assegurar a posse definitiva dos navios ex-alemães, entre outras reclamações contra o governo da Alemanha, incluindo aí o recebimento do dinheiro do café do Estado de São Paulo, assunto que, como já foi dito, interessava fortemente àquela uni-

¹² HEALY, 1976, p. 297-300.

¹³ DOWNES, 1986, p. 220.

dade da Federação. O prestígio brasileiro também sairia fortalecido se pudesse ser garantida desde cedo a participação do Brasil nessas conversações de paz, que prometiam ser de grande alcance histórico. Eram, em suma, múltiplas as motivações para a entrada do Brasil na guerra, embora nenhuma delas, tomada isoladamente, pudesse explicar por que o Brasil preferiu seguir esse curso de ação, enquanto outros países latino-americanos, como Argentina, Chile e México, acharam por bem manter-se neutros diante do conflito mundial.¹⁴

Assim, quando se assinou a rendição alemã em Compiègne, em 11 de novembro de 1918, estava aberto o caminho para o processo de negociação dos termos da paz. No Brasil, quatro dias depois do armistício assumia interinamente o governo o vice-presidente Delfim Moreira, visto que o presidente eleito Rodrigues Alves se encontrava gravemente enfermo. No lugar de Nilo Peçanha, a pasta do Ministério das Relações Exteriores foi ocupada por Domício da Gama, ex-colaborador do barão do Rio Branco e embaixador em Washington de 1911 a 1918. Seus quase oito anos de permanência nos Estados Unidos lhe haviam granjeado amigos e contatos influentes nos círculos oficiais norte-americanos, em especial no Departamento de Estado, onde seu nome era tido em alta conta.

Como país beligerante, o Brasil enviaria uma delegação à Conferência da Paz, mas o processo de escolha do chefe da missão encontrou dificuldades imprevistas. Domício da Gama estava seguro de que seu nome seria indicado, haja vista suas boas relações com as autoridades norte-americanas. Não obstante, Rui Barbosa foi inicialmente convidado para a função por Rodrigues Alves, que considerou ser o nome de Rui o que melhor exprimia a “vontade

¹⁴ Uma análise abrangente do processo de entrada do Brasil na guerra iria além do escopo deste livro. Entre trabalhos recentes que abordam o tema, ver especialmente BUENO, 2003.

geral da nação”.¹⁵ Com efeito, Rui Barbosa desfrutava de certo prestígio internacional resultante de sua participação na Segunda Conferência de Haia, em 1907, além de ter-se colocado desde o início em favor das forças aliadas durante a guerra, criticando os excessos germânicos e liderando manifestações aliadófilas como presidente da Liga Brasileira pelos aliados. Rui, no entanto, declinou o convite.

Em sua carta a Rodrigues Alves, datada de 8 de dezembro de 1918, Rui Barbosa expôs os motivos de sua recusa à chefia da delegação brasileira e lançou ataques contra Domício da Gama, que teria feito publicar uma “vária” no *Jornal do Commercio* sugerindo que as delegações das nações beligerantes à Conferência da Paz seriam chefiadas pelos seus ministros das Relações Exteriores. Rui criticou particularmente a noção de que, como a maior parte do programa da conferência versaria sobre assuntos que afetavam “quase unicamente os países da Europa”, o Brasil haveria de ter ali parte menos ativa quando fossem deliberados os termos de paz “sobre os principais objetivos da guerra”, como retificações de fronteira, questões de nacionalidades, questões coloniais, entre outros. Rui assinalou que todos esses assuntos interessavam de fato ao Brasil, porquanto não deveria haver distinção entre América e Europa na política internacional. O trecho em que o político baiano rejeita as “antigas separações de continentes” é bastante ilustrativo:

Não importa que estejamos em continentes diversos. Politicamente, com as aproximações, as intervenções, as transformações, as revoluções e as subversões desta guerra, o Atlântico desapareceu, e uma nova Atlântida, invisível, mas sentida nos seus efeitos, emergindo subitamente das ondas revoltas do grande cataclismo, pôs em continuidade territorial o velho mundo com o novo. Acabou-se a

¹⁵ Alves a Barbosa, carta, RJ, 3 dez. 1918, Arquivo Rui Barbosa, CR 56/1.

noção anacrônica em que cada uma das partes da terra se insulava nos seus limites continentais, debaixo de hegemonias poderosas e à sombra de princípios exclusivistas. A América está na Europa, a Europa na América, e a América, com a Europa, na humanidade, em cujo seio os povos, como os homens, não se distinguem hoje senão pelo grau de inteligência, moralidade e cultura. [...] Deixemo-nos, pois, de andar repetindo os estribilhos interesseiros ou ridículos de que a Europa é dos europeus, e a América dos americanos. Descartemo-nos do preconceito fútil, que põe o Brasil sob o signo exclusivo da América do Norte, e nos habitua a cuidar que precisamos dela mais que da França ou da Grã-Bretanha, quando a verdade é que necessitamos por igual dessas três amizades.¹⁶

O embaixador norte-americano no Rio de Janeiro, Edwin V. Morgan, criticou reservadamente a indicação de Rui Barbosa, que teria demonstrado inclinações para a Grã-Bretanha por ocasião de um discurso no Senado, declarando-se favorável ao princípio da supremacia naval britânica. Rui teria ainda dito a um amigo que ele preferia aprofundar as relações do Brasil com a Grã-Bretanha ao invés de trocá-las pelo relacionamento com os Estados Unidos, ainda não testado na prática. Segundo Rui, não haveria motivo para substituir um parceiro antigo e confiável por outro novo e desconhecido. Não por outra razão, a missão diplomática britânica no Rio de Janeiro via Rui Barbosa com bons olhos. Para Arthur Peel, Rui era “unanimemente considerado como o maior político brasileiro hoje”.¹⁷

Seja como for, descartados os nomes de Domício e Rui, foi escolhido para a chefia da delegação brasileira Epiácio Pessoa,

¹⁶ BARBOSA, 1933, p. 252-253.

¹⁷ Peel a Balfour, tels., RJ, 7 e 14 dez. 1918, FO 371/3653; Muli a Peel, carta muito confidencial, 30 jan. 1919, FO 371/3653; Peel a Curzon of Kedleston, tel., RJ, 12 mar. 1919, FO 371/3653. Sobre a controvérsia na escolha da chefia da delegação brasileira à Conferência da Paz, ver VINHOSA, op. cit., p. 201-210.

senador pela Paraíba, jurista e autor, em 1911, de um projeto de Código de Direito Internacional Público. Epitácio já havia sido dias antes convidado pelo próprio Domício para fazer parte da delegação, assim como João Pandiá Calógeras, deputado por Minas Gerais e ex-ministro da Agricultura e da Fazenda no governo Venceslau Brás. Ainda em dezembro de 1918, Domício da Gama tentou fazer que o Brasil fosse convidado a participar das conferências preliminares da paz, anteriores à Conferência propriamente dita. O chanceler brasileiro acreditava que a presença do Brasil nas conferências preliminares teria um bom efeito na política interna, pois, nas suas palavras, “isso ajudaria o governo perante a opinião pública, que nos está julgando descuidados”. No entanto, apesar dos pedidos ao Departamento de Estado e ao Foreign Office, tal não foi possível em razão da resistência das grandes potências européias, que consideravam diminuta a colaboração efetiva do Brasil na guerra.¹⁸

Sem conhecer ainda o programa da Conferência ou os detalhes sobre a composição das delegações, em 20 de dezembro de 1918, Domício da Gama comunicou ao ministro brasileiro em Paris, Olinto de Magalhães, que havia sido “necessário” nomear um quarto delegado do Brasil para o congresso da paz. Além de Epitácio Pessoa como chefe, do próprio Olinto de Magalhães, e de Pandiá Calógeras, que já havia embarcado em viagem para a Europa, a delegação deveria agora incluir também Raul Fernandes, advogado e três vezes deputado federal pelo Rio de Janeiro. Como a antever problemas, o chanceler brasileiro registrou sua expectativa de que a delegação não pareceria “demasiado numerosa”.¹⁹

Em 8 de janeiro de 1919, Domício da Gama instruiu a embaixada brasileira em Washington a solicitar a intercessão a favor

¹⁸ Gama a Ipanema, tel. confidencial, RJ, 5 dez. 1918, AHI 273/2/11; Gama a Magalhães, tel., RJ, 5 dez. 1918, AHI 273/2/11.

¹⁹ Gama a Magalhães, tel., RJ, 20 dez. 1918, AHI 227/3/18.

do Brasil de Frank Polk, secretário de Estado interino, para que fosse aceita a delegação com quatro membros. Estes, explicou Domício, haviam sido designados quando os planos das grandes potências ainda não eram conhecidos e não havia sido possível esperar mais por causa da distância e da pressão da opinião pública. A redução no número de delegados seria “humilhante” e causaria “ressentimento prejudicial à harmonia necessária entre povos e governos neste momento particularmente difícil”. Em atendimento à solicitação de Domício, Polk telegrafou ao secretário de Estado, Robert Lansing, que já se encontrava em Paris, e defendeu calorosamente a causa brasileira. Segundo Polk, o Brasil merecia “o tratamento mais favorável”, pois era a única potência da América do Sul que havia de fato “declarado guerra prontamente” e prestado “cooperação ativa” na guerra, contribuindo com o envio de navios e com outras formas de assistência material. O Brasil vinha “lealmente” apoiando os Estados Unidos em praticamente todas as questões sul-americanas e um golpe ao prestígio brasileiro neste momento seria um “motivo de gratificação” para a Argentina e para o Chile, que tinham permanecido fora da guerra.²⁰

A decisão norte-americana de elevar a posição do Brasil na Conferência foi abraçada pelo próprio presidente Wilson. No dia 12 de janeiro, em Paris, realizou-se no Quai d’Orsay a primeira reunião dos representantes das grandes potências no Conselho dos Dez e uma das questões de organização levantadas foi justamente a da representação dos delegados das potências menores na Conferência. Wilson sugeriu que o Brasil deveria ter três assentos por ser um país maior que a Bélgica, a Grécia e outros, que deveriam ter somente dois assentos. O sentimento prevalecente entre as outras potências, no entanto, era de que a representação brasileira deveria ser restrita a apenas dois delegados. No dia seguinte,

²⁰ Gama a Ipanema, tel., RJ, AHI 235/4/5; SMITH, 1991, p. 127-128.

Wilson voltou ao assunto para defender sua tese, declarando que o Brasil era o único Estado latino-americano “considerável”, com uma população de mais de 30 milhões de habitantes. O Brasil estava mais sujeito à influência alemã que qualquer outro dos Estados sul-americanos e muitos dos Estados que constituíam o país eram “controlados pelos elementos germânicos da população”. Em mais uma geração, continuou Wilson, este país poderia ficar “inteiramente germanizado”. Como os Estados Unidos estavam interessados em tentar afastar o Brasil da Alemanha, Wilson observou que se o Brasil recebesse uma “posição excepcional”, como a de possuir três delegados, ficaria “ligado aos nossos próprios interesses e então seria útil aos aliados como um dos grandes Estados da América do Sul”.²¹

O primeiro-ministro britânico, David Lloyd George, exprimiu suas dúvidas em relação à proposta norte-americana. Segundo ele, a representação deveria guardar alguma referência com “os sacrifícios feitos por cada país”. O Brasil havia sem dúvida enviado dois ou três contratorpedeiros, mas afora isso “não havia feito absolutamente nenhum esforço”. Seria, portanto, “odioso” se o Brasil tivesse três representantes em comparação com os dois reservados à Bélgica, Grécia e Sérvia. Wilson retrucou indicando que seu argumento estava voltado para o futuro: era um “argumento político”. Ele acreditava que se a sua proposta não fosse aprovada a Alemanha iria “imediatamente recobrar seu controle sobre o Brasil”. Diante da insistência de Wilson, Lloyd George respondeu que sua intenção não era de resistir à proposta e atrasar o progresso da reunião, mas que ele estava considerando “o que o público lá fora iria pensar”.²²

²¹ LINK, 1986, v. 54, p. 45.

²² Ibid., p. 46.

Como previra o primeiro-ministro britânico, a notícia de que o Brasil receberia “tratamento especial” provocou espanto em Paris. A imprensa francesa explodiu em críticas e protestos contra o privilégio a ser dado ao Brasil. O jornal *Libre Parole*, em matéria sob o título “Decisão lamentável”, observou que a opinião pública não compreendia aquela decisão, que parecia ter “certo perfume pan-americano”.²³ Como solução de compromisso, acordou-se em seguida que o Brasil poderia ter três delegados à condição que também fossem concedidos três assentos à Bélgica e à Sérvia. A distribuição final dos assentos na Conferência, por conseguinte, ficou assim decidida: Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão, cinco delegados cada um; Bélgica, Brasil e Sérvia, três delegados; China, Grécia, Hedjaz, Polônia, Portugal, Romênia, Sião e Tchecoslováquia, dois delegados; Bolívia, Cuba, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Libéria, Nicarágua, Panamá, Peru e Uruguai, um delegado.²⁴

Domício da Gama observou que o resultado satisfazia a opinião pública brasileira, a qual, na avaliação do chanceler, reconhecia que “só por favor das grandes potências obtivemos três delegados no congresso de paz”. Os assentos a que o Brasil teria direito seriam então ocupados por Epiácio Pessoa, Calógeras e Raul Fernandes. Olinto de Magalhães, o “quarto” delegado, acompanharia oficiosamente os trabalhos da Conferência apenas enquanto fosse diplomata residente em Paris. A delegação completa contaria ainda com: Rodrigo Otávio de Langaard Menezes, consultor jurídico; comandante Malan d’Angrogne, consultor militar; capitão-de-fragata Armando Burlamaqui, consultor naval; Hélio Lobo, secretário-geral; e mais sete secretários e oito adidos.²⁵ Esses seriam os

²³ Magalhães a Gama, tel., Paris, 15 e 16 jan. 1919, AHI 227/3/3.

²⁴ TEMPERLEY, 1969, Vol. I, p. 498.

²⁵ Gama a Fontoura, tel., RJ, 17 jan. 1919, AHI 219/3/3; Composition de la Délégation du Brésil, Hotel Plaza Athénée, AHI 273/2/14.

representantes encarregados de negociar em solo europeu os assuntos de interesse para o Brasil na Conferência que estava prestes a começar. A intervenção dos Estados Unidos a favor do Brasil na questão do número de delegados estabelecera o precedente para o padrão pedido-resposta de apoio político entre os dois países, o qual seria repetido em outras oportunidades ao longo daquele conclave internacional. O incentivo norte-americano seria crucial em Paris para impulsionar a recém-adquirida projeção do Brasil no cenário mundial.

O Brasil e a Conferência da Paz de 1919

A Conferência da Paz teve início oficialmente em 18 de janeiro de 1919, com a realização de sua primeira sessão plenária, presidida por Georges Clemenceau, presidente do Conselho de Ministros francês. Dela tomavam parte 32 países (incluindo os domínios britânicos), mas a Alemanha não foi autorizada a participar. Várias comissões foram criadas para tratar de temas particulares, mas, na realidade, os trabalhos mais importantes eram levados a cabo fora das sessões plenárias e da estrutura formal das comissões, particularmente no Conselho dos Dez, uma virtual extensão do Conselho Supremo de Guerra, com a presença exclusiva de dois representantes de cada uma das grandes potências: os mandatários dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Itália e Japão, acompanhados de seus respectivos ministros das Relações Exteriores. Nessa primeira sessão plenária, foi aprovado o artigo 1º do regulamento da Conferência, o qual instituía que as potências com “interesses gerais” tomariam parte em todas as sessões e comissões, ao passo que as potências com “interesses particulares” só participariam das sessões em que fossem discutidas questões que as interessassem diretamente. Esse dispositivo, segundo Pandiá Calógeras, seria “a exclusão, nas comissões, de todos os povos menos os chamados grandes”.²⁶

²⁶ Protocole nº 1 de la Conférence des Préliminaires de Paix, séance plénière du 18 janvier 1919, AHI 273/2/14; CALÓGERAS, 1930, p. 162.

Enviado como escalão avançado para acompanhar as negociações preliminares da Conferência, Calógeras assumiria uma postura de reação às tentativas de divisão entre países de interesses “gerais” e “particulares”. Segundo registrou em seu diário da Conferência, várias vezes Calógeras tentou mostrar, em seus contatos com autoridades européias, como era “ilógico proclamar o princípio da Liga das Nações, cuja base é a igualdade delas perante o Direito, e negá-lo na aplicação”.²⁷ Nas conferências internacionais do século XIX, e por mais forte razão nos séculos anteriores, a ação pertencia às grandes potências e o mais comum era exatamente a não-participação dos pequenos Estados. Agora, em 1919, mais essa noção da sabedoria convencional da “velha diplomacia” era questionada e, contra a tendência ao monopólio das decisões, o Brasil deixaria registrado seu protesto em defesa dos interesses das potências menores, aliadas das principais deliberações da Conferência.

No entanto, em resposta à proposta feita conjuntamente por Calógeras e Olinto de Magalhães de fazer oposição ao artigo 1º do regulamento, Domício da Gama, preocupado em não entrar em atrito com o governo norte-americano, manifestou-se contra essa iniciativa. Para Domício, convinha ponderar o seguinte: 1º) na realidade, cabia às nações vencedoras o principal papel naquela assembleia; 2º) sendo convidado para um congresso, cujo programa não fora chamado a colaborar, não cumpria ao Brasil reclamar contra seus termos; 3º) esses termos eram talvez prudentes, se visavam a evitar o perigo da influência nas deliberações e nos votos de interesse político avassalador; 4º) a marcha dos trabalhos seria demorada se desde o começo se entrasse a discutir e a reivindicar um direito fundado, mas dificilmente atendível naquele momento;

²⁷ O diário de Calógeras permaneceu inacabado e compreende apenas o período de 13 dez. 1918 a 31 jan. 1919 com uma nota adicional escrita em 6 mar. 1919. Cf. Conferência da Paz: Diário. In: SIMONSEN, 1934, p. 66.

e 5^o) uma outra atitude poderia prejudicar o êxito das reclamações concretas que interessavam mais especialmente ao Brasil. O chanceler brasileiro, em resumo, não desejava comprometer “nossa situação de amigos agradecidos”.²⁸

Na segunda sessão plenária, em 25 de janeiro, os delegados das potências menores se uniram para protestar contra a sub-representação de seus países nas comissões da Conferência, em especial no caso da comissão que iria tratar da projetada Liga das Nações. Paul Hymans, ministro dos Negócios Estrangeiros e delegado da Bélgica, foi o primeiro a levantar o assunto, secundado pelas delegações do Brasil, Sérvia, Portugal e outras. Contrariando as instruções de Domício, Calógeras fez uma intervenção, em francês, nos seguintes termos:

É com certa surpresa que eu escuto dizer a cada instante: “foi decidido isso, foi decidido aquilo”. Quem tomou uma decisão? Nós somos uma Assembléia soberana, uma Corte soberana: quer me parecer que o órgão normal de nossas decisões é a própria Conferência.

Calógeras declarou que aderira “de todo coração” ao princípio da Liga das Nações, mas fazia um apelo ao presidente da Conferência para que o Brasil tivesse a representação à qual acreditava fazer jus. O representante brasileiro afirmou, ainda, sua simpatia pelo princípio da unanimidade nas decisões de diplomacia parlamentar, com base na sua experiência de várias conferências internacionais pan-americanas.²⁹

Falando de forma incisiva, Clemenceau interveio no debate para recordar que a decisão de convocar uma conferência de paz em Paris havia sido tomada pelas grandes potências. Elas tiveram milhões de mortos e feridos e, se não fosse pelo grande conceito

²⁸ Calógeras e Magalhães a Gama, tel., Paris, 18 jan. 1919, AHI 227/3/3; Gama a Magalhães, tels., RJ, 23 e 30 jan. 1919, AHI 227/3/15.

²⁹ Protocole n^o 2 de la Conférence des Préliminaires de Paix, séance plénière du 25 janvier 1919, p. 14, AHI 273/2/14; LINK, 1986, v. 54, p. 263.

da Liga das Nações, poderiam ter sido egoístas o bastante para consultar apenas umas às outras. Entretanto, as grandes potências não desejaram fazer isso e convocaram as nações interessadas, não para impor a elas sua vontade, mas para solicitar ajuda e cooperação. O presidente francês ressaltou que sua experiência de muitos anos de vida política indicava que quanto maior a comissão menor o trabalho realizado. Ele assegurou que os direitos das potências menores seriam amplamente protegidos e, com essa garantia, a reivindicação por maior representatividade foi momentaneamente contornada.³⁰

Continuaram, todavia, as articulações. Na manhã do dia 27 de janeiro, em reunião em separado dos delegados latino-americanos, Calógeras, fazendo-se líder do grupo, defendeu a tese do não-reconhecimento nem de grandes nem de pequenas potências, argumentando que mesmo se os interesses fossem de fato desiguais, as soberanias deveriam ser consideradas iguais. No mesmo dia, Calógeras e Magalhães insistiram nessa tese ao participarem de reunião de coordenação entre os países de “interesses particulares”, destinada a articular uma ação conjunta no caso da representação nas comissões. Calógeras declarou então:

Nós viemos aqui com um grande ideal que todos defendem: nós queremos instituir a Liga das Nações, isto é, um regime de igualdade entre todas as nações. O princípio já foi perfeitamente estabelecido. É preciso que se dê a cada nação um voto: *one nation, one vote*.

No final das contas, graças às pressões por mudanças no artigo 1º, com a participação ativa do Brasil, as grandes potências acabaram concordando em aceitar a presença das potências menores nas diversas comissões da Conferência.³¹

À parte as questões de procedimento e representação, o Brasil tinha outras preocupações substantivas na Conferência.

³⁰ GOLDBERG, 1969, p. 55-57.

³¹ CALÓGERAS, op. cit., p. 162-163.

O governo brasileiro planejava obter a regularização definitiva de suas principais pendências resultantes da beligerância. Para Domício da Gama, essas questões deveriam ser tratadas e resolvidas o quanto antes e não deixadas para quando do reatamento das relações com a Alemanha, “porque nossa posição seria menos forte então”. O Brasil pretendia receber da Alemanha indenizações referentes a: a) gastos com a esquadra brasileira no Atlântico (Divisão Naval em Operações de Guerra) e outras despesas da Marinha no valor total de £3.686.000; b) navios apresados ou afundados antes da declaração de guerra, causando £462.000 em prejuízos ao Lloyd Brasileiro; c) indenização a parentes de marinheiros brasileiros mortos ou feridos a bordo de navios afundados antes e depois do rompimento de relações; d) despesas resultantes da preparação para a guerra, incluindo o reembolso de £500.000 pago adiantado à fábrica Krupp; e e) diversos. A soma total que o Brasil pensava reclamar atingiria a vultosa cifra de £20 milhões em indenizações.³² A delegação brasileira, contudo, não teve a oportunidade de tratar em detalhe dessas reclamações, tema controvertido e complexo que seria transferido para a competência da Comissão de Reparações após terminada a conferência. Café e navios seriam, na verdade, as principais questões que demandariam a atenção dos delegados brasileiros à Conferência da Paz.³³

No caso do café, o Estado de São Paulo detinha antes da guerra estoques do produto nos portos de Hamburgo, Bremen, Antuérpia e Trieste, totalizando 1.835.361 sacas de café. Esses

³² Gama a Magalhães, tel., RJ, 28 dez. 1918, AHI 227/3/18; ESTADOS UNIDOS/FRUS, 1919, The Paris Peace Conference, Vol. II, p. 622.

³³ As questões do café e dos navios, na Conferência da Paz, já foram analisadas por diversos autores: GABAGLIA, 1951, Vol. I, p. 279-287; VINHOSA, op. cit., p. 211-231; LEUCHARS, op. cit., p. 148-156; SANTOS, 1996, p. 85-88. Para uma visão da época, ver PESSOA, 1925, p. 9-42 e documentos diversos sobre o assunto nos volumes AHI 273/2/11 e 273/2/13.

estoques, que serviam de garantia a dois empréstimos contraídos na Europa, ficaram sob a ameaça de confisco pelo governo alemão tão logo iniciada a guerra, razão pela qual o Estado de São Paulo decidira vender todo o produto ali armazenado por valor superior a 125 milhões de marcos, depositando em seguida essa quantia em Berlim, na casa bancária Bleischroeder. Quando as autoridades paulistas quiseram dispor desse dinheiro, o governo alemão bloqueou a retirada do depósito e informou que aquele montante permaneceria imobilizado até o fim da guerra.³⁴ O governo brasileiro desejava agora receber integralmente da Alemanha a quantia respectiva, se possível com juros.

Quanto aos navios, desde o início da guerra, o governo brasileiro havia mantido sob sua vigilância 46 navios mercantes alemães surtos em portos brasileiros. A internação havia sido compatível com o estatuto de neutralidade do Brasil e, até então, os navios ainda eram considerados de propriedade alemã. A situação mudou em abril de 1917, depois do rompimento das relações diplomáticas com a Alemanha. A escassez de tonelagem para o transporte marítimo contrastava com a permanência daqueles navios inaproveitados nos portos do país. O governo brasileiro arrestou então os navios alemães, a título de “posse fiscal”, e passou a arvorar neles o pavilhão nacional. O Brasil contava na época com uma frota mercante de 169 navios de alto mar, no total de 297.800 toneladas, dos quais 63 pertenciam ao Lloyd Brasileiro, 23 à Companhia de Comércio e Navegação, vinte à Companhia Nacional de Navegação Costeira e os restantes a companhias menores. Os navios alemães arrestados representavam assim mais de um quarto da Marinha mercante brasileira.³⁵ O governo alemão protestou, exigindo indenização.

³⁴ PESSOA, 1925, p. 10.

³⁵ Relatório do MRE, 1918, p. 66 e 71; Ministério da Marinha, *História naval brasileira*, 1985, v. 5, Tomo II, p. 246.

As potências aliadas, por sua vez, imediatamente tiveram interesse em aproveitar aqueles navios para o transporte de víveres e tropas na área do Atlântico Norte. Adiantando-se aos Estados Unidos, a França propôs ao Brasil a compra de 2 milhões de sacas de café em troca do franqueamento dos navios para seu uso e, em 3 de dezembro de 1917, os dois países assinaram um Convênio pelo qual trinta navios ex-alemães seriam afretados à França pelo prazo de um ano.³⁶ A questão a ser colocada pelo Brasil na Conferência seria o reconhecimento em definitivo da posse brasileira de todos os navios ex-alemães, até mesmo aqueles que ainda estavam sendo usados pelos franceses.

Epitácio Pessoa e os demais membros da delegação brasileira chegaram a Paris em 28 de janeiro. Antes, porém, que pudesse tratar das questões do café e dos navios, Epitácio participou das discussões da comissão encarregada de redigir a carta fundadora da projetada Liga das Nações, a qual, por insistência de Wilson, precederia o debate dos assuntos específicos da Conferência. O Brasil foi o único país latino-americano representado nessa comissão, cujos trabalhos iniciaram em 3 de fevereiro, no Hotel Crillon. O projeto da Liga fora concebido por Wilson como o alicerce jurídico-institucional sobre o qual deveria ser assentada a ordem mundial a emergir das negociações de paz. Como adiantara o presidente norte-americano em seus Quatorze Pontos, essa nova organização internacional garantiria a independência política e a integridade territorial dos Estados, baseando-se nos princípios da diplomacia aberta, do desarmamento, da arbitragem, da segurança coletiva e da cooperação econômico-social. A cobertura diária e maciça da imprensa mundial em Paris, outro fato novo para um congresso internacional daquela magnitude, cumpriria um papel-chave nesse processo, pelo menos nos primeiros momentos da Con-

³⁶ Relatório do MRE, 1918, p. 136-139.

ferência, submetendo a ação das delegações ao vigilante escrutínio da opinião pública.³⁷

Faziam parte da comissão da Liga das Nações dez representantes das cinco grandes potências (Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão) e cinco representantes das potências menores (Bélgica, Brasil, China, Portugal e Sérvia). Epitácio Pessoa, à semelhança de Calógeras, tivera a impressão geral de que em Paris tudo seria decidido exclusivamente pelas grandes potências, de acordo com seus interesses ou pontos de vista individuais. A presença das pequenas nações seria destinada apenas a dar uma “aparência liberal” à organização da conferência. Em virtude disso, Epitácio uniu-se aos protestos do grupo de potências menores, novamente sob a iniciativa de Hymans, delegado belga, para aumentar o número de seus representantes na comissão da Liga, o que acabou sendo afinal aceito com a admissão, a partir da sessão de 6 de fevereiro, de representantes da Grécia, Polônia, Romênia e Tchecoslováquia.³⁸ Da mesma forma, Epitácio opôs-se ao projeto britânico de reservar somente às grandes potências a composição do Conselho Executivo da futura Liga, limitando a participação dos demais países às discussões em que fossem parte diretamente interessada na questão. O delegado brasileiro pleiteou que todos os países tivessem representação permanente, pois, pelo projeto britânico, o Conselho não seria um órgão da Liga das Nações, mas “um órgão de cinco nações, uma espécie de tribunal”, ao qual todos teriam de se submeter.³⁹ Epitácio apresentou, ainda, uma proposta na qual sugeria que se adotasse a expressão “Liga dos

³⁷ WALTERS, 1952, Vol. I, p. 15-24.

³⁸ TEMPERLEY, op. cit., Vol. VI, p. 434; Pessoa a Gama, tel., Paris, 1^a fev. 1919. In: PESSOA, 1961, Vol. XIV, p. 8; Rapport présenté à la Conférence par la Commission de la Société des Nations, AHI 273/2/20.

³⁹ Pessoa a Gama, tel., Paris, 5 fev. 1919. In: PESSOA, 1961, Vol. XIV, p. 9; MYERS, 1926, p. 695.

Estados” ou “União dos Estados”, em vez de “Liga” ou “Sociedade das Nações”. Wilson, achando razoável a mudança, ponderou que se conservasse a denominação de “Liga das Nações” por esta já ser uma expressão popular e consagrada pelo uso, solicitando enfim que não se insistisse na modificação, o que se fez, retirando Epitácio a sua proposta.⁴⁰ Encerrando a primeira fase de seus trabalhos em apenas dez dias, a comissão aprovava um projeto de Pacto da Liga das Nações a ser apresentado publicamente na sessão plenária da conferência.

A mesma rapidez alcançada na redação do Pacto não pôde ser estendida ao complexo temário de assuntos que permanecia em aberto. Dois meses depois de iniciada a Conferência, as discussões alcançaram um estágio crítico e as decisões pareciam não avançar. O método do debate geral e das comissões numerosas gerara lentidão e impaciência. Era preciso encontrar um novo *modus operandi* para acelerar o processo e evitar o atraso nas deliberações de paz. Assim, em 25 de março, anunciou-se a criação do Conselho dos Quatro, órgão informal ainda mais exclusivo do que o Conselho dos Dez, reunindo apenas Wilson, Lloyd George, Clemenceau e Orlando.⁴¹ De forma emblemática, aqueles quatro estadistas espelhavam em suas condutas os choques de interesses em presença na Conferência: os Estados Unidos com sua própria agenda e aspirações que muitas vezes não se coadunavam com o ambiente vivido no cenário europeu; a França desejosa de suprimir definitivamente o perigo alemão da Europa e assegurar a própria segurança a todo custo; a Grã-Bretanha tentando dissuadir as pretensões francesas, preocupada especialmente em evitar o surgimento de uma nova potência hegemônica no continente caso a Alemanha fosse completamente anulada em seu poder militar e econômico; e a

⁴⁰ *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 7 fev. 1919, Biblioteca do Senado Federal.

⁴¹ LINK, 1992, p. xiii e seg.

Itália pretendendo receber o que a ela havia sido prometido, em 1915, para que entrasse na guerra ao lado dos aliados. Além disso, eram muitas as dificuldades e as divisões entre os aliados: divergências de concepção e de estratégia sobre o desmembramento do *Reich*; reivindicações territoriais de todo o tipo; o destino a ser dado à região do Reno e às minas de carvão do Sarre; o controle das colônias ultramarinas alemãs e das províncias não turcas do Império Otomano (de onde surgirá o sistema dos mandatos); a questão da Polônia e seu acesso ao mar pelo corredor de Dantzig; a situação da Áustria, o problema das minorias e os novos Estados do Leste europeu; entre vários outros.⁴²

No Conselho dos Quatro, formalmente denominado Conselho Supremo das Principais Potências Aliadas e Associadas, passaram a ser tomadas, em absoluta confidencialidade, as decisões verdadeiramente cruciais da Conferência. O primeiro golpe aos princípios da diplomacia aberta havia sido dado. Em termos práticos, o afunilamento do processo decisório excluiu o acesso das potências menores a esse foro privilegiado. Mesmo o Japão só era convidado a participar quando estavam em pauta questões específicas do Extremo Oriente. Para a delegação brasileira, que buscava acima de tudo uma solução para o problema dos navios ex-alemães (tendo ainda de enfrentar nessa matéria a oposição da França e da Grã-Bretanha, como será visto), a alternativa mais factível consistiria em solicitar a intervenção dos Estados Unidos em prol do Brasil no Conselho dos Quatro, que se reunia na própria residência de Wilson em Paris, situada na Place des États-Unis, número 11. A viabilidade dessa estratégia já havia sido sondada antes, em encontro entre Wilson e Epiácio Pessoa, quando este informou o presidente norte-americano de que havia recebido a recomendação de apoiar os Estados Unidos em assuntos de seu interesse e

⁴² TEMPERLEY, op. cit., passim; MILZA, op. cit., p. 9-20.

que, em troca, esperava também o auxílio da delegação norte-americana ao Brasil.⁴³

Entrementes, com o falecimento de Rodrigues Alves, ocorrido em 17 de janeiro, a sucessão presidencial tornou-se o assunto dominante na política brasileira. O nome de Rui Barbosa foi sugerido como candidato situacionista, com o apoio de Nilo Peçanha, mas as oligarquias estaduais relutaram em aceitá-lo. Tampouco havia consenso quanto a um provável candidato paulista ou mineiro, de modo que foi preciso encontrar um terceiro nome, neutro, capaz de acomodar as forças políticas regionais. A solução consistiu em indicar Epi­tácio Pessoa, político de um Estado pequeno do Nordeste que, por fortuna, desempenhava naquele momento função de relevo internacional para o país. Assim, sua candidatura oficial foi aprovada pela Convenção Nacional em 25 de fevereiro, com o apoio quase absoluto de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul: Epi­tácio recebeu 139 votos contra 42 dados a Rui Barbosa. O embaixador Morgan, tão logo conhecido o resultado, considerou a escolha “segura, embora não brilhante”, e indicou ao Departamento de Estado que na Conferência da Paz a delegação norte-americana teria a oportunidade de conhecer melhor o futuro presidente, que parecia ter a intenção de cooperar com os Estados Unidos. O próprio candidato só foi informado *a posteriori*, por telegrama, de que seu nome havia sido lançado oficialmente à presidência da República. Surpreso, Epi­tácio aceitou a indicação, “honra tão insigne quanto inesperada”.⁴⁴

Rui Barbosa lançou-se como candidato oposicionista e iniciou sua campanha eleitoral contra o adversário ausente. Rui procurou reeditar a campanha civilista de 1910, viajou a outros Estados,

⁴³ Pessoa a Gama, tel. confidencial, Paris, 7 fev. 1919, AHI 273/2/9.

⁴⁴ Morgan a Polk, despacho, RJ, 26 fev. 1919, NA 832.00/171; CARONE, 1983, p. 332-333.

pronunciou diversos discursos e tentou desqualificar as credenciais do candidato do governo. Epitácio Pessoa, por sua vez, não fez campanha, continuou seus trabalhos em Paris e não precisou sequer emitir uma declaração sobre seus princípios políticos ou seu programa de governo. O fato de Epitácio se achar em missão especial no estrangeiro, trouxe, porém, inesperadamente, assuntos de política internacional para o debate interno. A política externa brasileira não era de modo algum um tema presente nas campanhas presidenciais, a não ser por mera questão circunstancial, como se deu em 1919. Grupos insatisfeitos com o predomínio oligárquico e outras correntes de opinião uniram-se então para criticar o que lhes parecia ser o ponto mais discutível no comportamento da delegação brasileira na Conferência da Paz, qual seja a política de cooperação com os Estados Unidos.

Em 4 de abril, Rui Barbosa pronunciou uma longa conferência em São Paulo, intitulada *O caso internacional*, na qual fez graves reparos à política de “protetorado” seguida pelo Brasil. Rui denunciou ter sido vítima de uma “sórdida intriga internacional” no caso da escolha do chefe da delegação brasileira à Conferência da Paz e atacou mais uma vez Domício da Gama, que seria excessivamente pró-Estados Unidos em suas atitudes de “ultra-americanismo”. Rui contestou a interpretação do Itamaraty de que o país havia adquirido na Conferência “a mais elevada posição internacional que o Brasil até hoje assumira entre as grandes nações”. Em sucessivos arrebatamentos de linguagem, lembrou sua própria atuação na Segunda Conferência de Haia na defesa dos interesses das “nações fracas” e recusou-se a admitir que a posição atual do Brasil em Paris era superior àquela alcançada em 1907: “É jogarem com a honra do Brasil, e dilapidarem o tesouro histórico de sua reputação”. Rui Barbosa, na verdade, não era antiamericano. Sua idéia era de que o Brasil e os Estados Unidos deveriam manter relações de amizade franca entre iguais, “sem se diminuírem ou

desnaturarem”, guardada sempre a independência brasileira: “amigos, e não agregados”, concluiu.⁴⁵

Seguindo as práticas costumeiras ao sistema eleitoral vigente na República Velha, em 13 de abril, as eleições no Brasil deram a vitória ao candidato oficial, conforme esperado. Eleito Epitácio Pessoa presidente da República ainda durante a Conferência da Paz, essa seria a única vez na história do Brasil em que um representante oficial do governo brasileiro, em missão diplomática no exterior, retornaria ao país como chefe de Estado. A nova condição assumida pelo chefe da delegação brasileira logo atraiu a atenção dos círculos diplomáticos em Paris e das demais delegações presentes na Conferência. A delegação norte-americana, em particular, teria um motivo adicional para continuar a prestar auxílio ao Brasil, possivelmente porque sabia da importância de cativar o presidente eleito para aumentar a influência dos Estados Unidos no país, à luz de futuras tratativas bilaterais de interesse norte-americano, tanto no campo econômico (Capítulos 2 e 4) quanto na área de cooperação estratégica e naval (Capítulo 3).

A primeira oportunidade que se apresentou para tanto foi na questão do café, considerando que o Brasil não tinha nenhum representante na comissão sobre questões financeiras, onde o assunto vinha sendo discutido. A delegação brasileira entendia que o caso entre a Alemanha e o Estado de São Paulo não era de “reparação de danos”, mas de mera “restituição de depósito”. Apesar de aceitar esse princípio, o projeto da comissão estipulou que a quantia devida seria restituída com base na taxa cambial do dia em que seria feito o pagamento e os juros classificados como dívida de guerra. Isso representaria grande prejuízo para o Brasil em virtude da desvalorização do marco. Epitácio Pessoa procurou então Davis, delegado dos Estados Unidos e autor do projeto, para explicar o ponto

⁴⁵ BARBOSA, 1956, p. 240 e seg.

de vista brasileiro e pedir a revisão dos termos acordados. As gestões deram resultado. Pouco depois, a delegação brasileira foi informada de que a comissão resolvera reconsiderar e acatar o argumento do Brasil. Assim, pelo artigo 263 do Tratado de Versalhes, a Alemanha ficaria obrigada a restituir a soma proveniente da venda do café do Estado de São Paulo com base no câmbio válido ao dia do depósito, feito em 1914. Quanto aos juros, determinou-se que a Alemanha pagaria uma taxa anual de 5% sobre o valor do depósito, mas, em razão das reclamações alemãs, o Conselho Supremo de Guerra posteriormente reduziu essa taxa para 4,5%.⁴⁶

Outra oportunidade surgiu com relação à Liga das Nações. Epiácio Pessoa já havia demonstrado apoio a Wilson na comissão da Liga por ocasião da discussão da compatibilidade entre a Doutrina Monroe e o Pacto. Pressionado no próprio país, era fundamental para o presidente norte-americano que fosse inserida uma cláusula específica no Pacto, a qual viria a ser o artigo 21, formalizando o reconhecimento daquela doutrina como um “acordo regional” não afetado pelas disposições da Liga das Nações. Estavam em jogo os próprios limites da intervenção da Liga no continente americano e, do mesmo modo, a extensão do compromisso dos Estados Unidos com a Europa. No dia 10 de abril, registrou-se um acalorado debate na comissão. Os delegados da França, Léon Bourgeois e Larnaude, e de Portugal, Jaime Reis, reclamaram da falta de uma definição clara da doutrina. Bourgeois observou que a inclusão dessa cláusula no Pacto criaria dois grupos de Estados, americanos e europeus, mas Wilson respondeu que sendo a Liga mundial era “inapropriado falar em dois grupos”. Wellington Koo, delegado chinês, estava preocupado em evitar que o Pacto abrisse as portas para uma “Doutrina Monroe japonesa” na Ásia. Como único latino-americano presente, Epiácio poderia talvez ter verbalizado à co-

⁴⁶ GABAGLIA, op. cit., Vol. I, p. 280-281.

missão os sentimentos contraditórios que a Doutrina Monroe suscitava no continente, mas preferiu abster-se de qualquer intervenção para não comprometer a posição de Wilson na matéria.⁴⁷

Deveriam agora ser escolhidas as quatro potências menores que teriam assentos não permanentes no Conselho da Liga das Nações, cujos nomes seriam aprovados pela Conferência da Paz. Desde fevereiro, o governo brasileiro movimentava-se para assegurar essa indicação. Epitácio comunicara então a Domício da Gama a conveniência de que ele e o embaixador Morgan telegrafassem a Wilson e Robert Lansing para que fosse o Brasil um dos escolhidos. Epitácio lembrou o prestígio que tal designação traria, já que o Brasil, único país beligerante na América do Sul, tinha a seu favor “títulos especiais” que o credenciavam ao posto. Em meados de abril, Epitácio voltou a solicitar a ação urgente de Domício ao governo norte-americano para atingir esse objetivo. Do Rio de Janeiro, o chanceler brasileiro recorreu ao secretário de Estado interno Polk, em Washington, assinalando a “importância política” que o Brasil ligava a essa representação e declarando-se “ansioso” pelo resultado.⁴⁸ Com efeito, os Estados Unidos sustentaram com as potências européias a necessidade de contar com um representante da América Latina no Conselho e, com a aceitação pela Grã-Bretanha desse argumento, a delegação norte-americana indicou o Brasil, que ocuparia um dos assentos temporários no órgão executivo da Liga juntamente com a Bélgica, a Grécia e a Espanha.⁴⁹

A notícia foi motivo de júbilo para o governo brasileiro. Alberto Jorge de Ipanema Moreira, encarregado de negócios em Washington, foi pessoalmente agradecer a Polk pelo “feliz resulta-

⁴⁷ KENNEDY, 1979, p. 22-25; WALTERS, op. cit., p. 56.

⁴⁸ Pessoa a Gama, tel. confidencial, Paris, 13 fev. 1919, AHI 273/2/9; Pessoa a Gama, tel. urgente, Paris, 12 abr. 1919. *Obras completas*, op. cit., p. 30; Gama a Ipanema, tel., RJ, 14 fev. 1919; Gama a Ipanema, tel., RJ, 13 abr. 1919, AHI 235/3/8.

⁴⁹ BONSAL, 1944, p. 204. As indicações foram homologadas em 28 de abril de 1919, na sessão plenária da conferência que aprovou o texto final do Pacto da Liga das Nações.

do”. Polk respondeu que competia ao Brasil estar no Conselho Executivo, mas a intervenção pessoal de Domício da Gama havia sido “o caminho mais curto”, pelo que ele mandava congratulações ao chanceler brasileiro.⁵⁰ Em 18 de abril, o próprio Domício encaminhou uma carta particular a Lansing, em inglês, para agradecer o apoio do secretário de Estado, com o pedido de que fossem estendidos os agradecimentos ao presidente Wilson pela ajuda naquela emergência, “obtendo uma classe especial para o Brasil na conferência e apoiando nossas reivindicações”. O fato era bem sabido no Brasil e havia mesmo dado margem a críticas pessoais ao chanceler brasileiro, queixou-se Domício, “como um sinal de que os Estados Unidos apareciam como nosso suserano”. Para a maioria da população brasileira, no entanto, essa havia sido uma “manifestação efetiva de nossa velha amizade mútua”. Embora o Brasil tivesse feito muito pouco na guerra, era “bom para nós ter voz nos conselhos internacionais decidindo sobre o novo regime do mundo”. Ainda em sua carta a Lansing, Domício teceu considerações políticas sobre o significado da amizade entre os dois países:

O Presidente [Wilson] uma vez se referiu ao Brasil para mim como “uma nação tão desinteressada quanto os Estados Unidos”. Se somente por isso, nós podemos certamente caminhar juntos no campo internacional. Mas há outras razões, de ordem política e econômica, para nosso entendimento implícito em tais ocasiões. Como você sabe, um entendimento é quase sempre melhor do que uma aliança ou uma associação sob termos precisos. Cobre um terreno mais amplo, é mais abrangente e elástico, e, por assim dizer, mais digno em sua falta de obrigações outras do que as morais derivadas do crédito e da confiança recíproca. Eu acredito que isso é fácil e natural tanto para o Brasil quanto para os Estados Unidos. Eu acre-

⁵¹ Ipanema a Gama, tel., Washington, 1^o maio 1919, AHI 235/3/12.

dito também que o Brasil tem uma posição satisfatória no mundo, que nós devemos em grande parte à consideração dos nossos amigos para com a nossa política, nacional e internacional.⁵¹

Os Estados Unidos pareciam empenhados em patrocinar agradecimentos ao Brasil. Outro exemplo disso ocorreu quando foi levada ao Conselho dos Quatro a questão se os convites às delegações para o início das negociações com os alemães seriam limitados aos principais países beligerantes ou estendidos a todas as potências que haviam declarado guerra à Alemanha. Segundo as notas do intérprete oficial presente à reunião, Wilson considerou que seria “impossível” fazer tal distinção, a qual poderia resultar em ofensa. E acrescentou: “De qualquer modo, seria impossível excluir uma grande potência como o Brasil”. Lloyd George concordou com o presidente norte-americano: “Além disso, o Brasil nos enviou vários destróieres. Um deles chegou mesmo a impedir que um de nossos navios fosse afundado”. Foi então decidido que o Brasil deveria ser incluído na lista das potências que estariam presentes na abertura das negociações com a Alemanha.⁵²

Restava ainda não resolvida a questão dos navios ex-alemães. Em dado momento da Conferência, foi estabelecido que todos os navios alemães apreendidos seriam partilhados entre os aliados na proporção de suas perdas marítimas. Essa decisão iria atingir duramente o Brasil, que havia capturado tonelagem maior que suas perdas e seria então obrigado a ceder navios a países que tinham perdido mais na guerra. Os Estados Unidos estavam na mesma situação do Brasil (tonelagem de captura maior que as perdas) e tinham interesse em não permitir a adoção de uma medida que favoreceria claramente a Grã-Bretanha e a França. Nesse ponto,

⁵¹ Gama a Lansing, carta, RJ, 18 abr. 1919, NA 711.32/23.

⁵² LINK, 1992, p. 395.

ficaria claro que o respaldo dos Estados Unidos ao Brasil era ponderado segundo a precedência dos interesses norte-americanos, às vezes apenas aparentemente coincidentes com os brasileiros.

Em 23 de abril, Wilson defendeu no Conselho dos Quatro o direito dos Estados Unidos de conservar em seu poder os navios alemães que haviam sido apresados em portos norte-americanos durante a guerra. Esses navios tinham sido utilizados para o transporte de tropas norte-americanas à França e seria intolerável à opinião pública de seu país se fossem questionados os títulos dos Estados Unidos no caso, legalmente adquiridos no exercício de seus direitos de beligerante. Lloyd George observou que não havia como contestar esse direito, mas a questão trazia implicações maiores, difíceis para o governo britânico aceitar. Os países neutros seriam com isso beneficiados em até 794 mil toneladas em navios. O Brasil, que havia perdido 25 mil toneladas e capturado 216 mil em seus portos, lucraria enormemente com a transação. Os Estados Unidos perderam 389 mil toneladas e iam conseguir 628 mil. A França, ao contrário, havia perdido 950 mil e só manteria 45 mil. O Império Britânico perdera 7.740.000 toneladas e ficaria apenas com 400 mil. Em resposta, Wilson voltou a mencionar o peso da opinião pública, destacando que os Estados Unidos não estavam pedindo indenizações de guerra. A única reivindicação norte-americana nesse sentido referia-se à posse dos navios. Lloyd George admitiu então entrar em um acordo com os Estados Unidos, mas descartou a participação do Brasil, que não tinha motivo forte para ficar com tantos navios. “Todo o comércio do Brasil era protegido pela nossa frota”, lembrou o primeiro-ministro britânico. Em consequência, decidiu-se que apenas o direito dos Estados Unidos seria reconhecido no tocante à posse dos navios ex-alemães.⁵³

⁵³ Id., 1988, v. 58, p. 37-38.

Informado do fato, Epiácio Pessoa escreveu a Wilson afirmando que a medida traria prejuízos econômicos e dificuldades políticas ao novo governo brasileiro. Aquela era “uma questão capital para o Brasil” e Epiácio fez um apelo ao governo norte-americano, “seu antigo amigo e aliado”, a fim de que este intercedesse em favor da tese brasileira. Em sua resposta, Wilson prometeu tratar do assunto com a maior consideração, salientando que os Estados Unidos “jamais fariam intencional ou conscientemente qualquer coisa que pudesse prejudicar os interesses brasileiros”.⁵⁴ Em vista da exceção aberta aos Estados Unidos, com a exclusão do Brasil e de outros países, a delegação brasileira encaminhou por escrito um protesto ao Conselho dos Quatro, em 25 abril, solicitando o mesmo tratamento dado àquele país, sob o argumento de que os navios usados pelo Brasil também tinham servido para o transporte de tropas, material e suprimentos para os aliados. O Brasil poderia até se ver forçado a não assinar o tratado de paz caso seu pleito não fosse atendido. Ao ser cientificado da atitude brasileira, Lloyd George indicou que essa reação já era esperada. Wilson, apesar das promessas feitas a Epiácio, afirmou no Conselho que a diferença entre os casos do Brasil e dos Estados Unidos era muito grande por causa da contribuição díspar de cada um ao esforço de guerra.⁵⁵

A cena repetiu-se na reunião de 28 de abril do Conselho dos Quatro. Entre diversos outros assuntos em pauta, Clemenceau indagou novamente sobre o que fazer no caso dos navios alemães que o Brasil havia capturado e desejava conservar. Era bem sabido que a França não desejava abrir mão da partilha dos navios entre os aliados. Lloyd George também se manifestou contrário à reivindicação brasileira:

O Brasil capturou dez vezes mais tonelagem que a Alemanha afundou deles. Eu acho que estes navios devem ser colocados em

⁵⁴ PESSOA. *Obras completas*. 1961, Vol. XIV, p. 209-213.

⁵⁵ LINK, 1988, v. 58, p. 114.

comum com todos aqueles que serão distribuídos entre nós. A mesma regra deve ser aplicada a Portugal, que nos dirige uma solicitação similar.

Wilson disse compreender o argumento dos colegas francês e britânico: “Poderia ter sido diferente se eles [Brasil] tivessem tido outro papel durante a guerra; então eu estaria compelido a solicitar o mesmo tratamento para eles que foi aceito para os Estados Unidos”.⁵⁶

A peleja vinha sendo dura para o Brasil. Depois que a delegação brasileira foi informada a respeito da decisão do Conselho dos Quatro de não atender a reivindicação do Brasil, Epitácio logo procurou o coronel Edward House, secretário particular de Wilson, a fim de obter outro encontro com o presidente norte-americano sobre a questão. House respondeu ao delegado brasileiro que isso não era necessário, pois nesse assunto os Estados Unidos se consideravam “o representante do Brasil”. Uma solução favorável poderia ser encontrada, sugeriu House, se fosse prorrogado o contrato de afretamento com a França, país que estava criando os maiores obstáculos. Epitácio telegrafou no mesmo dia a Domício da Gama dando conta que, juridicamente, a posição brasileira era “fraca”. O ato de apresamento dos navios alemães pelo governo brasileiro não era “requisição”, porque havia sido praticado em tempo de paz, nem era “captura”, porque não havia sido julgado pelos tribunais de presas. A solução, pois, dizia Epitácio, “somente pode ser política; é por esta que me empenho”. O momento era crucial: “Se não for atendido agora, será pouco provável sê-lo na conferência”.⁵⁷

Concretamente, a única “solução política” em vista consistia em solicitar a intervenção norte-americana para persuadir as potências européias a ceder. Era preciso primeiro vencer a resistência

⁵⁶ Id., 1992, p. 398.

⁵⁷ Pessoa a Gama, tel., Paris, 29 abr. 1919, reproduzido em PESSOA, 1961, Vol. XIV, p. 34.

da França, sobre a qual se apoiava a Grã-Bretanha. Em 7 de maio, um dos membros da delegação norte-americana, Henry M. Robinson, informou Wilson de que, após várias discussões com delegados franceses, parecia ponto pacífico que a França não iria aceitar, à parte o caso dos Estados Unidos, a retenção de navios inimigos por outras potências, incluindo os pleitos do Brasil, China, Cuba e Sião. Os interesses franceses nesses navios seriam negociados em separado com cada uma das partes. Concluiu Robinson: “Nós nos esforçamos de todos os modos para proteger o interesse do Brasil, mas agora parece que é dever do Brasil proteger seu próprio interesse nas negociações que serão iniciadas imediatamente pelos franceses”.⁵⁸

Atendendo aos insistentes apelos brasileiros, a questão dos navios foi reaberta pelos Estados Unidos com a Grã-Bretanha e com a França. Em 8 de maio, finalmente, uma solução foi esboçada por intermédio da adoção de um protocolo específico, assinado por Wilson e Lloyd George, pelo qual cada um dos governos aliados ou associados teria assegurada a conservação, para si mesmo, do direito pleno de propriedade e de uso de todos os navios capturados, apreendidos ou retidos durante a guerra, por “medida de guerra” e antes de 11 de novembro de 1918, ficando essa propriedade livre de qualquer reivindicação por parte de outros governos. De acordo com o Protocolo, no caso dos países em que a tonelagem dos navios superasse as suas perdas marítimas, estes pagariam indenização à Alemanha em condições a serem definidas pela Comissão de Reparações.⁵⁹

O Protocolo Wilson-Lloyd George melhorava a posição do Brasil, mas Clemenceau não quis firmar o documento a não ser na parte relativa aos Estados Unidos. A França chegou a propor ao Brasil a compra à vista dos trinta navios por ela afretados como

⁵⁸ Robinson a Wilson, carta, Paris, 7 maio 1919. In: LINK, 1988, v. 58, p. 527.

⁵⁹ Wilson-Lloyd George Agreement, em FRUS, 1920, Vol. II, p. 512-514.

condição para sua assinatura do protocolo reconhecendo a propriedade brasileira sobre aquelas embarcações. Após idas e vindas em entendimentos diretos com o governo francês, o Brasil concordaria enfim com a renovação do convênio de afretamento dos navios por mais um ano. De modo geral, a questão estaria por ora resolvida. A delegação brasileira entendeu que, ao amparo dos princípios contidos no artigo 297 do Tratado de Versalhes, os navios ex-alemães poderiam ser equiparados aos bens, direitos e interesses privados alemães que tivessem sido objeto de “medidas excepcionais” por parte das nações aliadas. Eventual indenização seria paga pelo Brasil por encontro de contas entre o valor dos navios e as responsabilidades alemãs a título de reparações. Outros detalhes seriam posteriormente tratados no âmbito da Comissão de Reparações.⁶⁰ O Brasil teria, de qualquer forma, instrumentos legais para confirmar após o encerramento da Conferência seu direito de propriedade daquela disputada frota mercante ex-alemã.

Apesar do êxito relativo na Conferência, a delegação brasileira encontrou-se quase todo o tempo sob ataque no Brasil. As críticas partiam de motivações tanto ideológicas quanto políticas, vinculadas à campanha presidencial de 1919. Depois de denunciar o “alinhamento” do Brasil com os Estados Unidos, Rui Barbosa e seus simpatizantes elegeram a Liga das Nações como alvo preferencial de suas objeções à política externa adotada pelo governo. O *Imparcial*, jornal vinculado à campanha de Rui, dedicou particular atenção à defesa do princípio da soberania nacional no tocante à Liga. Em editorial de 3 de maio, o jornal sustentou que na Conferência da Paz prevalecera a “oligarquia das grandes potências” na condução dos trabalhos, restando aos demais países a função de “penetras”. A Liga seria uma “sociedade das grandes e das pequenas nações” e seu Conselho composto de uma maioria

⁶⁰ Pessoa a Gama, tel., Paris, 2 jun. 1919. In: PESSOA, 1961, Vol. XIV, p. 48-50.

formada pelos *big five* e uma “minoria de representantes transitórios da poeira impalpável das soberanias secundárias”. Assim, ao entrar para o Conselho, o Brasil aceitava a sua classificação “entre os povos de soberania subalterna” em relação às potências de primeira grandeza.⁶¹

Em carta dirigida a Nilo Peçanha, Raul Fernandes lamentou as críticas que foram dirigidas no Brasil à atuação da delegação brasileira em Paris, em particular a Epiácio Pessoa. Fernandes referiu-se às dificuldades enfrentadas no trato das questões do café e dos navios ex-alemães:

Não sei se aí se faz idéia do espírito que domina a Conferência; a verdade é que, à parte o idealismo pessoal de Wilson, não partilha do aliás pela política americana e freqüentemente vencido, tudo é o mais feroz egoísmo e ultrajante menosprezo das nações fracas. Nessa atmosfera é que o Epiácio teve de agir.

Quanto à “suposta subordinação” aos norte-americanos, Fernandes lembrou que o Brasil havia divergido dos Estados Unidos na questão da igualdade das raças, na qual havia sido jogada “uma partida séria com os japoneses”. O Brasil estaria simplesmente colhendo os “frutos da política de aproximação, tradicional ao Itamaraty”, singularmente acentuada quando o próprio Nilo Peçanha insistiu sozinho no Congresso Nacional, em 1917, para que o Brasil primeiro quebrasse a neutralidade em favor dos Estados Unidos. Escreveu Fernandes:

Estes [Estados Unidos] retribuíram largamente a nossa confiança, exigindo para nós um tratamento excepcional e só concedido mediante pressão enérgica. Assim nos foi dada a classificação honrosa na escala da Conferência e concedida a representação no Conselho Executivo da Liga das Nações. Nas questões pura-

⁶¹ “A Liga das Nações e a soberania nacional”, *O Imparcial*, Rio, 3 maio 1919, BN Microfilmes.

mente brasileiras tivemos do mesmo modo o apoio, em toda linha, dessa potência. Aceitá-lo em favor dos nossos interesses é tirar da política do Itamaraty as conclusões lógicas e os proveitos que a inspiraram. Recusá-lo ou prescindir dele seria uma *bravade* estúpida e criminosa; tanto mais quanto nada cedemos nem prometemos para o obter. Em suma, não se marcou aqui o ponto de partida de uma política de renúncia ou de diminuição; ao contrário, consagrou-se o desfecho da amizade que vimos cultivando de longa data.⁶²

A Conferência como um todo progrediu do idealismo romântico inicial ao apego ferrenho de cada país a seus interesses mais imediatos. Nesse contexto, as potências menores desempenharam o papel de suplicantes no butim da vitória que às grandes potências cabia repartir. Ao insistir na obtenção de seu quinhão, em especial na questão dos navios ex-alemães, o Brasil adotara a mesma postura de auto-interesse que se tornou generalizada em Paris. A delegação brasileira transitou da defesa dos direitos das potências menores, cristalizado no princípio da igualdade jurídica entre os Estados, à adesão ao princípio da classificação hierárquica das potências, expresso na composição diferenciada entre membros permanentes e temporários do Conselho da Liga das Nações. Ao final, a identificação do Brasil com os pequenos Estados cedeu lugar às aspirações de grandeza nacional, açuladas com a perspectiva de ingresso no clube fechado das grandes potências.

O Brasil obteve a garantia do pagamento da soma relativa ao café do Estado de São Paulo, mas essa seria uma vitória de Pirro: a dívida nunca seria paga em sua inteireza pela Alemanha. A questão dos navios ex-alemães, por sua vez, ainda teria de ser negociada pelo Brasil tanto com a França quanto com a Alemanha para que fosse encontrada uma solução de fato definitiva.⁶³ Isso não

⁶² Citado por GABAGLIA, op. cit., Vol. I, p. 329-331, nota de rodapé.

⁶³ Cf. LEUCHARS, op. cit., p. 154-172.

alterava o fato de que havia sido graças ao apoio dos Estados Unidos que a delegação brasileira conseguira que suas principais reivindicações chegassem aos foros de decisão mais elevados da Conferência, seja no Conselho dos Dez seja no Conselho dos Quatro. O Brasil adotou uma estratégia de troca com os Estados Unidos em Paris, constituindo tacitamente uma parceria (ainda que assimétrica) instrumental à defesa de seus interesses materiais e ao fortalecimento de seu prestígio internacional. À frente do Itamaraty, Domício da Gama acionou suas conexões em Washington diversas vezes, como foi visto, para a solução de problemas envolvendo a participação brasileira nas negociações de paz. Epiácio Pessoa barganhou a ajuda norte-americana nas questões concretas de interesse capital para o país, fazendo algumas pequenas concessões em retorno.

No contexto mais geral da Conferência, porém, a capacidade de influência do Brasil era nula. Os assuntos europeus centralizavam todas as atenções e problemas concretos de outras regiões, como Ásia ou Oriente Próximo, tinham precedência no rol de preocupações das delegações. As escassas referências ao Brasil nos anais da Conferência ilustram bem esse aspecto. Entre os êxitos alcançados, a entrada do Brasil para o Conselho da Liga, conseguida, de novo, graças à ação providencial dos Estados Unidos, foi interpretada pelo governo brasileiro como uma grande conquista, “honra vivamente ambicionada por todas as nações”.⁶⁴ O Brasil saía da Conferência da Paz com uma posição de prestígio elevada na Europa, especialmente se comparada com sua limitada contribuição durante a guerra e sua capacidade real de influenciar eventos na arena internacional. O simbolismo dos gestos e das deferências protocolares no pós-guerra contribuiria para aumentar ainda mais a sensação de contentamento da diplomacia das oligarquias com os novos vãos alçados pelo país.

⁶⁴ Pessoa a Gama, tel., Paris, 2 jun. 1919. In: PESSOA, 1961, Vol. XIV, p. 51.

A posição do Brasil no mundo pós-Versalhes

Em 28 de junho de 1919, era assinado na Sala dos Espelhos do Palácio de Versalhes o volumoso Tratado que encerrou os trabalhos da Conferência da Paz. A Parte I do Tratado era o próprio Pacto da Liga das Nações (artigos 1 a 26), o que depois gerou diversas críticas, pois o ato constitutivo da nova organização internacional ficaria atrelado ao Tratado de paz, criando dificuldades futuras. Os demais artigos trataram dos seguintes assuntos: as fronteiras da Alemanha (incluindo suas perdas territoriais); cláusulas políticas para a Europa (assunto de tal complexidade que demandou 86 artigos); direitos alemães e interesses fora da Alemanha; cláusulas militares, navais e aéreas (artigos 159 a 213); prisioneiros de guerra; penalidades; reparações, cláusulas financeiras e econômicas; navegação aérea; portos, cursos d'água e estradas de ferro; assuntos trabalhistas (artigos 387 a 427, criando a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e, a partir do artigo 428, garantias e questões diversas. No seu conjunto, as negociações de paz foram complementadas pelos Tratados de Saint-Germain-en-Laye (com a Áustria), Neuilly (com a Bulgária), Trianon (com a Hungria) e Sèvres (com a Turquia).⁶⁵

Fato de grande significado para a política mundial nos anos a seguir, à Alemanha foi imputada a tese da culpabilidade histórica pela guerra, conforme estabelecido pelo artigo 231, o qual abriu caminho para a exigência aliada de pagamento de reparações pelos prejuízos causados, tema-chave da diplomacia européia no entreguerras. Apesar de consultados em alguns momentos, os alemães não participaram da conferência e tomaram conhecimento do Tratado como um pacote fechado, que deveria ser aceito sem discussões. A humilhação do *Diktat* calou fundo na memória cole-

⁶⁵ COLLIARD e MANIN, 1971, Vol. I, p. 33-51; COWPER et al., 1990, p. 43-53.

tiva do povo alemão. Em certo sentido, a contradição básica da conferência foi o intento das democracias liberais vencedoras de impor determinado *status quo* internacional, cristalizado em um modelo ideológico e institucional de nova ordem, cuja substância era francamente contrária aos interesses dos vencidos, constituindo-se em fermento previsível dos revisionismos nacionalistas que afloraram depois na década de 1930. Se o conflito havia sido “a guerra para acabar com todas as guerras”, como dizia a retórica da época, já foi dito também que a conferência teria sido “a paz para acabar com a paz”.⁶⁶

A ratificação do Tratado de Versalhes pelo Brasil ocorreria sem maiores dificuldades em 10 de dezembro de 1919. Os anais da Câmara dos Deputados registram que Joaquim Osório, simbolizando o estado de espírito da maioria dos parlamentares, pronunciou-se a favor do Tratado por entender que não havia nele uma só medida que contrariasse os interesses do Brasil, muito pelo contrário, todas as medidas, segundo ele, correspondiam às aspirações brasileiras e aos “sentimentos gerais da humanidade”. Maurício de Lacerda, que havia sido voto vencido nas comissões que estudaram o Tratado, não criou empecilhos à ratificação apesar de manter uma posição de “desconfiança ou quase hostilidade a semelhante pacto”. Da mesma forma agiu o deputado Nicanor Nascimento, pois embora ele achasse que as estipulações do Tratado eram representativas dos governos das forças armadas vitoriosas, “e não do estado da consciência contemporânea”, ele não desejava obstar aquele ato de “excelsa magnificência”.⁶⁷

Além da “questão alemã”, que dominaria as atenções da Europa nos anos vinte, outras turbulências afetavam as relações internacionais pós-Versalhes. Do Leste sopravam os ventos da re-

⁶⁶ GOLDBERG. *The peace to end peace*, op. cit.

⁶⁷ *Anais da Câmara dos Deputados*, 1919, Vol. X, p. 562-575.

volução, em bases totalmente diversas da ordem liberal-burguesa que se tentara implantar no continente e vender para o mundo por meio do projeto da Liga das Nações. Contra o ideal americano de democracia, preconizado por Wilson, a Rússia bolchevique e a III Internacional lideravam o chamado à revolução socialista, que iria pôr fim às ambições imperialistas das potências capitalistas, como expôs Lenin em seu livro *Imperialismo: fase superior do capitalismo*, publicado em 1917. Contra esse perigo vermelho foi erigido o “cordão sanitário”, sustentado pelos dois pilares anticomunistas que eram a Polônia e a Romênia, isolando extramuros a ameaça indesejável. Mas um dado comum unia os dois movimentos, wilsoniano e leninista: ambos reagiam contra a velha ordem colonial eurocêntrica, acenando com a realização da utopia e a superação dos males do passado, consubstanciados em ideologias globalizantes e sedutoras que seriam defendidas a todo transe por esses novos pólos de poder. Viviam-se a pré-história da Guerra Fria.

Nesse mundo conturbado, a política externa do governo Epitácio Pessoa começou de certo modo já em Paris, onde o presidente eleito, à margem da Conferência da Paz, manteve contatos freqüentes com altas autoridades do governo francês. Em resposta a convites que lhe foram estendidos por vários governos, Epitácio realizaria visitas oficiais a quatro países europeus, além da França, entre maio e junho de 1919: Bélgica, Itália, Grã-Bretanha e Portugal. Em Bruxelas, Epitácio recebeu homenagens obsequiadas pelos soberanos belgas e pelo povo com “entusiástico carinho”, tendo sido especialmente recordada a moção de protesto do Congresso brasileiro contra a violação da neutralidade da Bélgica, em 8 de agosto de 1914. Em Roma, o presidente eleito foi recebido pelo rei Vittorio Emanuele II e participou de banquete de Estado no Palácio do Quirinal. A passagem pela capital italiana incluiu também ida ao Vaticano e encontro com o papa Benedito XV. Em Londres, Epitácio foi recebido pelo rei George V, almoçou com personalida-

des da City e assistiu às corridas do Derby. A comitiva brasileira exultou com a “excepcional e grandiosa recepção”, sobretudo porque era a primeira vez que um chefe de Estado da América Latina era recebido na Corte. Em Lisboa, finalmente, houve banquete de gala no Palácio das Necessidades e sessão magna no Parlamento.⁶⁸ A programação em cada país foi intensa e entremeada por discursos e solenidades várias. O saldo dessas viagens poderia ser melhor apreciado em função do interesse que o Brasil subitamente despertara na Europa como país aliado na guerra e, restaurada a paz, como parceiro econômico em potencial. Mais que uma estratégia diplomática deliberada por parte do Brasil, a agenda carregada de visitas refletiu o desejo das potências européias de aproveitar a circunstância da presença do futuro mandatário brasileiro no continente europeu para fazer um gesto de calculada cortesia, rapidamente imitado por outros países, incluindo os Estados Unidos, próxima escala da viagem.

De Lisboa, a travessia do Atlântico rumo aos Estados Unidos seria feita a bordo do encouraçado *Jeanne d'Arc*, cedido pelo governo francês. No entanto, o navio apresentou problemas nos condensadores e ficou à deriva em alto mar, impossibilitado de seguir viagem. Uma vez mais, Epitácio recorreu ao governo norte-americano, telegrafando com urgência à embaixada do Brasil em Washington para que esta solicitasse o envio de algum navio para remediar a situação. O U.S.S. *Imperator*, que navegava próximo, imediatamente desviou sua rota para prestar auxílio à embarcação avariada e o presidente eleito e comitiva puderam seguir viagem a bordo daquele transporte de guerra norte-americano, por sinal um dos navios alemães que os Estados Unidos tinham apresado durante a guerra. O resgate motivou outro telegrama de agradecimento

⁶⁸ Cf. Barros Moreira a Gama, tel., Bruxelas, 12 maio 1919, AHI 205/2/6; Fontoura a Gama, tel., Londres, 7 jun. 1919, AHI 219/2/12; GABAGLIA, op. cit., Vol. I, p. 295-311; PESSOA, 1961, Vol. XIV, p. 73-124.

de Epitácio a Wilson pelo “generoso exemplo de hospitalidade americana que agora se estende ao próprio oceano”.⁶⁹

A chegada ao porto de Nova York foi saudada com uma “recepção espetacular”, segundo a descrição do jornal *New York Herald*. Em meio à calorosa acolhida, foram mantidas reuniões com empresários e financistas norte-americanos, entre eles Percival Farquhar, que propôs em nome da Itabira Iron Ore Company um ambicioso projeto para a exploração de minério de ferro em Minas Gerais (Capítulo 2). Em Washington, Epitácio encontrou-se com diversas autoridades do governo norte-americano, visitou o Congresso e depositou flores no túmulo de George Washington em Mount Vernon. A tônica da visita era o desejo por mútua aproximação. Em entrevista à imprensa, em 24 de junho, o presidente eleito declarou que seu governo iria apoiar a cooperação econômica e comercial entre o Brasil e os Estados Unidos, consolidando os interesses dos países da parte norte e do sul da América, “sem antagonizar os países europeus”. Existia sincera amizade entre os dois países e “perfeita comunhão de interesses”, afirmou. A propaganda antiamericana no Brasil era obra de alguns indivíduos, sem efeito para o relacionamento bilateral. Sobre a Doutrina Monroe, Epitácio lembrou que o Brasil havia sido o primeiro país a reconhecê-la em 1823, mas a questão da inclusão da Doutrina no Pacto da Liga das Nações era um assunto interno dos Estados Unidos e, portanto, não havia necessidade de que ele fizesse comentários a respeito. Do mesmo modo, Epitácio não quis se pronunciar sobre a situação política no México e sobre as divergências daquele país com os Estados Unidos, pois aquela seria “uma questão da América do Norte” e não uma questão sul-americana.⁷⁰

⁶⁹ Pessoa a Wilson, tel., a bordo do *Imperator*, 17 jun. 1919. In: PESSOA, 1961, Vol. XIV, p. 63; NABUCO, 1969, p. 218-224.

⁷⁰ “Nation and city join in greeting Brazil’s leader”, *New York Herald*, 21 jun. 1919; “Pessoa urges trade”, *The Washington Post*, 24 jun. 1919; “Dr. Pessoa urges a closer union”, *The Christian Science Monitor*, Boston, 25 jun. 1919, AHI 234/2/12.

Herbert Stabler, que já havia assistido Epitácio como secretário-geral da delegação norte-americana à Conferência da Paz, serviu como acompanhante do presidente eleito durante sua estada nos Estados Unidos e, terminada a viagem, deixou consignadas em memorando suas impressões ao Departamento de Estado. De acordo com Stabler, Epitácio exprimira “muito abertamente” sua amizade para com os Estados Unidos e seu desejo de que interesses de negócios norte-americanos entrassem no Brasil “de preferência a interesses europeus”. Epitácio disse ser contrário a monopólios e por isso encorajaria investimentos de empresas norte-americanas, tais como American International Corporation, Bethlehem Steel Company e Central and South American Telegraph Company, esta última especificamente para contrabalançar o caráter monopolístico da britânica Western Telegraph Company. Em almoço informal com banqueiros de Wall Street, Epitácio também manifestou sua intenção de estreitar as relações financeiras entre os dois países. Segundo Stabler, Epitácio “entende que as nações européias não o ajudaram a conseguir o que o Brasil desejava na Conferência da Paz”, ao passo que os Estados Unidos tinham sido “um amigo na necessidade”.⁷¹

A passagem pela América do Norte incluiu ainda rápida visita ao Canadá, onde Epitácio sugeriu o estabelecimento de linhas diretas de navegação entre o Brasil e aquele domínio britânico. Dos Estados Unidos o presidente eleito seguiria para o Brasil a bordo do encouraçado *Idaho*, sob o comando do então capitão-de-mar-e-guerra Vogelgesang. Epitácio Pessoa encontrara tão adiantada a idéia do retorno em vaso de guerra norte-americano que ele se sentiu impossibilitado de recusar, fato que lhe teria causado “grande contrariedade”.⁷² Em seu périplo internacional, Epitácio ainda

⁷¹ Lansing a Morgan, tel. confidencial, Washington, 18 jul. 1919, NA 711.32/23a.

⁷² Pessoa a Gama, tel., Washington, 22 jun. 1919. In: PESSOA, 1961, Vol. XIV, p. 65.

recusou diversos convites que lhe tinham sido dirigidos para que visitasse outros países europeus e latino-americanos, quais sejam Espanha, Países Baixos, Cuba, Peru, Chile e Argentina. A recusa pôde ser justificada pela necessidade de regressar logo ao Brasil, mas, do ponto de vista político, o fato de que nenhum país da América do Sul tivesse sido visitado por Eptácio, nem mesmo durante seu mandato presidencial, foi interpretado por muitos como indicativo de uma tomada de posição por parte do governo brasileiro. A chegada do presidente eleito no Rio de Janeiro deu-se em 21 de julho e, sintomaticamente, já no dia seguinte era inaugurada na capital da República, em cerimônia assistida pelo embaixador Morgan e oficiais do *Idaho*, a Avenida Presidente Wilson, via recém-construída em local nobre da cidade, assim denominada em homenagem e reconhecimento ao mandatário norte-americano.⁷³

A inclinação que o Brasil estava demonstrando em direção aos Estados Unidos chamava a atenção de governos europeus, preocupados com a extensão que poderia alcançar essa tendência pró-Washington. O embaixador da Grã-Bretanha no Rio de Janeiro, Ralph Paget, registrou em seu relatório anual que Eptácio Pessoa tinha uma “afeição pessoal pelos Estados Unidos”, além de não ter feito segredo de sua satisfação com o acolhimento afetuoso na visita àquele país em comparação com a relativa frieza com que fora recebido em alguns países da Europa.⁷⁴ Do ponto de vista britânico, era preciso revitalizar as relações econômicas bilaterais, abaladas em parte pelas dificuldades impostas pela guerra e pelo avanço das exportações norte-americanas para o Brasil. Não por outro motivo a Federação das Indústrias Britânicas, por iniciativa própria, havia convidado diretamente industriais e comerciantes brasileiros para uma visita de negócios à Grã-Bretanha. A pedido do

⁷³ Morgan a Lansing, tel., RJ, 22 jul. 1919, NA 832.154/26.

⁷⁴ Brazil Annual Report, 1919, p. 2-3, FO 371/4435.

governo britânico, foi indicado um representante do governo brasileiro para chefiar o grupo e a escolha recaiu sobre Pandiá Calógeras. Desse modo, em julho de 1919, a missão comercial brasileira visitou centros industriais na Grã-Bretanha e manteve contatos com empresários britânicos de diversos setores econômicos, que se queixaram das tarifas preferenciais concedidas pelo Brasil aos Estados Unidos. Calógeras vislumbrou possibilidades no mercado britânico para as exportações brasileiras de madeiras, óleos e sementes oleaginosas, carnes congeladas e conservas de frutas. A missão também procurou atrair investimentos britânicos para o cultivo do algodão no Brasil, em possível associação com as indústrias de Manchester, para desenvolver a cultura algodoeira e melhorar os processos agrícolas e industriais da exportação de fibras.⁷⁵

Epitácio Pessoa tomou posse na presidência em 28 de julho de 1919. Ao designar seu ministério, o novo presidente dispensou o concurso de Domício da Gama no Itamaraty, a despeito daquele diplomata ter sido instrumental na obtenção do apoio norte-americano na Conferência da Paz. Como novo ministro das Relações Exteriores, no lugar de Domício, que partiria para assumir a embaixada em Londres, foi nomeado José Manuel de Azevedo Marques, político paulista, jurista e professor da Faculdade de Direito de São Paulo. Amigo particular de Epitácio, Azevedo Marques não tinha nenhuma experiência anterior em política internacional e sua indicação para o cargo foi vista como sinal da intenção do presidente da República de centralizar as decisões de política externa exclusivamente no Palácio do Catete. De fato, ao longo de seu mandato presidencial, Epitácio exerceria plena autoridade e controle nessa área. O presidente lia de modo regular as comunicações telegráficas recebidas dos postos no exterior, acompanhando pessoalmente

⁷⁵ Fontoura a Gama, tel., Londres, 31 jul. 1919, AHI 219/2/12; Fontoura a Gama, tel., Londres, 1^o ago. 1919, AHI 219/2/13.

os assuntos, muitas vezes anexando bilhetes aos telegramas por ele lidos quando desejava obter informações adicionais ou solicitar providências a ser tomadas pelo Itamaraty.

A questão das reparações, em especial, continuou a ser discutida entre o Brasil e a Alemanha no imediato pós-guerra. De acordo com o estipulado nos artigos 231 e 232 do Tratado de Versalhes, a Alemanha aceitava a responsabilidade pelas perdas e danos causados em função da guerra e, desse modo, as potências aliadas e associadas teriam o direito de reclamar as reparações pertinentes em cada caso. Para encaminhar esse assunto, criou-se a Comissão de Reparções, onde o Brasil apresentou seu pleito em relação ao tema dos lucros cessantes e envolveu-se em toda a discussão que teve lugar sobre o total da dívida de guerra alemã e a participação brasileira nesse total.

No conjunto das negociações, o tema espinhoso dos navios ex-alemães era o que mais demandava a atenção do governo brasileiro. Na Comissão de Reparções, o Brasil conseguiu que os navios ex-alemães não fossem incluídos entre os bens que seriam utilizados para formar o capital que permitiria o pagamento de indenizações à Bélgica, à qual os aliados estavam dando prioridade em função das perdas e sofrimentos por que havia passado aquele país. No entanto, para obter nova renovação do convênio anual de afretamento, a França reconheceu sem reservas o direito brasileiro de propriedade dos navios em 2 de maio de 1920, eliminando assim mais um obstáculo às pretensões do Brasil.⁷⁶ Em sua argumentação, o governo brasileiro apoiava-se tanto nos termos do Protocolo Wilson-Lloyd George, aprovado durante a Conferência da Paz, quanto nas cláusulas econômicas do Tratado de Versalhes.

Na verdade, o Brasil preferia um acordo direto com a Alemanha sobre as reclamações de guerra, em vez de submeter a

⁷⁶ PESSOA, 1925, p. 34.

questão a um tribunal misto ou a uma instância multilateral como a Comissão de Reparações. O assunto foi mesmo tratado bilateralmente ao longo dos anos 1920 e 1921, quando o governo brasileiro, levando ao pé da letra seu papel de “vencedor” na guerra, ensaiou formas de pressão sobre a Alemanha “vencida”, que surpreendentemente parecia tergiversar em posição de inferioridade em relação ao Brasil. Em junho de 1921, por exemplo, deteve-se alguns dias no Rio de Janeiro, a caminho do Chile, o ministro alemão Von Erckert, que havia sido diretor da Seção da América Meridional na Wilhelmstrasse, o Ministério dos Negócios Estrangeiros alemão. Inquirido a respeito, em conversações informais no Itamaraty, Erckert indicou que, a despeito das dificuldades enfrentadas pela Alemanha para resolver com presteza as questões pendentes com o Brasil, havia não obstante “boa vontade”. Pouco depois, Georg Plehn, ministro da Alemanha no Rio, sugeriu a idéia de ser primeiramente fixada a quantia das reclamações brasileiras, passando-se em seguida a negociar o modo e o tempo do pagamento ou ajuste de contas, uma vez que a Alemanha tinha crédito com o Brasil no tocante ao valor dos navios ex-alemães. Diga-se de passagem que o valor dos navios, de acordo com o Lloyd Brasileiro, era calculado em £2.068.000, já deduzido o valor da depreciação relativa à idade de cada um deles. Em telegrama a Adalberto Guerra Duval, ministro brasileiro em Berlim, Azevedo Marques revelou, em tom de advertência, que o governo brasileiro faria a liquidação dos bens alemães no Brasil se ficasse convencido de que a Alemanha “protela ou faz chicana proposital e incorreta”. E completou: “Dissemos aos ministros Erckert e Plehn que não desejávamos lançar mão desse direito, mas o faríamos se a Alemanha nos obrigasse a tanto”.⁷⁷

O Brasil acenava com a hipótese de usar o dispositivo previsto no artigo 297 do Tratado de Versalhes, o qual dava aos aliados a

⁷⁷ Marques a Guerra Duval, tel., RJ, 16 jun. 1921, AHI 203/3/2; Relatório do MRE, 1921, p. 5; Marques a Guerra Duval, tels., RJ, 13 e 27 jul. 1921, AHI 203/3/2.

faculdade de liquidar ou de reter bens inimigos confiscados por razões de guerra. A ameaça brasileira seria fundada no direito de obter satisfação das reparações devidas e da restituição do dinheiro do café do Estado de São Paulo. O exercício dessa prerrogativa tortuosa, no entanto, não se fez necessário. A decisão da Comissão de Reparações sobre os navios ex-alemães favoreceu o Brasil, que se viu momentaneamente satisfeito. Alguns meses depois de expirado pela última vez o convênio de afretamento entre o Brasil e a França, Raul Fernandes, representante brasileiro na comissão, obteve a anuência daquele foro à tese brasileira a partir de memorial por ele apresentado, em 28 de julho de 1921, intitulado *La Commission des Réparations et le droit du Brésil aux bateaux allemands saisis dans ses ports*. Foi então reconhecida a plena propriedade do Brasil sobre os navios apreendidos antes do estado de guerra e não transformados posteriormente em navios de captura.⁷⁸

Em sua primeira Mensagem ao Congresso Nacional como presidente, em 3 de maio de 1920, Epitácio Pessoa fez uma longa explanação sobre os esforços da delegação brasileira à Conferência da Paz na questão do café e, principalmente, na dos navios ex-alemães, sua preocupação primordial, talvez justamente por ser aquela uma matéria pendente deixada por ele na conferência. No parágrafo final da parte relativa às relações exteriores, algumas palavras foram dedicadas à organização da Liga das Nações e à colaboração do Brasil, que teria estado “sempre ao lado da causa dos fracos, de todas as reivindicações justas, de todos os nobres ideais”. Teria sido em razão dos próprios méritos e da sua “elevação moral” que o Brasil obteve a “honra insigne” de figurar entre os nove membros do Conselho.⁷⁹

⁷⁸ Guerra Duval a Marques, tel., Berlim, 13 dez. 1921, AHI 203/2/13; CARVALHO, 1956, p. 138-140.

⁷⁹ Câmara dos Deputados, *Mensagens Presidenciais (1919-1922)*, 1978, p. 141.

Convidado por Epitácio para representar o Brasil na Liga das Nações, Rui Barbosa recusou em protesto contra a intervenção federal na Bahia. No lugar de Rui, foi designado Gastão da Cunha, embaixador em Paris e, com Joaquim Nabuco e Domício da Gama, um dos membros da “trindade de ouro” dos antigos colaboradores do barão do Rio Branco. Gastão da Cunha representou o Brasil na primeira reunião do Conselho da Liga das Nações, em 16 de janeiro de 1920, no Quai d’Orsay. Segundo o relato daquele diplomata, o salão estava repleto de membros do corpo diplomático, altas autoridades francesas e estrangeiros ilustres. A sessão realizava-se sob a presidência de Léon Bourgeois, que tinha à sua direita lord Curzon, titular do Foreign Office, e os embaixadores do Japão, do Brasil e da Grécia. À esquerda se encontravam os representantes da Itália, da Bélgica e da Espanha. Os Estados Unidos estavam ausentes, pois o Tratado de Versalhes não havia sido ratificado pelo Congresso norte-americano. Nessa atmosfera solene, Gastão da Cunha teve a oportunidade de pronunciar um discurso no qual se declarou feliz em ser o mandatário do Brasil naquela “augusta assembléia”. Afirmou estar certo de interpretar as aspirações e os propósitos do povo e do governo do Brasil, de quem havia recebido um “mandato explícito” como representante do país no Conselho. E prosseguiu:

Mas o meu conhecimento dos precedentes históricos do continente americano e de sua constante ascensão para o direito impelem-me a dizer sem receio de afoiteza que nesses fatos incontestáveis encontro um mandato implícito autorizando-me a assegurar-vos, único americano entre vós, que me sinto altamente honrado de ser neste instante o porta-voz da consciência pan-americana.⁸⁰

⁸⁰ Cunha a Marques, tel., Paris, 17 jan. 1920, AHI 227/3/6.

Nascia então a idéia do “mandato implícito” do Brasil na Liga das Nações. Na lamentada ausência dos Estados Unidos, o Brasil seria o “representante da América” no Conselho daquela organização, possivelmente a mais alta posição auto-atribuída pelo Brasil na história de suas relações internacionais até aquela data. Esse traço da diplomacia brasileira em Genebra, discutido no Capítulo 5, casava-se como a visão corrente nos círculos europeus de que a Liga iria aproximar os países latino-americanos da Europa, servindo também como contraponto à influência dos Estados Unidos no continente americano. Dado o seu escopo universal, a própria existência da Liga ajudaria a destruir o mito de que, amparados no princípio da unidade hemisférica, os Estados americanos estariam predestinados a formar um mundo à parte no outro lado do Atlântico, desvinculados das questões européias.

Coerente com sua nova projeção mundial, o Brasil gradualmente começou a estabelecer relações diplomáticas com os novos Estados constituídos em consequência dos tratados de paz na Europa e alhures. Em 26 de maio de 1920, o Brasil reconheceu formalmente a independência da Polônia, da Tchecoslováquia e da Finlândia. Em agosto do mesmo ano, foram reconhecidos os Estados da Islândia e da Áustria e, em novembro, a República da Armênia. Em 23 de março de 1921, eram criadas legações do Brasil em Varsóvia e em Praga. Finalmente, em dezembro de 1921, o Brasil reconheceu a soberania dos três países bálticos: Lituânia, Estônia e Letônia.⁸¹

Outro tema que ganhou destaque ao final da Primeira Guerra Mundial foi o da criação de embaixadas. Antes do início da guerra, o Brasil só possuía duas missões no exterior em nível de embaixador: Washington e Lisboa. Em 1923, o Brasil já trocava embaixadas com onze países. Esse dado novo para a diplomacia brasileira no ime-

⁸¹ CAMPOS, 1929, Vol. II, p. 305-306, 309, 313 e 332; Relatório do MRE, 1921, p. 14-16; Relatório do MRE, 1922, p. 14.

diato pós-guerra teve sua origem localizada em 1918, quando, em setembro daquele ano, a Grã-Bretanha e a Itália oficialmente elevaram à categoria de embaixada suas legações no Rio de Janeiro. No caso britânico, a decisão foi um dos resultados anunciados pela missão Maurice de Bunsen, enviada pouco antes ao Brasil, cuja finalidade era relançar a parceria econômica anglo-brasileira, abalada por algumas fricções bilaterais e indiretamente ameaçada pela vigorosa expansão dos interesses norte-americanos na economia brasileira. O governo da Grã-Bretanha explicou seu gesto como “prova de apreço pela atitude do Brasil na guerra e de boa vontade para com o mesmo”. De maneira similar, a decisão italiana foi anunciada três meses antes durante a visita ao Brasil de uma missão comercial, chefiada por Vito Luciani, que havia vindo negociar o estabelecimento de um monopólio governamental sobre o comércio de café entre os dois países. A nota do governo da Itália assinou a fraternidade entre brasileiros e italianos e a crescente importância das relações bilaterais, “penhor do alto grau de consideração que o Brasil soube conquistar entre as nações do Velho Mundo e que se apresenta agora como elemento de progresso, afirmação de justiça e força moral operante”.⁸²

Nos dois casos, a iniciativa partiu espontaneamente das potências européias, e não do Brasil, que recebeu a notícia com agradável surpresa. O governo brasileiro prontamente concordou com ambas as propostas, anunciadas no contexto de duas missões de natureza comercial e pensadas por Grã-Bretanha e Itália como forma de criar uma atmosfera favorável às conversações com o Brasil. Em setembro de 1919, a exemplo das demais potências aliadas, a França também passou a ter embaixada no Rio de Janeiro. O governo francês teria feito antes esse gesto se não fosse pela diver-

⁸² Relatório do MRE, 1919, p. 23-24; ROSENBERG, 1978, p. 135; JENKS, 1979, p. 236-243.

gência com o Brasil a respeito dos navios ex-alemães. O governo brasileiro foi informado da decisão francesa somente após alcançado o acordo bilateral para a renovação do convênio de afretamento daqueles navios, pouco antes da assinatura do Tratado de Versalhes. Ainda não havia sido assinado, aliás, o contrato para a vinda da Missão Militar ao Brasil, assunto no qual a França tinha grande interesse. Realizada sob condições de reciprocidade, a elevação de nível dessas representações diplomáticas na capital brasileira fez-se acompanhar da correspondente elevação à categoria de embaixada das missões do Brasil em Roma e Londres (2 jan.), e em Paris (24 set.), todas em 1919. Ainda seguindo o espírito da reciprocidade, como a Santa Sé mantinha uma Nunciatura Apostólica de primeira classe no Rio, o governo brasileiro resolveu, em 7 de janeiro de 1919, que a representação do Brasil no Vaticano também fosse elevada à categoria de embaixada.⁸³

No que se refere às práticas do cerimonial diplomático, muitos ainda acreditavam que, com base nos critérios prevaletentes até fins do século XIX, a função de embaixador seria um grau de distinção superior, mormente concedido entre as grandes potências nas suas relações recíprocas. Haveria poucas exceções à regra. Simbolicamente, a designação de embaixadores europeus para o Rio de Janeiro significaria *ipso facto* o reconhecimento tácito de que o Brasil havia galgado uma posição superior no cenário internacional, admitida como tal do ponto de vista protocolar por um grupo seletivo de potências. Enlevadas pelo subsequente prestígio advindo para o país, as elites oligárquicas tiveram assim seu momento particular de ufanismo diplomático. Como a exemplificar o sentimento reinante entre os condutores da política externa brasileira naquele momento, em 1919, logo após terminada a Conferência da Paz, Domício da Gama escreveu: "Estamos ficando exigentes com tantos agrados e na previsão de futuro próspero imediato".⁸⁴

⁸³ JENKS, op. cit., p. 260-263; Relatório do MRE, 1920, p. 12.

⁸⁴ Gama a Magalhães, tel., RJ, 12 jun. 1919, AHI 227/3/18.

Nos anos seguintes, seriam também trocadas embaixadas entre o Brasil e a Bélgica (1921), México, Chile e Argentina (1922), e Japão (1923). Já no ano de 1922, todavia, a criação indiscriminada de novas embaixadas passou a ser desestimulada pelo próprio Itamaraty. Sem poder afirmá-lo publicamente para não causar constrangimentos diplomáticos, o governo brasileiro desejava manter o suposto caráter de exclusividade atribuído à troca de embaixadores, restringindo tanto quanto possível a disseminação dessa prática. Dessa forma, quando circulou a notícia de que o Uruguai planejava elevar sua missão no Rio de Janeiro ao nível de embaixada, houve certo desconforto na capital brasileira. Delgado de Carvalho, escrevendo para *O Jornal*, fez-se porta-voz desses sentimentos. Segundo ele, a elevação de uma legação à categoria de embaixada era “o ato de reconhecimento de uma nova grande potência”. O Brasil teria obtido isso como resultado da guerra. Ao entrar nesse círculo, apontou Carvalho, “nós esquecemos, entretanto, de considerar as regras do jogo”. Essas regras seriam bastante simples: o círculo de representantes com nível de embaixador seria semelhante a um clube de portas fechadas, onde ninguém poderia entrar sem ser convidado e um membro não poderia convidar alguém de fora “sem o prévio e tácito consentimento dos outros membros”. O Brasil teria abusado de sua posição e era chegada a hora de pôr fim ao menos temporariamente a essas “extravagâncias diplomáticas”. Logo o Brasil teria mais embaixadores que ministros, desprestigiando essa categoria especial, o que talvez obrigasse as grandes potências a criar um nível ainda superior ao de embaixador, “uma nova classe de super-representantes”, estritamente limitada e privilegiada, da qual o Brasil ficaria novamente excluído “por mais 100 anos, ou até nós termos aprendido as regras do jogo”.⁸⁵

Silenciosamente, o Uruguai absteve-se de propor formalmente troca de embaixadas com o Brasil. Nenhuma outra embaixada

⁸⁵ *O Jornal*, Rio de Janeiro, 30 ago. 1922, NA 832.00/256.

adicional viria a ser criada pelo governo brasileiro na década de 1920. A exemplo das homenagens recebidas por Epiácio Pessoa em sua viagem de retorno como presidente eleito e do ingresso do Brasil no Conselho da Liga das Nações, a presença no Rio de embaixadores das grandes potências européias foi interpretada como “uma consagração da nossa política e de nossos esforços”, como afirmou certa vez Nilo Peçanha.⁸⁶ Essa demonstração de apreço deveria ser cultivada como honraria de grande valor, atestado prático da projeção inédita conquistada pelo Brasil. Outros sinais de cortesia internacional iriam contribuir para alimentar ainda mais a percepção de que o país vivia um período de apoteose na esfera diplomática.

Em 1920, causou furor a visita ao Brasil dos reis belgas, atendendo a convite que lhes fizera Epiácio Pessoa quando de sua passagem por Bruxelas. Seria aquela a primeira vez em que soberanos europeus cruzavam o Atlântico para visitar oficialmente o país. Celebrado como o “rei-herói”, Alberto I havia ganhado notoriedade na Europa em virtude de seu engajamento pessoal à frente das forças de resistência da Bélgica contra a invasão alemã durante a Primeira Guerra Mundial. Desde cedo, o governo brasileiro encarregou-se de preparar o terreno para a visita, tomando a iniciativa de propor a revogação do decreto de 1889 de banimento da família imperial, ainda em vigor. A medida beneficiaria, entre outros, a princesa Isabel e o conde d’Eu, então exilados na França. Pensava-se que não ficaria bem receber monarcas estrangeiros em visita oficial se os próprios membros nacionais da família imperial se encontravam impedidos de pisar em solo brasileiro. Além disso, com a proximidade das comemorações do Centenário da Independência, havia em diversos setores da sociedade certa propensão a abrandar os ímpetus do jacobinismo republicano em nome da reconciliação nacional. O debate que se seguiu sobre a matéria acabou promo-

⁸⁶ Peçanha a Magalhães, tel., RJ, 29 set. 1918, AHI 227/3/15.

vendo um *revival* da Monarquia. Muitos passaram a ver com olhos menos severos a experiência monárquica vivida pelo país no século anterior. Afinal, acreditavam alguns, o Brasil também tivera reis e rainhas “como todo o mundo”. A figura do último imperador já era lembrada com benevolência e mesmo admiração em alguns casos. Assim, em 3 de setembro de 1920, foi enfim revogado o decreto de banimento da família imperial e dada a autorização para o traslado dos restos mortais de D. Pedro II e Teresa Cristina de volta para o Brasil. Outros preparativos foram sendo tomados, como a criação às pressas da Universidade do Rio de Janeiro, em 7 de setembro, a primeira universidade do país, a fim de habilitar a instituição a conferir o título de doutor *honoris causa* ao rei dos belgas.⁸⁷

Os reis belgas não visitaram outro país sul-americano além do Brasil, fato que deixou o governo brasileiro convencido de que a “honra sem precedentes” recebida era-lhe totalmente exclusiva. Epitácio Pessoa encarava mesmo a visita como uma cortesia pessoal a ele concedida, hipótese de pronto negada pelo próprio rei Alberto, que, tão logo adentrou águas territoriais brasileiras, enviou mensagem ao povo brasileiro deixando claro que era a nação e não o presidente que ele visitava. Trazidos da Bélgica pelo encouraçado *São Paulo*, o rei Alberto e a rainha Elisabeth permaneceram no país de 19 de setembro a 16 de outubro de 1920. A estada prolongada permitiu ao casal real realizar passeios a cidades próximas do Rio e visitar os Estados de São Paulo e Minas Gerais. Na capital da República, o programa formal com banquetes e recepções era intercalado por banhos de mar em Copacabana e excursões na floresta da Tijuca. Amantes dos esportes e da aventura, os reis desejavam experimentar acima de tudo o lado rústico e selvagem do país, para o embaraço das autoridades brasileiras, que preferiam a elegância e

⁸⁷ MOTTA, 1992, p. 25. Um relato da visita dos soberanos belgas, favorável a Epitácio Pessoa pode ser encontrado em GABAGLIA, op. cit., Vol. I, p. 385-398.

a pompa dos salões. O rei Alberto em particular, que havia estado há pouco tempo em zona de combate, pensava em poder excursionar a pé ou a cavalo pelo interior, contra as recomendações de Epitácio. Vencendo as resistências, os soberanos belgas conseguiram por fim passar três dias acampados em mata próxima a Teresópolis, causando espanto àqueles que se esforçavam para mostrar um Brasil de feição aristocrática e “européia”. Epitácio pretendia utilizar a visita para fortalecer seu prestígio interno, mas o efeito foi inverso pelo contraste entre a espontaneidade dos reis e o formalismo dos anfitriões. Pior ainda, a visita como um todo gerou críticas ao governo pelo dispêndio de recursos com a hospedagem e os entretenimentos oferecidos aos visitantes. Jornais cariocas chegaram a denunciar malversação de fundos públicos, comissões indevidas e favorecimento de contratos a pessoas ligadas ao presidente.⁸⁸

Escândalos à parte, as relações entre o Brasil e a Bélgica experimentavam um momento de intenso dinamismo. Nesse contexto, a visita dos reis belgas foi o ponto alto de uma série de eventos significativos para o relacionamento bilateral. No campo comercial, a missão Calógeras à Grã-Bretanha havia sido convidada a visitar também a Bélgica e foi constituída, no Rio de Janeiro, a Câmara de Comércio Belgo-Brasileira e Luxemburguesa. Especulou-se que Antuérpia poderia substituir Hamburgo como entreposto das exportações brasileiras para a Europa. O Brasil concedeu, ainda, redução em 20% na tarifa cobrada a produtos belgas importados, privilégio que era continuamente negado, por exemplo, à Grã-Bretanha. Além da troca de embaixadas, em fevereiro de 1921, registre-se no mesmo ano o envio de importante missão econômica belga ao Brasil, chefiada por Fernand Wouters Oplinter, deputado e ex-ministro dos Negócios Estrangeiros, bem como a

⁸⁸ Ibid., p. 391-392; Relatório do MRE, 1921, p. 3-5; Brazil Annual Report, 1920, p. 5, FO 371/5539.

entrada de investimentos belgas no setor siderúrgico brasileiro por meio da criação da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, conforme será visto no Capítulo 2. Empenhada na própria reconstrução industrial, a Bélgica via no Brasil um parceiro promissor: mercado para seus produtos, fornecedor de recursos naturais e campo de investimentos. A iniciativa nessa parceria, porém, esteve quase sempre do lado belga. Quando da entrega das credenciais de Barros Moreira como embaixador brasileiro, o próprio rei Alberto reclamou da fraca representação do Brasil na Feira Comercial de Bruxelas, obrigando o diplomata brasileiro a prometer envidar os maiores esforços a seu alcance para fazer que no próximo ano as firmas brasileiras mais importantes comparecessem a esse evento.⁸⁹ A ofensiva belga, de qualquer forma, logo alcançaria o limite de suas potencialidades, não avançando muito desde então no quadro mais geral das relações entre o Brasil e seus principais parceiros econômico-comerciais.

Na seqüência das manifestações internacionais de apreço e reconhecimento ao Brasil, ocorreriam outras “visitas ilustres”, como eram denominadas nos relatórios do Ministério das Relações Exteriores as visitas de autoridades estrangeiras e ex-mandatários ao país. Em 1920, estiveram no Brasil, em datas diferentes, o príncipe italiano Aimone di Savoia e o deputado Vittorio Orlando, ex-presidente do Conselho de Ministros da Itália e chefe da delegação italiana à Conferência da Paz. Da parte dos países vizinhos, visitaram o Brasil os ministros das Relações Exteriores do Uruguai, Juan Antonio Buero, e do Chile, Jorge Matte Gormáz, em 1920 e 1921 respectivamente. No caso do chanceler chileno, sua vinda ao Brasil foi programada para substituir a projetada visita do presidente Arturo Alessandri, que havia cancelado entendimento prévio para seu deslocamento ao Rio de

⁸⁹ Barros Moreira a Marques, tels., Bruxelas, 12 e 21 abr. 1921, AHI 205/2/6.

Janeiro, aparentemente por não ter recebido convite da Argentina para uma visita também a Buenos Aires.⁹⁰

Também o governo dos Estados Unidos quis significar deferência especial ao enviar o secretário de Estado norte-americano, Bainbridge Colby, em visita ao Brasil, em dezembro de 1920, como parte de um giro sul-americano que incluiu ainda visitas ao Uruguai e à Argentina. Desde 1918, a Divisão Latino-Americana do Departamento de Estado já recomendava a ida de uma missão especial norte-americana ao Brasil e outros países beligerantes, a fim de expressar agradecimento pelo apoio durante a guerra e de estreitar ainda mais os laços político-econômicos com aqueles países. A projetada missão serviria também para contrarrestar atividades de “propaganda” de países europeus, ativos na região, tendo em vista as oportunidades que surgiriam no pós-guerra. Com algum atraso, o presidente Wilson, em final de mandato, resolveu selar sua política pan-americana com uma visita de “boa vontade” de seu secretário de Estado a países selecionados da América do Sul. Wilson acreditava que era dever dos Estados Unidos proteger o Hemisfério Ocidental contra ameaças extracontinentais e promover a união dos Estados americanos como forma de contrabalançar os “desatinos da Europa”.⁹¹

Assim, na qualidade de representante oficial e pessoal do presidente norte-americano, Bainbridge Colby viria retribuir a visita de Epitácio Pessoa aos Estados Unidos e expressar, segundo o comunicado divulgado por Wilson, “o desejo sentido neste país pelo robustecimento de todos os vínculos que unem nossos respectivos povos nos seus mútuos anelos e cordial inteligência”.⁹² Antes de sua partida, Colby concedeu uma entrevista na qual afirmou

⁹⁰ Relatório do MRE, 1921, p. 5-7; Relatório do MRE, 1922, p. 3-4.

⁹¹ KNOTT, op. cit., p. 266-267 e 272.

⁹² Alencar a Marques, tel., Washington, 11 nov. 1920, AHI 235/3/12.

existir uma percepção crescente entre as nações americanas de que, por causa de suas íntimas ligações políticas, econômicas e culturais, elas constituíam uma esfera especial de influência e poder na política mundial. Para levar paz e estabilidade ao mundo, assinalou Colby, os países do Hemisfério Ocidental deveriam permanecer cada vez mais unidos em termos de amizade e confiança mútua. Uma vez no Rio de Janeiro, em 20 de dezembro, Colby foi recebido com simpatia, mas, à parte a identidade de opinião verificada entre os dois países em relação à conveniência de estabelecer uma unidade de propósito na América, a visita não teve maiores reflexos nas relações Brasil-Estados Unidos. A administração Wilson já se encerrava e o giro de Colby se ressentiu do estigma característico de todo fim de governo. Não obstante, o secretário de Estado teve a oportunidade de reafirmar no Brasil os ideais wilsonianos e, nas suas palavras, o caráter “desinteressado” da política externa norte-americana. Colby descreveu a Doutrina Monroe como uma política benigna de defesa hemisférica “para o progresso e a proteção das repúblicas ligadas por ela”. Jornais brasileiros, como *O Paiz* e *Jornal do Brasil*, elogiaram a cordialidade da visita no marco do fortalecimento do pan-americanismo.⁹³

Enquanto isso o corpo diplomático no Rio de Janeiro se queixava da lentidão e ineficiência da chancelaria brasileira, a começar por Azevedo Marques, tido como uma pessoa amável e cortês no convívio social, mas pouco devotado aos assuntos de sua pasta. Em termos duros, o embaixador britânico em 1921, John Tilley, informava o Foreign Office de que a “incompetência do ministro das Relações Exteriores” era tão manifesta que chegava a ponto de ser “um escândalo público”. E arrematou ainda: “Em justiça a Sua Excelência eu posso acrescentar que, até onde eu posso ver, ele não é pior do que o ministro da Fazenda e provavelmente outros de seus colegas”.⁹⁴

⁹³ KNOTT, op. cit., p. 275-278.

⁹⁴ Tilley a Curzon, tel., RJ, 13 abr. 1921, FO 371/5536.

Ainda como consequência da relativa inatividade no plano externo, críticos do governo brasileiro na imprensa alertaram para o fato de que o Brasil estava dando demasiada atenção aos Estados Unidos e aos países da Europa em detrimento de suas relações políticas e comerciais com as repúblicas vizinhas na América do Sul. Em 8 de abril de 1921, uma matéria publicada em *O Jornal*, sob o título “A acefalia do Itamaraty”, lançou um veemente ataque à passividade de Azevedo Marques no comando de seu Ministério. A política externa brasileira estaria inteiramente concentrada nas mãos do presidente da República, “distraído por outros problemas de política interna e administração pública”. A única preocupação de Epiácio Pessoa na frente externa seria a questão dos navios ex-alemães. *O Jornal* acusava a diplomacia brasileira de omissão nas relações com os países sul-americanos: por inépcia o Brasil teria sacrificado a “excelente posição” de que desfrutava nos países da costa do Pacífico e na Bolívia, bem como permitido que as simpatias de Paraguai e Uruguai se voltassem para a Argentina. “O completo abandono no qual o chefe de Estado deixou nossas relações exteriores na agradável sombra de seus amigos pode estar reservando para nós dias tristes e perigosos”, vaticinava o jornal.⁹⁵

A crítica era de certo modo procedente. Tome-se o caso da Argentina, o país vizinho mais importante para o Brasil. Na maior parte do governo Epiácio Pessoa, as relações Brasil–Argentina permaneceram virtualmente adormecidas. A correspondência diplomática no período de e para a legação brasileira em Buenos Aires é pobre em orientações de política. A agenda bilateral era preenchida com assuntos de índole sanitária ou comercial, como nos casos do aparecimento de peste bubônica na Argentina, de peste bovina no Brasil, e da proibição argentina de exportação

⁹⁵ “A acefalia do Itamaraty”, *O Jornal*, Rio, 8 abr. 1921, BDFa, Part II, Series D, v. 3, p. 8-9.

de trigo, a qual afetou moinhos brasileiros que dependiam do fornecimento desse produto. Questões como essas passaram a despertar maior interesse dos dois lados da fronteira, visto que o intercâmbio comercial brasileiro–argentino havia aumentado bastante durante a Primeira Guerra Mundial, na medida em que cada país buscava comprar ou vender um do outro produtos que as perturbações no comércio com os mercados europeus haviam reduzido ou interrompido.⁹⁶

Na ausência de iniciativas de relevo, tampouco foram registrados problemas de monta. Eventuais manifestações de rivalidade entre o Brasil e a Argentina estiveram confinadas a disputas esportivas ou similares. No final de 1920, ficaria famoso o caso da disputa entre os dois países sobre qual seria o primeiro aviador a completar o percurso entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires. Naqueles dias, os *raids* aéreos atraíam a atenção do público, pois dada a precariedade dos aeroplanos, a superação de longas distâncias dependia muito do arrojo individual dos pilotos. As tentativas frustradas e os acidentes eram comuns. Desse modo, quando o aviador argentino Hearne decolou de Buenos Aires rumo ao Rio, em 19 de dezembro de 1920, houve grande clamor da opinião pública para que um brasileiro recebesse apoio oficial para tentar ao mesmo tempo a façanha. O *raid* seria agora uma competição internacional com o vizinho platino. Diante da pressão popular, o governo do Estado de São Paulo cedeu um avião a Eduardo Chaves, considerado um dos melhores aviadores brasileiros. Sua partida do Rio de Janeiro, todavia, só se deu em 25 de dezembro, quando Hearne já se encontrava sobrevoando o Paraná. A reduzida autonomia de vôo dos aeroplanos obrigava a muitas paradas pelo caminho, mas dificilmente o piloto brasileiro conseguiria chegar a seu destino final antes do argentino. As esperanças de vitória eram

⁹⁶ MAGALHÃES FILHO, 1979, p. 390.

mínimas. Entrementes, uma pane forçou o avião argentino a uma aterrissagem de emergência em uma fazenda em Sorocaba. Depois de consertada a avaria, o avião decolou novamente para reiniciar a viagem, mas, voando rasante, colidiu contra uma casa de cupim e ficou irremediavelmente inutilizado. Hearne abandonou a disputa e Edu Chaves completou o *raid* com sucesso, chegando a Buenos Aires em 29 de dezembro. Aquele foi considerado o maior feito aeronáutico brasileiro até então realizado e o “cupim patriótico” de Sorocaba entrou para os anais da história da aviação no país.⁹⁷

Somente no início de 1922, por iniciativa argentina, duas propostas foram apresentadas à consideração do Brasil: a hipótese de uso conjunto do potencial energético do rio Iguçu e a possível designação de embaixadores nos dois países. A Argentina havia nomeado, em 1920, uma comissão para estudar o aproveitamento das Cataratas do rio Iguçu, a fim de decidir pela conveniência de elaborar um projeto técnico a respeito. Engenheiros argentinos já vinham fazendo estudos de campo e levantamentos topográficos nesse sentido, razão pela qual o governo argentino solicitara na época autorização brasileira para que esses técnicos adentrassem o território nacional no local das explorações. O capitão Vila Nova Machado, engenheiro militar, foi designado pelo Brasil delegado técnico da comissão argentina sobre o Iguçu. Concluídos os estudos, a Argentina convidou efetivamente o Brasil, em janeiro de 1922, a realizar o que passou a chamar de “grande obra de confraternização”, propondo a assinatura de um convênio bilateral sobre modalidades de cooperação para o aproveitamento das quedas do Iguçu na produção de energia elétrica. Ao mesmo tempo, o governo argentino sugeriu a elevação conjunta das respectivas

⁹⁷ INSTITUTO HISTÓRICO-CULTURAL DA AERONÁUTICA, 1988, Vol. I, p. 476-479.

legações nas duas capitais à categoria de embaixada. A propósito, o ministro das Relações Exteriores argentino, Honorio Pueyrredon, comentou: “Acredito que esse movimento dos dois governos causa ótima impressão em todas as camadas sociais, que maior será se destruímos as nossas fronteiras, levantando em seu lugar a grande obra internacional das quedas do Iguaçu”.⁹⁸

Embora cordial, a reação brasileira não foi entusiástica. Sobre o convênio relativo ao Iguaçu, o Brasil, em princípio, não se manifestou contrário, ainda que tivesse recordado as dificuldades que poderiam advir em função da falta de aprovação pelo Congresso argentino da Convenção bilateral sobre a ilha brasileira na foz do rio Guaraí. O Brasil chegou a apresentar uma contraproposta com algumas alterações ao texto argentino, mas ao que tudo indica as negociações não prosperaram por desinteresse da parte brasileira. Já em julho de 1922, o Itamaraty adiantou que o governo brasileiro estaria totalmente absorvido com os preparativos para as comemorações do Centenário da Independência, fato que impunha limitações de meios à condução simultânea de outros assuntos. O projeto do Iguaçu em particular requeria um atento estudo, “por ter uma parte que é eminentemente técnica e de que depende o exame do assunto sob todos os demais aspectos”. No caso das embaixadas, o governo brasileiro estranhamente alegou de início que estava impedido “por obstáculos constitucionais” a elevar à categoria de embaixada sua legação em Buenos Aires, daí por que sugeriu à Argentina que o fizesse primeiro no Rio de Janeiro, sob promessa de reciprocidade. O presidente argentino, Hipolito Yrigoyen, concordou com a “honrosa sugestão” e assim foi feito: Antonio Mora y Araujo foi designado o primeiro embaixador argentino no Brasil e, em 25 de outubro de 1922, seria oficialmente criada a embaixada

⁹⁸ Toledo a Marques, tel., Buenos Aires, 31 mar. 1920, AHI 208/2/1; Toledo a Marques, tel. confidencial, Buenos Aires, 12 jan. 1922, AHI 208/2/1.

brasileira em Buenos Aires, posta sob a chefia de Pedro de Toledo. A embaixada do Brasil seria a quarta a ser aberta na capital argentina, somando-se às embaixadas da Espanha, dos Estados Unidos e da Santa Sé.⁹⁹

No cômputo geral, pode-se dizer que, na esfera tradicional dos interesses diplomáticos do Brasil, centrados essencialmente no triângulo atlântico formado por Estados Unidos, Europa e América do Sul, o governo Epitácio Pessoa optou por reforçar as relações com Washington, ao mesmo tempo em que o país se projetava mundialmente em direção ao continente europeu. A política externa brasileira teria assim duas vertentes interligadas: a aproximação político-econômica com os Estados Unidos, sob o manto comum do pan-americanismo, e a política de prestígio na Europa, onde o Brasil buscava, e acreditava já ter obtido, reconhecimento internacional como novo membro do clube das grandes potências mundiais. Coroando essa fórmula de inserção internacional, o Brasil promoveria na Liga das Nações o encontro da América com a Europa, atuando como porta-voz do continente americano no Velho Mundo. Nessa equação, todavia, não foi reservado lugar adequado ao terceiro vértice do triângulo. Em que pese uma ou outra ação individual voltada para os países vizinhos, declaratória ou efetiva, o Brasil parecia haver perdido interesse na América do Sul. O distanciamento deu-se em verdade mais por inação que por gestos especificamente direcionados para esse fim. Enquanto se envolvia na política européia durante e após a guerra, o Brasil *pari passu* se afastava de seu entorno sul-americano. As conseqüências no médio e longo prazos dessa orientação diplomática peculiar, que persistirá no quadriênio Artur Bernardes, só serão apreciadas em sua devida forma após 1926, no governo Washington Luís, como será visto no Capítulo 6.

⁹⁹ Relatório do MRE, 1922, p. 28; Toledo a Marques, tels., Buenos Aires, 12 e 26 jan. 1922, AHI 208/2/1; GALLARDO, 1982, p. 346.

A Exposição Internacional do Centenário da Independência

Entre os reflexos da Primeira Guerra Mundial no campo das ideologias políticas, pode-se contar o impulso ao nacionalismo como um fenômeno de ampla repercussão internacional. No Brasil, o sentimento nacionalista, ainda em estágio de elaboração de sua identidade, ganhou matizes diversos. Os escritos de Alberto Torres, por exemplo, foram recuperados e atraíram especial interesse no pós-guerra, inspirando outros autores brasileiros na década de 1920. Elisio de Carvalho defendeu a implantação da indústria siderúrgica no Brasil como um caminho para a construção da potência e estudou os “bastiões da nacionalidade”, incluindo reflexões sobre a origem do sentimento nacional brasileiro e o significado do patriotismo. Em 1921, Álvaro Bomilcar, fundador da Propaganda Nativista e admirador de Floriano Peixoto, divulgou um libelo de exaltação da grandeza da pátria inspirado na divisa “O Brasil para os brasileiros”.¹⁰⁰

No panorama artístico-cultural, 1922 foi um ano-chave em função do impacto da Semana de Arte Moderna, realizada em fevereiro daquele ano, em São Paulo. O evento foi marcado pela irreverência e pelo experimentalismo, instrumentos largamente empregados pelas vanguardas modernistas. O modernismo, aliás, foi erigido em certo sentido como um movimento antieuropeu. Oswald de Andrade afirmou certa vez: “Nada podemos esperar da Europa européia, para onde vivemos por tanto tempo voltados, com a luz de Paris em nossos espíritos. Foi uma época que terminou”. Declarações como essa eram comuns e faziam parte da negação iconoclasta que dominou a primeira fase do movimento. Tentando

¹⁰⁰CARVALHO, 1919 e 1922; BOMILCAR, 1921. Para uma apreciação dos movimentos nacionalistas no Brasil dos anos vinte, ver RACHUM, 1970.

explicar “o espírito moderno”, Graça Aranha, ele próprio diplomata, declarou mais tarde perante a Academia Brasileira de Letras: “Toda a cultura nos veio dos fundadores europeus. Mas a civilização aqui se caldeou para esboçar um tipo de civilização, que não é exclusivamente européia e sofreu as modificações do meio e da confluência das raças povoadoras do país”.¹⁰¹ A efervescência intelectual daqueles anos fez surgir diversas correntes no seio do modernismo: grupo Pau-Brasil, Movimento Antropofágico, Nhangaçu Verde-Amarelo, regionalistas do Recife, entre outras. A despeito da diversidade das correntes, o rompimento com as tradições importadas, sobretudo da Europa, e a valorização do elemento nacional, oriundo da cultura autóctone, eram constantes em todas elas. O nacionalismo emergia como manifestação legítima e necessária para a redenção da cultura brasileira.

Também em 1922, a questão nacional entraria na ordem do dia com as comemorações do Centenário da Independência do Brasil. Apesar da boa fase aparente nas relações exteriores, atribuída às deferências que o Brasil vinha recebendo internacionalmente, o país caminhava com dificuldades rumo aos seus cem anos de vida independente. Na política interna, o quadro inspirava cuidados. A campanha pela sucessão presidencial havia sido caracterizada por grande tensão entre Artur Bernardes, presidente de Minas Gerais e candidato indicado pelas oligarquias dominantes, e Nilo Peçanha, apoiado pelas forças de oposição aglutinadas na Reação Republicana. Desde o episódio das cartas falsas, crescia o descontentamento entre as classes militares. Em 5 de julho de 1922, a revolta do Forte de Copacabana era sufocada pelo governo, que solicitara a decretação do estado de sítio, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional. Na economia, a crise do pós-guerra no comércio exterior, provocada por uma conjugação de fatores internos

¹⁰¹ “O espírito moderno”, Graça Aranha, 19 jun. 1924, em TELES, 1994, p. 318-319.

e externos, havia gerado gigantesco déficit comercial. O governo estava às voltas com problemas financeiros e orçamentários, agravados pela depreciação cambial e pela queda nos preços internacionais do café. A questão social aguçava-se com o aumento dos protestos sindicais e com as crescentes mobilizações dos trabalhadores.¹⁰² Objetivamente, as condições político-econômicas do país pareciam não recomendar o envolvimento em festejos muito ambiciosos.

Mesmo assim, o governo brasileiro investiu pesadamente na organização de uma grande exposição no Rio de Janeiro, como parte das atividades que marcariam o Centenário da Independência. O evento deveria contar também com a presença de participantes internacionais. Em 31 de março de 1921, o Ministério das Relações Exteriores enviou nota-circular às embaixadas e legações estrangeiras no Rio convidando os países interessados a participar da exposição a ser organizada pelo governo brasileiro em setembro de 1922. Uma área de terreno seria reservada aos governos ou expositores estrangeiros que desejassem construir pavilhões para a exibição de produtos originários de seus países. A exposição compreenderia as principais modalidades do trabalho, atinentes à lavoura, pecuária, pesca, indústria extrativa e fabril, transportes, serviços de comunicações, comércio, ciências e belas-artes.¹⁰³

A reação inicial das potências européias ao convite brasileiro não foi alentadora. Alguns governos não estavam convencidos da conveniência de alocar recursos adicionais para cobrir as despesas que uma participação condigna na exposição implicava. A solicitação de verba específica necessitava da aprovação dos parlamentos e, para driblar a oposição, as chancelarias usaram argumentos de ordem política e comercial a fim de convencer os parlamentares da necessidade de marcar presença no Centenário

¹⁰²CARONE, 1989, p. 29-35; FRITSCH, 1988, p. 58 e seg.

¹⁰³Relatório do MRE, 1923. Anexo A, p. 57.

da nação brasileira. A França foi o primeiro país a anunciar que iria construir um pavilhão de honra permanente, a ser no futuro doado ao Brasil, mas o envio de um navio de guerra francês ao Rio de Janeiro não logrou ser aprovado. Na Grã-Bretanha, as resistências maiores passaram pelo Tesouro, que bloqueou a liberação de £50.000 para o evento. Em outubro de 1921, a embaixada britânica no Rio demonstrou sua consternação ao Foreign Office após ser informada de que o governo de Sua Majestade provavelmente não iria tomar parte na exposição por motivos de economia. Segundo o embaixador Tilley, o efeito da recusa seria “deplorável”, além de também eliminar qualquer participação dos domínios e das colônias do Império Britânico.¹⁰⁴ As dificuldades foram depois contornadas e o governo britânico prontificou-se a igualmente construir seu próprio pavilhão, seguindo o exemplo francês, bem como enviar dois navios de guerra. Nesse e em outros exemplos, a competição estrangeira fazia mais pelo Brasil que talvez o Brasil sozinho poderia fazer.

No caso dos Estados Unidos, por motivos mais propriamente burocráticos que políticos, o governo norte-americano reagiu com alguma demora ao convite brasileiro, mas enfim se convenceu de que era necessário assegurar uma participação expressiva na projetada Exposição Internacional. O evento seria indubitavelmente mais uma oportunidade para fortalecer a presença econômica dos Estados Unidos no país. A Câmara Americana de Comércio para o Brasil, por exemplo, iniciou uma campanha com vistas a angariar fundos para a construção de um monumento a ser doado ao povo brasileiro (Capítulo 2). Ademais, uma boa figura no Centenário reforçaria a posição norte-americana na disputa com a Grã-Bretanha pelo envio da Missão Naval que o Brasil em breve iria

¹⁰⁴LEUCHARS, op. cit., p. 231-233; Tilley a Curzon, tel., RJ, 26 out. 1921, FO 371/5538.

contratar (Capítulo 3). Em junho de 1922, decidiu-se que o governo norte-americano iria enviar uma delegação especial para o Centenário, cuja chefia ficaria a cargo do próprio secretário de Estado, Charles Evans Hughes. Homem de confiança do presidente Warren Harding, Hughes gozava de ampla autonomia à frente do Departamento de Estado e sua influência nos rumos da política externa norte-americana era acima da média. Oficialmente, a viagem de Hughes seria anunciada como “missão especial de amizade, boa vontade e congratulações” nas sonelidades comemorativas do Centenário, além de servir como retribuição à visita que D. Pedro II fez aos Estados Unidos por ocasião do Centenário da Independência daquele país em Filadélfia, em 1876.¹⁰⁵

É oportuno verificar que, à parte o interesse dos Estados Unidos em expandir seus negócios e aumentar sua influência no Brasil, a visão de Washington a respeito de seus parceiros nessa parte do mundo não era das mais lisonjeiras. Segundo a percepção corrente nos Estados Unidos, os povos da América do Sul compunham um tipo de civilização do “Mediterrâneo europeu, modificado por um meio ambiente americano, de fronteira”. Entre os obstáculos à melhor compreensão recíproca entre norte e sul-americanos sobressaíam especialmente as “barreiras de raça” que separavam culturalmente as duas regiões. Divergências de temperamento entre as raças “anglo-saxônica” e “indígena-latina” contribuiriam assim para semear desconfianças e mal-entendidos.¹⁰⁶ Da parte de muitos norte-americanos, prevalecia o descaso e o desprezo pelos povos mestiços da América do Sul e, mesmo entre diplomatas do Departamento de Estado, observações racistas sobre a região eram comuns. Francis White, chefe da Divisão Latino-Americana, costumava ensinar aos jovens recém-ingressos no serviço exterior que

¹⁰⁵FRUS, 1922, Vol. I, p. 657-661. Ver, também, SMITH, op. cit., p. 142-143.

¹⁰⁶HARING, 1929, p. 20 e 60-65.

a instabilidade política era um traço característico dos países de maioria não branca. Conseqüentemente, “quanto maior a porcentagem de habitantes brancos e mais temperado o clima mais estável será o governo”. Em agosto de 1922, um memorando interno alertava Hughes sobre o caráter dos líderes “semibrancos” que ele iria encontrar em sua viagem ao Brasil, os quais seriam, entre outras coisas, “quase inteiramente analfabetos e de uma ignorância infantil”.¹⁰⁷

No Rio de Janeiro, a aproximação da data de inauguração da exposição dominava as atenções do governo. O prefeito do Distrito Federal, Carlos Sampaio, tentava implementar a tempo seu programa de reformas para dar uma face mais “moderna” à cidade, como havia feito Pereira Passos no início do século. Era preciso sanear e modernizar a capital, preparando-a adequadamente para o julgamento do olhar estrangeiro. A idéia era fazer do Rio uma espécie de “Paris tropical”, símbolo de modernidade e beleza ao sul do equador. A obra em andamento que despertava maior polêmica era o desmonte do Morro do Castelo, habitado sobretudo por moradores pobres em cortiços e barracões. Como mostrou Motta, os defensores do bota-abaixo queriam a remoção daquela “excrecência”, “mancha colonial” situada a poucos metros da Avenida Rio Branco, em pleno centro da cidade, de onde se avistavam as cabras pastando na encosta do morro. O Castelo deveria ser arrasado para dar lugar a um espaço reurbanizado, aberto, limpo e compatível com a grandiosidade da exposição que se planejava organizar. Na visão do *Correio da Manhã*, tratava-se de provar se “até aqui chegara a civilização européia”.¹⁰⁸

Com o objetivo de “patenteiar o grau de adiantamento a que o país tinha atingido em todos os ramos de atividade”, a exposição

¹⁰⁷SCHOULTZ, 1998, p. 277-279.

¹⁰⁸MOTTA, op. cit., p. 54-65.

foi inaugurada pelo presidente da República no dia 7 de setembro. Das autoridades estrangeiras presentes naquele dia, a mais graduada era Charles Hughes, que dividia as principais honras protocolares com o núncio apostólico, Monsenhor Cherubini, decano do corpo diplomático. Durante as festividades, realizadas ainda sob o estado de sítio, também vieram ao Rio descendentes de lorde Cochrane, oficial britânico que colaborou na montagem da Marinha brasileira à época da Independência. A parte brasileira da exposição era ocupada por pavilhões nacionais, mostruários, parque de diversões e palácios temáticos. Havia construções relativas a administração, comércio, higiene e festas, caça e pesca, estatística, grandes indústrias, pequenas indústrias, viação e agricultura. A iluminação “feérica” usada na exposição, a cargo da companhia norte-americana General Electric, foi de modo geral bastante elogiada. A Exposição Internacional propriamente dita, localizada na Avenida das Nações, compreendia diversos pavilhões estrangeiros construídos especialmente para o evento, embora muitos deles não estivessem prontos na data da inauguração. Estiveram representados os seguintes países: Argentina, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália, Japão, México, Noruega, Portugal, Suécia e Tchecoslováquia. O festejado pavilhão construído pelo governo francês, réplica do Petit Trianon de Versalhes, seria posteriormente doado pela França ao Brasil, passando a abrigar ali a sede da Academia Brasileira de Letras. No pavilhão norte-americano, seria instalada a embaixada dos Estados Unidos uma vez terminada a exposição.¹⁰⁹

Navios de guerra estrangeiros também se fizeram presentes na Baía de Guanabara. Os Estados Unidos enviaram dois encouraçados: o *Maryland* e o *Nevada*. Para tentar ofuscar os navios

¹⁰⁹GABAGLIA, op. cit., Vol. II, p. 599-605; MOTTA, op. cit., p. 68-71; Relatório do MRE, 1923, p. 3-11.

de seu concorrente no caso da Missão Naval, a Grã-Bretanha despachou os encouraçados *Hood* e *Repulse*, poderosas máquinas de guerra que, no entanto, não alteraram a disposição do governo brasileiro já manifestada a favor dos Estados Unidos. Argentina, Japão, México, Portugal e Uruguai também enviaram navios. O grande ausente foi, sem dúvida, a Alemanha que alegou dificuldades orçamentárias para subsidiar sua participação na exposição internacional. Em caráter reservado, porém, o governo alemão pretendia demonstrar sua insatisfação com a postura brasileira na questão das reparações e com o voto do Brasil no Conselho da Liga das Nações sobre a Alta-Silésia, desfavorável à Alemanha.¹¹⁰

Em discurso de boas-vindas às missões especiais estrangeiras, Epiácio Pessoa pôs em relevo a contribuição do Brasil para o progresso moral e material do mundo, na medida de suas forças, “sem atos que o diminuam no conceito dos outros povos”. As transformações mais radicais, como a Independência, a abolição e a República, teriam acontecido “sem grandes abalos nem escusadas violências”. O impulso dado à cultura da inteligência, ao bem-estar das populações, ao aproveitamento das forças econômicas e à circulação das riquezas, tudo atestaria o esforço da nação brasileira em bem cumprir no seu território “a missão que lhe cabe na obra grandiosa da civilização humana”. Na política externa, por sua vez, a preocupação maior do Brasil, segundo o presidente brasileiro, havia sido sempre a de servir “ao mais nobre dos ideais”: a confraternização universal dos povos. Jamais haveria partido dos estadistas brasileiros “a iniciativa de uma só luta armada contra qualquer outra nação”, afirmou Epiácio.¹¹¹

Na mesma linha branda de interpretação, no banquete oferecido dois dias depois no Palácio do Catete, Epiácio Pessoa teceu

¹¹⁰Tilley a Curzon, tel., RJ, 27 set. 1922, FO 371/7138; LEUCHARS, op. cit., p. 233-234.

¹¹¹Relatório do MRE, 1923. Anexo A, p. 43.

um retrato positivo das conquistas brasileiras em cem anos de evolução política, como a indicar um progresso contínuo e inabalável do país em direção a patamares elevados de justiça, liberdade e civilização. No discurso presidencial, foram então expurgadas da história do Brasil as nódoas e contradições que porventura maculassem o destino liberal dos brasileiros. A citação é assaz significativa:

Na ordem política, feita a Independência tivemos que a consolidar. Para isto foi mister afastar do Brasil o fundador do Império. Realizada a consolidação e garantida a unidade da Pátria, tratamos da autonomia das províncias, outorgando-lhes uma prudente descentralização. Em seguida, estancamos o tráfico africano. Cicatrizada essa chaga, surgiu a campanha abolicionista, vitoriosa com a libertação dos nascituros, a alforria dos sexagenários e logo depois a abolição completa da escravidão. Ganha essa campanha, batemo-nos então pela federação e pela República. Proclamada esta, plantamos na Constituição a árvore da Paz, exigindo em termos imperativos o arbitramento como solução primordial das nossas pendências internacionais. Eis aí, em rápidas linhas, a nossa orientação política. Conseguimos fincar na história esses marcos de Liberdade e de Justiça, sem lutas sanguinolentas, sem profundos abalos, evoluindo naturalmente pela propaganda e pela persuasão.¹¹²

O último visitante estrangeiro a ser recebido para o Centenário foi o presidente de Portugal, Antônio José de Almeida, que em razão de um atraso na viagem chegou ao Rio somente no dia 17 de setembro. Durante jantar no Catete, seguindo a tendência do momento de reconstituir o passado como experiência harmoniosa de perene conagração, sem lugar para a discórdia ou a diferença,

¹¹²Ibid. Anexo A, p. 45-46.

Epitácio Pessoa defendeu a idéia de que a Independência não havia sido uma luta de brasileiros contra portugueses, mas sim de “brasileiros e portugueses, aliados entre si, contra a orientação retrógrada e impolítica das Cortes de Lisboa”. Ninguém teria trabalhado mais pela Independência do Brasil que D. João VI quando cá esteve, abrindo-lhe os portos e estimulando o desenvolvimento do país. O grito do Ipiranga, dado por seu filho, concluiu Epitácio, “nada mais foi do que a conseqüência lógica dos atos do pai”. Portugal, pelo seu rei, teria preparado o Brasil para a Independência “como o pai prepara o filho para a maioridade”, razão pela qual o 7 de setembro deveria ser comemorado como uma data luso-brasileira, “uma data da raça”. Para as relações bilaterais, além da profusão de discursos e peças de retórica, a visita de Antônio José de Almeida, a primeira de um chefe de Estado português ao Brasil, resultou na assinatura de uma convenção sobre propriedade literária e artística, um convênio sobre emigração e trabalho, e um tratado regulando a isenção do serviço militar e a dupla nacionalidade entre o Brasil e Portugal.¹¹³

Assim chegava ao fim o governo Epitácio Pessoa, em meio a lembranças históricas e reflexões indulgentes sobre a trajetória do país de 1822 a 1922. Em tese, as comemorações do Centenário deveriam ter servido para celebrar a reconciliação nacional no plano interno e mostrar o lado progressista do país no plano externo. Historicamente, porém, o ano de 1922 será lembrado não tanto pelo Centenário, mas pelo início da contestação política ao imobilismo conservador da República oligárquica, paralelamente ao aumento da efervescência sociocultural, representada, por exemplo, no surgimento do modernismo, na criação do Partido Comunista do Brasil e na eclosão da primeira rebelião tenentista.

¹¹³Ibid., p. 4-7 e Anexo A, p. 49-50.

As exposições universais tinham sido um dos símbolos do capitalismo triunfante da *belle époque*, em sua crença nos poderes ilimitados da razão e da ciência e no progresso infalível da civilização liberal-burguesa de fins do século XIX. A Grande Guerra pôs por terra concepções, modos de pensar e estilos daquela época pregressa, minada se não apenas pelo flagelo da conflagração bélica também pelas novas forças político-sociais e suas vanguardas intelectuais. O Brasil empenhou-se em organizar a primeira exposição universal no pós-guerra, tomando como modelo o padrão de civilização que havia entrado em crise. Ao tentar emular esse formato, duramente posto em xeque pelos acontecimentos de 1914-1918, o Brasil parecia caminhar em sentido inverso à tendência internacional, no afã de alcançar a integração do país ao mundo “civilizado”, cosmopolita, abastado e culto. A Exposição do Centenário deveria mostrar ao mundo que o Brasil estava em condições de se igualar às grandes nações do Ocidente em termos de cultura e desenvolvimento civilizatório. Em outras palavras, o Brasil teria atingido sua maioria como nação centenária e cabia-lhe ocupar seu lugar entre as potências de primeira grandeza na sociedade internacional.

Contra esse pano de fundo, não seria de todo equivocada afirmar que prevalecia entre muitos brasileiros uma percepção autocentrada e por isso mesmo pouco ponderada acerca do exato lugar do Brasil no mundo. Yngve Naumann e Mats Haeger, dois oficiais da Marinha sueca em missão de treinamento na América do Sul, em 1923, deixaram um registro sobre o Rio de Janeiro da época e, em suas impressões de viagem, eles notaram certa propensão local a superestimar os feitos do país ou sua importância em um contexto mais global:

Os brasileiros são gente orgulhosa, que sabe apreciar seu país, sua capital e a eles mesmos. Também estão rotundamente convencidos de que foi a contribuição do Brasil na guerra mundial que decidiu esta em favor dos Aliados, o que talvez seja um pouco exagerado.¹¹⁴

¹¹⁴NAUMANN e HAEGER, 1969, p. 26.

Em termos de política externa, a ascensão do país às altas esferas da diplomacia mundial parecia ser antes uma aspiração voluntarista daqueles que viam no Brasil uma nação exclusivamente européia em sua cultura, sem consideração a traços indígenas, africanos, mestiços ou a quaisquer outros elementos não ocidentais. A prosperidade ilusória que se tentou passar aos visitantes estrangeiros no Centenário, superficial e efêmera, contrastava enormemente com uma sociedade no fundo pobre, malnutrida e iletrada, e uma infra-estrutura econômica baseada na monocultura agroexportadora. Era aquela uma versão idílica do ufanismo brasileiro que, de resto, era compartilhada por grande parte das elites oligárquicas da República Velha. O nacionalismo das oligarquias, portanto, ao contrário dos modernistas, nada tinha de antieuropeu. Esperava-se sim que o Brasil fosse aceito como nação “européia” encravada na América.

Essa percepção, é claro, já era contestada em 1922 por outros segmentos da sociedade brasileira, que apontavam em outra direção. Se o Centenário no Rio de Janeiro espelhava a modernidade ligada à estética européia e aos ideais aristocráticos de determinada parcela da elite, em São Paulo o “espírito moderno” cultuava a modernidade do automóvel, do aeroplano, da indústria e da ousadia empresarial. Não por acaso o movimento modernista nascera na capital paulista, voltada para o interior e em vias de industrialização, berço de uma idéia de nação alternativa ao cosmopolitismo litorâneo carioca. A *Paulicéia desvairada* refletia a ética do bandeirante, do trabalho e do progresso, das fábricas e das chaminés. São Paulo era a entrada do Brasil no século XX contra a conservação do país no mundo do século XIX.¹¹⁵ Na dimensão que interessa a este livro, essa discrepância de propósitos entre os pontos de vista

¹¹⁵Sobre a oposição entre Rio de Janeiro e São Paulo na questão nacional em 1922, ver MOTTA, op. cit., p. 79-109.

associados às duas metrópoles também poderia servir para caracterizar a distância que se aprofundava entre a diplomacia *ancien régime* das oligarquias e as aspirações das novas forças que afluíam no país, aí incluídas aquelas que guiarão a geração de 1930 ao poder. Seria o nacionalismo nascente em São Paulo o elemento novo que poderia inspirar e embasar a diplomacia brasileira pós-República Velha?

Capítulo 2

Diplomacia econômica e competição estrangeira

A Primeira Guerra Mundial abriu novo capítulo na competição entre as grandes potências pelos mercados e recursos naturais dos países em desenvolvimento. Já antes de 1914 a expansão imperialista se aproximava de seu ponto de saturação em virtude da escassez de novos territórios a conquistar. As principais potências mantinham cativos seus impérios coloniais, áreas de exploração exclusiva. A América Latina, porém, região de nações politicamente independentes, apresentava-se como campo aberto para a penetração econômica estrangeira. O Brasil, com uma população de 30.635.605 habitantes e um dos maiores PIBs do continente, despontava no contexto latino-americano como mercado altamente promissor e alvo natural para oportunidades de negócios.

Nesse contexto, o avanço indiscutível dos Estados Unidos na economia brasileira, visível desde os anos da guerra, conferiu novos contornos à rivalidade econômica entre as grandes potências. A queda no comércio durante a guerra e a poderosa concorrência norte-americana haviam deixado claro às potências européias que o Brasil não era mais um mercado tranqüilamente ocupado e repartido entre interesses estabelecidos. Era preciso reconquistá-lo

e, para tanto, qualquer esforço seria válido para readquirir a simpatia do cliente. Na competição estrangeira que aconteceria no país, cada vez mais acirrada, as mais diversas armas seriam usadas: envio de missões econômicas e comerciais, visitas de personalidades ilustres e ex-mandatários, atividades de propaganda, criação de embaixadas, gestos simbólicos de amizade e oferecimento de vantagens diversas em troca da boa vontade dos disputados fregueses e compradores.

Alguns setores da economia apresentavam extraordinário potencial de expansão no Brasil da década de 1920. Entre eles estava a aviação, objeto de pesados investimentos nos países industrializados, interessados em dominar e explorar as potencialidades introduzidas por essa nova tecnologia. Como estudo de caso, a rivalidade nesse setor constitui bom exemplo da disputa pelo Brasil que caracterizou o período, embora no tocante à sua própria política comercial o desempenho brasileiro, sob o primado da agroexportação, deixasse muito a desejar e experimentasse mais problemas que resultados. Pela polêmica que suscitou nos anos vinte, a questão siderúrgica também merecerá atenção especial neste capítulo, sobretudo o caso particular da Itabira Iron Ore Company, analisado aqui principalmente em sua dimensão internacional.

República do café, agroexportação e diplomacia

O modelo agroexportador era a base de sustentação econômica da República Velha. Nos anos vinte, a despeito das mudanças no cenário mundial e da aceleração do processo de industrialização em diversos países, a economia brasileira continuava “essencialmente agrícola”. O censo econômico de 1920 mostrou que, em comparação com a produção da indústria, o valor líquido da produção agrícola representava quase 80% do produto

físico total da economia. A atividade agrícola, por sua vez, estava baseada em culturas para exportação, que em seu conjunto correspondiam a quase 60% da produção da agricultura e ocupavam 50% da área cultivada. A expansão dessas culturas de exportação, em especial do café, foi favorecida por estímulos específicos, como a política de valorização, transformada em defesa permanente. A manutenção dos preços do café em níveis elevados, por meio do controle de sua oferta no mercado mundial, fez expandir o comércio exterior no período 1923-1928 e também influenciou fortemente na recuperação das relações de troca, com a subsequente melhoria na capacidade de importar.¹

O melhor desempenho da agroexportação deu-se depois da crise do pós-guerra (1920-1923) e antes da grande depressão mundial iniciada em 1929. Assim, de 1924 a 1928, o valor das exportações atingiu níveis nunca alcançados no período 1889-1939, exceto em 1919. Quanto às importações, em 1928 o seu valor atingiu o nível máximo do período 1889-1939. Com base nesses e em outros indicadores, Villela e Suzigan argumentaram que os anos vinte marcaram o auge da economia agroexportadora, que se expandiu a uma taxa anual muito mais elevada (9%) que a dos demais setores da produção agrícola (4,5%).² Sendo o setor dinâmico da economia, era natural, por conseguinte, que os interesses da agroexportação se vissem de algum modo refletidos na diplomacia econômica das oligarquias.

O final da Primeira Guerra Mundial marcou também o fim do ciclo da borracha, cuja produção no Amazonas havia sido vitimada pela concorrência do Sudeste asiático. Com a decadência da borracha, que até então ocupava o segundo lugar na pauta de exportações do Brasil, em média três quartos do comércio exterior

¹ VILLELA e SUZIGAN, 1975, p. 141-142.

² *Ibid.*, p. 133-134.

brasileiro voltaram a se concentrar no café. No período 1919-1923, o café representou 58,8% das exportações do Brasil e, entre 1924-1929, essa porcentagem foi ainda maior (72,5%), evidenciando o alto grau de especialização do regime da monocultura. No início dos anos vinte, o Brasil respondia por quase 70% da oferta mundial do produto. Após o café, completavam a pauta brasileira de exportações os seguintes produtos: açúcar, cacau, mate, fumo, algodão, borracha, couros e peles, e outros. No tocante às importações, os principais produtos eram bens de consumo, combustíveis e lubrificantes, matérias-primas e bens de capital (cf. Tabelas 1 a 6).³

A existência de uma economia baseada principalmente na prosperidade de um único produto criava constrangimentos sérios a médio e longo prazos. Como é usual no mercado de *commodities* agrícolas, os preços eram demasiado instáveis, flutuavam ano a ano para cima e para baixo, e podiam ser influenciados por fenômenos naturais fora do controle dos produtores (geadas, secas, etc.). Maior produtor de café do mundo, o país dava ainda mais importância ao volume da safra que à qualidade do grão, encontrado em dois tipos: arábica, que produz uma bebida suave, predominante nas maiores regiões produtoras, e robusta, com menos aroma e sabor. Os mercados para o café também não podiam ser ampliados *ad infinitum*. Do ponto de vista da elasticidade da demanda, o café ocupa posição peculiar, pois se não é um bem necessário em sentido estrito, tampouco é um bem supérfluo típico. Trata-se de um produto incorporado ao hábito cotidiano e a elevação do seu preço não tem um impacto dramático na decisão de compra por representar uma porcentagem muito pequena da renda do consumidor. Mas o café apresenta uma demanda relativamente inelástica, no sentido de que o aumento da renda do consumidor não se traduz necessariamente em aumento do consumo, pois existe em tese um

³ Ibid., p. 50-52.

limite para a quantidade de xícaras de café que um indivíduo consegue tomar por dia até se sentir saciado. Para aumentar a demanda, os cafeicultores precisariam criar continuamente novos mercados ou superar a concorrência dos bens substitutos, como o chá, o chocolate, a chicória e a bebida chamada na Alemanha de *Ersatz*.

As exportações de café estavam concentradas em algumas casas comerciais em Santos e no Rio de Janeiro, os principais portos de escoamento da produção para o mercado externo. As firmas exportadoras estrangeiras dominavam o comércio cafeeiro, em detrimento da participação de brasileiros. Os estabelecimentos britânicos mais tradicionais ocupavam lugar de destaque desde o século XIX, tais como E. Johnston & Co. e Naumann Gepp. Outras casas britânicas ativas na virada do século eram Quayle Davidson, Norton Megaw, Nicholsons, Moore & Co. e Edward Ashworth.⁴ A Brazilian Warrant Company, formada em 1909, era uma *holding* com capital investido em diversas atividades relacionadas com o café no Brasil: plantações, armazéns, câmara de compensação, transporte e exportação. Por essa época, o transporte marítimo era em grande parte dominado por navios de bandeira britânica, apoiados por uma sólida rede comercial e bancária, que estabelecia o elo financeiro com os produtores.

Os britânicos, todavia, detinham apenas uma fração desse comércio. País conhecido pelo consumo do chá, não havia um mercado doméstico para o café na Grã-Bretanha suficientemente grande para lastrear a atuação das casas britânicas. Papel mais saliente nesse sentido coube a interesses estabelecidos no maior mercado consumidor, isto é, os Estados Unidos. Várias casas exportadoras norte-americanas começaram a atuar no setor já na década de 1880, como a Hard Rand e a Arbuckles, às quais depois iriam se juntar a J. W. Doane & Co. e a Levering. Essas e outras casas

⁴ GREENHILL, 1977, p. 200.

instalaram-se no Brasil com o intuito de intermediar as compras e os carregamentos de café com destino ao mercado norte-americano. Seus agentes permaneciam estreitamente vinculados à complexa estrutura de importação e distribuição existente nos Estados Unidos.

Outras casas européias também tinham interesse no potencial do mercado, cujo exemplo mais espetacular foi o da firma alemã Theodor Wille & Co. Em 1901, a Wille havia alcançado o primeiro lugar na lista de exportadores de café, embarcando mais de 500 mil sacas, posição que manteve até o começo da Primeira Guerra Mundial. Uma das razões de seu sucesso estava na condução dos negócios, que eram feitos diretamente com os grandes compradores nos mercados consumidores, como a Crossman Sielcken, em Nova York.⁵ Os alemães também passaram a deter uma parcela expressiva do transporte marítimo do café brasileiro. Antes da guerra, a Alemanha tornou-se o maior mercado da Europa para esse produto e Hamburgo era o grande empório de concentração e de distribuição do café no continente europeu, como porto intermediador para países da Escandinávia, Europa Central e Oriental, incluindo a Rússia. Com a eclosão do conflito na Europa, a Wille foi uma das empresas alemãs colocadas na lista negra e suas atividades foram drasticamente reduzidas com a interrupção do comércio com a Alemanha.

Do outro lado da cadeia do comércio, estavam os importadores e torradores de café, que compravam o grão para processamento e distribuição no varejo nos países consumidores, sobressaindo, nesse caso, os operadores norte-americanos em Nova York e Nova Orleans. Organizados e influentes, seus interesses eram defendidos por entidades como a Associação dos Torradores de Café dos Estados Unidos. As transações no mercado cafeeiro eram negociadas inter-

⁵ BACHA e GREENHILL, 1992, p. 191-192.

nacionalmente nas bolsas de Nova York, Le Havre, Hamburgo e Londres, que definiam os preços e classificavam o café de acordo com a qualidade e o tipo do produto. Efetivamente, o comércio era dominado por Nova York, que negociava 50% da produção mundial e 60% da produção de café do Brasil.⁶ O conhecimento das regras de funcionamento do mercado e de suas potencialidades dava ainda aos intermediários elementos para influenciar os preços e, não raro, realizar lucrativas operações de especulação. Entre os importadores norte-americanos que tiravam proveito dessas vantagens estava Henry Sielcken, com larga experiência em negócios com o Brasil.

A reviravolta trazida pela Grande Guerra desestabilizou o comércio do café, que não era considerado mercadoria essencial para os aliados. As aquisições da Grã-Bretanha e de outros países europeus caíram durante o período e, do mesmo modo, a paralisação das exportações para a Alemanha e o Império Áustro-Húngaro provocou danos consideráveis naqueles dois importantes núcleos consumidores. Já no continente americano ocorreu o inverso: as entregas aos Estados Unidos avolumaram-se e as da Argentina cresceram em mais de 50%. Os demais países de pequeno consumo pouco pesavam na balança cafeeira. Os mercados asiáticos continuaram praticamente nulos em relação ao Brasil, registrando-se grande retrocesso nas compras da Turquia, ainda em consequência do conflito mundial. No Japão, que se abastecia sobretudo do café procedente de Java, o consumo do produto brasileiro era insignificante. Na África, houve melhoria nas encomendas da União Sul-Africana, Argélia e Egito. Outros clientes, como Marrocos e Tunísia, eram demasiado modestos em suas requisições.⁷

⁶ GREENHILL, op. cit., p. 209.

⁷ TAUNAY, 1941, v. 13, p. 89.

A defesa do café no estrangeiro era mormente uma atividade típica de promoção comercial, com repercussão episódica na atividade diplomática *per se*. Uma exceção foi o caso da campanha do Departamento de Comércio dos Estados Unidos contra a valorização do café, analisada no Capítulo 4. Em vista da instabilidade da economia mundial, convulsionada pela guerra, a preocupação em assegurar boas condições para a colocação dos produtos brasileiros nos mercados internacionais era constante, se bem que a ação governamental nessa área estivesse condicionada a fatores tanto externos (crises econômicas, aumento da concorrência internacional, etc.) quanto internos (estrutura produtiva do país, quadro político-institucional, etc.). Nesse sentido, em virtude do peso específico do setor cafeeiro na economia brasileira, os interesses do Estado de São Paulo representavam um fator relevante na formulação e implementação da política externa.

Em matéria de relações internacionais e diplomacia econômica, os Estados jogavam um papel de suma importância na República Velha. A estrutura federativa da Constituição de 1891 conferia aos governos estaduais plena autonomia político-administrativa e considerável poder de atuação no campo econômico, até mesmo em relação a compromissos no exterior, como, por exemplo, assinatura de atos internacionais, negociação e obtenção de empréstimos no estrangeiro e promoção da imigração. Segundo o texto constitucional, era da competência exclusiva da União decretar impostos sobre a importação de produtos de procedência estrangeira (Art. 7), mas cabia exclusivamente aos Estados a cobrança de impostos sobre a *exportação de mercadorias* de sua produção (Art. 9). O governo da União ficava obrigado ainda a afiançar o pagamento da dívida pública interna e externa (Art. 84), incluindo os débitos contraídos pelos Estados. Embora coubesse privativamente ao Congresso Nacional regular o comércio internacional, bem como o dos Estados entre si e com o Distrito Federal, alfandegar portos e criar

ou suprimir entrepostos (Art. 34, n. 5), cada Estado possuía sua própria legislação, respeitados os princípios constitucionais da União (Art. 63), o que na prática trazia para o âmbito estadual grande parte da iniciativa na área comercial. Pelo artigo 48, competia privativamente ao presidente da República: declarar a guerra e fazer a paz; declarar imediatamente a guerra nos casos de invasão ou agressão estrangeira; manter as relações com os Estados estrangeiros; entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso, e *aprovar os que os Estados celebrassem* em conformidade com o artigo 65, submetidos, quando cumprisse, à autoridade do Congresso. A chave da autonomia federativa era, de fato, o referido artigo 65, que facultava aos Estados, em geral, *todo e qualquer poder ou direito que não lhes fosse negado* por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição.⁸

A descentralização implicava, no entanto, maiores dificuldades na compilação de estatísticas e na montagem de uma política nacional de comércio exterior. Os órgãos do governo federal envolvidos, notadamente o Ministério da Agricultura, Comércio e Indústria, ressentiam-se da inexistência de um controle centralizado sobre a matéria. Especificamente no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, os assuntos relativos à política comercial ficavam a cargo da Diretoria Geral dos Negócios Comerciais e Consulares, criada pela reforma de 1920, cuja tarefa consistia em desenvolver e ampliar as relações comerciais no estrangeiro e difundir no país os elementos informativos que lhe eram enviados pelas embaixadas, legações, consulados e adidos comerciais. Sempre existiu na Secretaria de Estado uma seção dedicada aos negócios comerciais e consulares, mas era preciso conferir maior autonomia à Diretoria Geral, destacando-a dos negócios políticos

⁸ Grifo nosso. ALMEIDA, 1963, p. 103-161.

e diplomáticos. O critério que presidiu a reforma foi o de dar maior atenção ao desenvolvimento dos serviços consulares em consequência das novas condições do comércio internacional no pós-guerra. Ainda no início do governo Epitácio Pessoa, os chefes de missão diplomática receberam atribuições de caráter comercial e os consulados de primeira e segunda classe foram remanejados para adequá-los ao novo contexto.⁹

No entanto, mais de três anos depois da institucionalização da Diretoria Geral, o próprio Relatório ministerial reconhecia as limitações do setor: “A falta de aparelhamento interno, que ainda não possuímos no estado de adiantamento do de outras nações, tem impedido que esse trabalho possa ser mais profícuo e dar os resultados que seriam de desejar”. A necessidade de aprimorar o serviço e de envolver outros ministérios no tratamento do problema levou à criação, em fevereiro de 1923, de uma comissão técnica interministerial encarregada de estudar, de acordo com o texto do Diário Oficial, “a maneira mais prática de regularizar e intensificar as nossas relações comerciais com o estrangeiro, no melhor interesse da produção nacional e do desenvolvimento do país”. Composta por representantes de três ministérios (Agricultura, Comércio e Indústria, Fazenda e Relações Exteriores), a partir de iniciativa tomada pelo Itamaraty, a comissão deveria analisar o intercâmbio do Brasil com cada um de seus parceiros comerciais e examinar as propostas de acordos de comércio e outros entendimentos que eram apresentados ao governo brasileiro. Além de coordenar e integrar a ação dos órgãos do governo em torno do tema, a comissão manteria também contatos com entidades relevantes do setor privado, tais como a Federação das Associações Comerciais do Brasil, a Sociedade Nacional de Agricultura e o Centro Industrial do Brasil.¹⁰

⁹ Relatório do MRE, 1920, p. 18-21.

¹⁰ Id., 1923, p. 41-45.

A iniciativa de estabelecimento da comissão interministerial procurava corresponder às demandas por melhorias que freqüentemente recaíam sobre a atuação do governo federal. Desde o início da década de 1920, avaliações internas já indicavam a necessidade de se estabelecer um serviço apropriado de coleta de dados e informações comerciais no exterior, com vistas ao desenvolvimento das exportações do Brasil. O serviço envolveria a publicação pelo Itamaraty de boletins periódicos com informações úteis para os empresários e comerciantes brasileiros. Para tanto, os agentes consulares deveriam enviar telegramas semanais com relatos sobre a situação do mercado em suas jurisdições. A preocupação surgira com a constatação de que, após a guerra, o comércio havia em parte substituído os temas clássicos da diplomacia no rol das atividades principais das chancelarias nos países mais desenvolvidos. Fazia-se mister se ajustar aos novos tempos. As exportações brasileiras não estavam organizadas: “exportar” resumia-se a vender o produto ao preço mais alto, na hora mais oportuna, no melhor mercado. O lucro maior ficava nas mãos dos intermediários estrangeiros em detrimento dos produtores nacionais. Faltava informação e tampouco havia ligação entre os mercados no exterior e os produtores. As deficiências no setor caminhavam *pari passu* com o conservadorismo da política comercial brasileira, apegada a produtos e mercados tradicionais. Especialistas indicavam que um sistema comercial organizado poderia apontar oportunidades de negócios onde elas pareciam não existir, mostrando, por exemplo, que a reunião de pequenos mercados, pouco atrativos se tomados isoladamente, poderia representar na verdade o mesmo valor de um grande mercado quando trabalhados em conjunto.¹¹

A referência a “pequenos mercados” aplicava-se não só a países distantes e parceiros não tradicionais, mas também aos mer-

¹¹ Tilley a Curzon, tel., RJ, 16 maio 1921, FO 371/5536.

cados dos países vizinhos ao Brasil. Como as exportações brasileiras estavam concentradas no café, cujos mercados na América do Norte e Europa eram dominados pelo Brasil, aparentemente não se via a necessidade de adotar um perfil comercial mais saliente na América do Sul, que ocupava posição secundária nesse aspecto. Por ocasião das comemorações do Centenário da Independência da Bolívia, em agosto de 1925, ficaria bem marcado o contraste entre a passividade comercial do Brasil e a política agressiva da Argentina nos países fronteiriços. O diplomata Artur Guimarães de Araújo Jorge, chefe da delegação brasileira ao Centenário boliviano, informou que os argentinos enviariam a La Paz um trem especial, “espécie de exposição industrial ambulante”. De acordo com seu relato, “tudo quanto de melhor produzido pela República Argentina ali se encontra catalogado e exposto e necessariamente deixará uma profunda impressão nos círculos comerciais da Bolívia”. O Brasil, ao contrário, nada apresentou em La Paz que se aproximasse à iniciativa argentina.¹²

De modo geral, o governo Artur Bernardes não esteve empenhado na implementação de uma política comercial abrangente, a despeito dos trabalhos da comissão técnica interministerial. No caso do Ministério das Relações Exteriores, as atenções da diplomacia brasileira naquele quadriênio estiveram mais voltadas para a obtenção de um assento permanente no Conselho da Liga das Nações e, como resultado, a promoção do comércio exterior passou para o segundo plano. A ação dos cônsules e adidos comerciais lutava com a “falta de elementos” na defesa dos interesses econômicos e comerciais do país. Para demonstrar alguma atividade nesse campo, em 1926, o número de adidos comerciais foi elevado de seis para onze, sediados nas seguintes cidades: Nova York, Buenos

¹² Araújo Jorge a Pacheco, tel., Buenos Aires, 2 ago. 1925, AHI 208/2/4; Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 31 jul. 1925, AHI 208/2/4.

Aires, Santiago, Londres, Madri, Paris, Bruxelas, Berlim, Roma, Praga e Alexandria. Atendendo ainda a objetivos de intensificação do comércio, novos consulados honorários foram igualmente sendo criados onde antes não havia representação, mas a contribuição desses cônsules honorários era limitada pela falta de conhecimento da língua portuguesa, da legislação brasileira, das possibilidades econômicas do país e dos usos e costumes nacionais.¹³

O governo Washington Luís constatou que a estrutura existente, embora apreciável no papel, não correspondia à expectativa no terreno prático. Segundo o Relatório ministerial de 1927, os “múltiplos e preciosos elementos” de que dispunha o Itamaraty para a defesa da expansão econômica do país se perdiam “quase infrutiferamente, pela dispersão lamentável de atividades mal aproveitadas”. O governo brasileiro possuía repartições espalhadas em todo o mundo, bem como diplomatas, cônsules, adidos, funcionários e serviços de correspondência e telégrafo. Os representantes brasileiros, todavia, “não sabem propriamente o que fazer, ou, no muito, se limitam a funções puramente burocráticas, ou a propagandas desconexas e, pois, afinal, inúteis”. O chanceler Otávio Mangabeira incumbiu então Hélio Lobo, ministro brasileiro em Montevidéu, da organização no Ministério dos serviços relativos ao comércio, ao crédito externo e à imigração. O trabalho seria de “coordenação das forças existentes”, de modo que as sugestões a ser feitas não envolveriam custos adicionais. Outra medida tomada foi tornar os relatórios consulares mensais, atualizando as instruções de uma circular de 1868, a qual determinava serem os relatórios enviados de três em três meses. Havia ainda a examinar e resolver sobre tratados, acordos e convênios de comércio que o Brasil mantinha com diversos países.¹⁴

¹³ CASTRO, 1983, p. 273; Relatório do MRE, 1923, p. 49-53.

¹⁴ Relatório do MRE, 1927, p. 191-198.

É sintomático observar que, para corrigir as distorções no sistema e imprimir melhor estruturação à promoção comercial, somente no final da década de 1920 se buscou reverter essa situação. Em 1929, como resultado do trabalho de organização empreendido por Hélio Lobo, começaram a funcionar na Secretaria de Estado os Serviços Econômicos e Comerciais, com as seguintes atribuições: a) coligir dados a fim de manter, em relação às repartições no exterior, um serviço permanente de informações sobre o Brasil, com ênfase nos aspectos de natureza econômica e comercial; b) elaborar instruções e questionários às missões diplomáticas e consulares para orientação sobre os encargos a desempenhar; c) recolher e resumir para os devidos fins esses dados e outros de jornais, revistas estrangeiras ou quaisquer outras fontes; d) organizar e manter informações sobre comércio exterior em outros países; e) constituir um arquivo de leis de impostos, acordos comerciais vigentes e estatísticas de comércio; f) tomar conhecimento do que fosse editado em anuários e publicações especializadas no estrangeiro a respeito do Brasil; e g) publicar o Boletim dos Serviços Econômicos e Comerciais. Por meio dessas e de outras medidas, Mangabeira acreditava que o Ministério das Relações Exteriores se habilitava “a exercer o papel que lhe cabe, não o de agente direto, mas o de auxiliar imprescindível na obra, nacional por excelência, da nossa expansão econômica”.¹⁵

Mais que isso, entretanto, havia problemas que extrapolavam a capacidade de ação do Itamaraty na área de comércio exterior. Na verdade, não existiam serviços de informações ou estratégias de promoção comercial que pudessem reverter os gargalos estruturais da economia agroexportadora do Brasil. Mesmo antes de estourar a crise de 1929, a economia cafeeira já apresentava sinais de sérias dificuldades. Nos Estados Unidos, um boletim comercial da

¹⁵ Id., 1929. Introdução, p. XXVIII e p. 47-49.

casa Nortz, do ramo do comércio internacional de café, comentava que a situação do Brasil podia ser resumida em poucas palavras: “demasiado café e pouco dinheiro”. A expectativa de melhora da situação pelo aumento das vendas aos mercados externos chocava-se com uma realidade oposta. Em matéria publicada em meados de agosto de 1929, o jornal *The New York Times* apontou com estatísticas a diminuição da importação de café brasileiro nos Estados Unidos. Ao analisar o impacto dessa notícia, Silvino Gurgel do Amaral, embaixador do Brasil em Washington, alertou o Itamaraty:

Precisamos, quanto antes, não só cuidar com o maior empenho dos nossos tipos de exportação para este país, mas também proclamar mediante uma intensa e constante propaganda de anúncios em grande escala a crescente melhoria dos nossos cafés.

Havia casos de exportação de café brasileiro de qualidade nitidamente inferior, fato que dava azo aos concorrentes para alardearem a superioridade do seu próprio café. Amaral completou: “Não devemos permanecer de braços cruzados aqui, diante da progressiva propaganda do café de outros países como sendo superior, especialmente o da Colômbia, cuja produção e intensa demanda aumenta assustadoramente”.¹⁶ Anunciava-se no horizonte a crise do modelo agroexportador, cuja análise certamente escaparia ao escopo deste livro.

Não obstante, permanece o fato de que, na década de 1920, a diplomacia econômica das oligarquias, ligada umbilicalmente à República do café, padecia dos mesmos problemas que afetavam de modo mais geral a economia de agroexportação do país. Em outras palavras, a dificuldade não residia na forma de incrementar o comércio exterior, mas sim no seu próprio conteúdo: o Brasil não poderia provavelmente sustentar *ad infinitum* toda sua atividade econômica com base em um modelo “essencialmente agrícola” ou,

¹⁶ Amaral a Mangabeira, tels., Washington, 16 jul. e 21 ago. 1929, AHI 235/3/19.

ainda, com base em um único produto para exportação. Às vésperas da entrada no ano de 1930, os ventos da mudança não tardariam a se fazer sentir.

O avanço dos investimentos dos Estados Unidos

Quando analisada a extensão da presença estrangeira na economia brasileira, os Estados Unidos foram de longe os grandes beneficiários das transformações engendradas pela hecatombe de 1914-1918. Antes da guerra, algumas companhias norte-americanas já se encontravam instaladas no Brasil, tais como: Singer Sewing Machine (1905); Brazilian Diamond Mining Co. (1907); United States Steel Products Co. (1911); Goodyear Tire and Rubber Co. of South America (1912); Otis Elevator Co. of Maine (1913); entre outras.¹⁷ Mas foi durante aquele conflito que o ritmo de abertura de novos empreendimentos ganhou impulso. Um caso típico foi o da indústria de carnes congeladas, com o estabelecimento ou a compra de frigoríficos no Brasil por companhias como Continental, Wilson, Armour e Swift, que objetivavam processar a matéria-prima para exportação. Como observado por João Frederico Normano, em seu livro *A luta pela América do Sul*, originalmente publicado em inglês, em 1931:

A guerra foi um verdadeiro terremoto econômico para este continente, o qual não tinha o mínimo grau de preparo para enfrentar a paralisação repentina e simultânea do seu comércio marítimo, investimento, comércio e imigração, e financiamento de crédito. A rotina de vida foi alterada. Os investidores de capitais e os clientes de seus produtos haviam desaparecido. Os representantes das firmas alemãs deixaram de obter novas encomendas; os artigos de

¹⁷ FREITAS JR., 1994, p. 146-147.

luxo franceses, tão procurados, não existiam mais no mercado; os estoques das casas inglesas estavam exaustos; a América do Sul tinha sido abandonada pelos seus velhos amigos. [...] Diante desta confusão, os Estados Unidos fizeram sua investida. Foi sua entrada triunfal.¹⁸

No pós-guerra, a tendência foi de aceleração ainda maior no volume de novas empresas e de investimentos diretos norte-americanos no Brasil. Em fevereiro de 1919, era fundada a Câmara Americana de Comércio de São Paulo, presidida por William T. Wright, um membro ilustre da comunidade norte-americana. Um dos primeiros boletins publicados pela nova entidade, que pretendia impulsionar as relações comerciais entre os dois países, informava que o Brasil estava importando mais da metade dos seus artigos de necessidade e de luxo dos Estados Unidos e exportando para lá “quase a metade das suas obras”. Em 1920, a Câmara já havia cadastrado 320 firmas norte-americanas estabelecidas somente na cidade de São Paulo.¹⁹

Do mesmo modo, a Câmara Americana de Comércio para o Brasil, com sede no Rio de Janeiro, mostrava-se especialmente ativa no trabalho de convencimento de empresários norte-americanos das grandes potencialidades do mercado brasileiro. Na fase de preparação para as comemorações do Centenário da Independência do Brasil, como mencionado no Capítulo 1, a Câmara contactou centenas de empresas e companhias com possível interesse no país, a fim de levantar fundos para a construção de um monumento no Rio a ser oferecido ao povo brasileiro “em nome dos cidadãos dos Estados Unidos da América”. A correspondência enviada pela Câmara, a partir de novembro de 1920, destacava a ami-

¹⁸ NORMANO, 1944, p. 23-24.

¹⁹ FREITAS JR., op. cit., p. 146-147.

zade histórica e os laços econômicos estreitos entre os dois países, a cooperação dada pelo Brasil como aliado na guerra, e o número crescente de brasileiros que davam preferência aos Estados Unidos para “propósitos educacionais”. O Brasil era descrito como o maior país de sua região, com uma população superior à de todos os países sul-americanos reunidos e uma área mais extensa que a dos Estados Unidos, em sua maior parte desocupada, parcialmente inexplorada e conhecida por seus ilimitados recursos minerais e florestais. Mais que qualquer outra nação no Hemisfério Ocidental, o Brasil era o “país do futuro”. Semelhante aos Estados Unidos nas suas instituições de governo, direito, cultura e atitude geral, o Brasil era ainda um país da América Latina onde os norte-americanos se sentiam “realmente queridos”. Segundo dados de 1919, o Brasil já importava dos Estados Unidos três quartos de seu carvão, metade de seu cimento, 95% de seus motores automobilísticos, 95% de seu querosene e gasolina, 98% de seu arame farpado e 90% de suas folhas-de-flandres, além de “centenas de milhares de dólares em importações de todas as variedades”. A mensagem que a Câmara desejava passar, em resumo, era basicamente esta: “Em todo o mundo, não há melhor campo para nossos produtos do que o Brasil”. Apoiavam a campanha pela construção do monumento o National City Bank of New York, American Foreign Banking Corporation, Corn Exchange Bank of Philadelphia, First National Bank of Boston e Mercantile Bank of the Americas.²⁰

Os investimentos dos Estados Unidos na América Latina em geral, e no Brasil em particular, experimentaram notável crescimento ao longo de toda a década de 1920. Por ocasião da visita do presidente eleito Herbert Hoover a países latino-americanos, no final de 1928, o jornal *The New York Times* divulgou que os Estados Unidos tinham 5 dólares investidos na América Latina e Caribe

²⁰ Haeberle (cônsul-geral) a Hughes, despacho, RJ, 11 mar. 1921, NA 832.415/9.

para cada 4 dólares investidos na Europa. Somente na Venezuela, os investimentos norte-americanos eram maiores do que a soma dezesseis anos antes de todos os seus investimentos na América do Sul. Antes da guerra, os investimentos dos Estados Unidos na América Latina eram de aproximadamente US\$ 1,2 trilhão, mas a maior parte disso (82% do total) estava concentrada apenas no México e em Cuba. No início de 1929, essa mesma quantia havia quintuplicado, alcançando a cifra de US\$ 5,5 trilhões, sendo 41% desse total na América do Sul, onde os maiores recipiendários eram a Argentina e o Brasil. Em 1913, os Estados Unidos tinham US\$ 50 milhões investidos no Brasil. Em 1929, os investimentos norte-americanos no país haviam aumentado para a fantástica soma de US\$ 476 milhões.²¹

Os setores que registraram os maiores avanços foram aqueles ligados aos automóveis, petróleo, máquinas e implementos, bens de consumo duráveis, produtos farmacêuticos, companhias de seguros e outros que serviam indiretamente para reproduzir o *American way of life*, como empresas de comunicações, jornais, cinema e a indústria do entretenimento (cf. Tabela 7). Em 1926, 95% de todos os filmes exibidos no Brasil eram norte-americanos. No caso do telégrafo, depois de romper, em 1917, o monopólio britânico exercido no Brasil pela Western Telegraph Company, os Estados Unidos ampliaram rapidamente sua participação no total de cabos submarinos instalados em águas brasileiras. Em 1920, a Central and South American Telegraph Company, pertencente à All America Cables Inc., instalava-se no Brasil. Agências de notícias norte-americanas, como a United Press International (1918) e a Associated Press (1919), passaram a fornecer seus serviços para jornais brasileiros, que antes dependiam para o noticiário internacional quase que

²¹ WINKLER, 1929, p. 1-7 e 275-278. Dados sobre comércio e finanças encontram-se no Capítulo 4.

exclusivamente do material divulgado pela agência francesa Havas. A crescente difusão de informação sobre os Estados Unidos tornava o ponto de vista norte-americano mais conhecido e também ajudava indiretamente a promover maior receptividade local a seus negócios.²²

Quanto ao comércio exterior, as exportações norte-americanas passaram a estar alicerçadas em estratégias empresariais mais sólidas e abrangentes, ao contrário do que ocorria antes da guerra, quando o mais comum era a exportação pura e simples do excedente da produção norte-americana. Em 1913, os Estados Unidos exportavam US\$ 146 milhões para a América do Sul e importavam US\$ 198 milhões. Em 1920, ano particularmente favorável, pois ainda não era sentida a recuperação comercial européia, os Estados Unidos haviam passado a exportar US\$ 623 milhões e importar US\$ 760 milhões. O intercâmbio comercial Brasil-Estados Unidos evoluiu na mesma proporção (cf. Gráfico 1).²³

A internacionalização das companhias norte-americanas nesse período refletiu novo padrão no relacionamento econômico dos Estados Unidos com os países latino-americanos, em especial aqueles da parte sul do continente. A onda de investimentos diretos dos Estados Unidos na América do Sul, durante e após a guerra, sinalizava em direção a uma abordagem global para os negócios, como passaria a ser a regra para as empresas multinacionais típicas de períodos posteriores. No setor de energia elétrica, por exemplo, a estratégia dos investimentos norte-americanos consistia em ocupar nichos pouco explorados no país. Em meados de 1923, a companhia norte-americana Electric Bond & Share Corporation havia criado a American and Foreign Power (Amforp), cuja principal

²² Cf. ROSENBERG, 1978, p. 146-148; TULCHIN, 1971, p. 208-233; KLEIN, 1924, p. 243 e "American press service in Brazil", Consulado-Geral dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, 9 maio 1919, NA 832.911/3.

²³ NORMANO, op. cit., p. 26.

meta era expandir os negócios da empresa no exterior por intermédio da aquisição de propriedades fora dos Estados Unidos. Depois de operar, em um primeiro momento, na América Central e no Caribe, a Amforp iniciou suas atividades no Brasil em 1927, com a constituição de uma empresa subsidiária, a Empresas Elétricas Brasileiras. No Rio de Janeiro e em São Paulo, o setor encontrava-se então sob o monopólio do grupo Light, vinculado à Brazilian Traction, Light and Power Company, sediada no Canadá. A orientação adotada pela Amforp foi, após avaliação das potencialidades de cada região, adquirir empresas instaladas em outras cidades no Sul, Sudeste e Nordeste e, em pouco mais de três anos, assumiu o controle de concessionárias em Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Vitória, Salvador e Recife, entre outras. No interior do Estado de São Paulo, foram incorporadas pela Amforp algumas empresas de grande porte, como a Companhia Paulista de Força e Luz, o grupo Armando Salles e o grupo da família Prado. Em 1930, a Amforp já era a principal companhia de energia elétrica operando fora do eixo Rio-São Paulo.²⁴

Os norte-americanos também mostraram particular interesse na Amazônia brasileira. Nos anos vinte, a região foi visitada por algumas expedições científicas internacionais, não só norte-americanas, mas também britânicas, japonesas e dinamarquesas.²⁵ Para além da biologia e da botânica, porém, os Estados Unidos visavam sobretudo a exploração econômica da borracha, objeto de uma missão especial de estudos ao vale do Amazonas em 1923. Desde o fim do ciclo da borracha no Brasil, o produto vinha sendo controlado no mercado mundial pelo cartel dominado pelo Império Britânico, que detinha as principais plantações no Sudeste asiático. Os Estados Unidos pretendiam estimular a produção gomeira em larga

²⁴ LEITE, 1997, p. 59 e 395-397.

²⁵ Relatório do MRE, 1925-1926, p. 67; Relatório do MRE, 1926, p. 60-61.

escala no Brasil como forma de diversificar suas fontes estratégicas de fornecimento do látex. À frente dessa empreitada estava Henry Ford, que buscava garantir a auto-suficiência no suprimento de borracha para suas indústrias automobilísticas. Em 21 de julho de 1927, a Ford Pará Rubber Company obteve do governo paraense a concessão de 1 milhão de hectares para o desenvolvimento de um megaprojeto para a plantação de 3,5 milhões de seringueiras, seguindo o modelo asiático. Se de fato levado adiante, o investimento de US\$ 15 milhões seria individualmente um dos mais expressivos feitos pelos Estados Unidos no Brasil ainda na década de 1920. Entretanto, ambicioso, mal administrado e afetado por condições locais adversas, o projeto, logo conhecido como Fordlândia, fracassaria anos depois.²⁶

A penetração econômica norte-americana despertou desde cedo vozes discordantes no Brasil, ainda que, na época, fossem uma opinião essencialmente minoritária. Agripino Grieco, Alceu de Amoroso Lima e Antônio Torres foram alguns exemplos. Nesse processo de influência crescente dos Estados Unidos, elementos da cultura norte-americana iam sendo aos poucos assimilados no país, a ponto de também provocar reações em setores diversos da sociedade brasileira. Bispos da Igreja Católica denunciaram a natureza “imperialista” das missões protestantes norte-americanas e criticaram a atuação da Associação Cristã de Moços, que possuía representações em várias cidades brasileiras. Embora a preocupação dos líderes católicos pudesse fazer sentido à luz da competição pelos fiéis entre religiões diferentes, os missionários protestantes não pareciam seguir um plano político em conluio com o governo de Washington e, por determinação do embaixador Edwin Morgan, estavam mesmo impedidos de usar as instalações da embaixada norte-americana no Rio para atividades de proselitismo religioso.²⁷

²⁶ Cf. DEAN, 1987, p. 67-86; REIS, 1960, p. 185-186.

²⁷ MONIZ BANDEIRA, 1973, p. 209-213; HOUSE, 1969, p. 96; HARING, 1929, p. 70-74.

Em 1919, o jornalista, escritor e ensaísta Medeiros e Albuquerque realizou uma conferência na Academia Brasileira de Letras, que, publicada em seguida, ganhou o sugestivo título de *O perigo americano*. Medeiros e Albuquerque, que estivera pouco antes em Nova York, criticou a “megalomania” norte-americana e a atmosfera de exaltação patriótica que lá se vivia. Advertiu para o fato de que os Estados Unidos queriam fazer da América Latina um “vasto protetorado”, tida como *chasse gardée* para os norte-americanos. Suas críticas davam-se no contexto das eleições presidenciais de 1919, tema abordado no Capítulo 1, e por isso foi feita menção especial à atuação do Brasil na Conferência da Paz. Ao recordar a aprovação da Doutrina Monroe no Pacto da Liga das Nações, “pelos nossos delegados”, Medeiros e Albuquerque qualificou-a de “expressão vaga e elástica”, e destacou: “Será necessário defini-la quando o nosso Congresso aprovar esse ato”. Para ele, havia no Brasil muita gente “deslumbrada” com a prosperidade norte-americana, mas ainda restava alguma esperança de reação: “A despeito de tudo, eu creio que nós saberemos resistir ao apetite de conquista que nos ameaça”. Medeiros e Albuquerque sugeriu como alternativa política que se buscasse manter com os Estados Unidos “relações de igual para igual, sem nenhum traço de subordinação”.²⁸

Do ponto de vista norte-americano, a América Latina era vista como mercado “natural” para o escoamento da produção industrial dos Estados Unidos e fornecedor “indispensável” de importantes matérias-primas. O papel do governo norte-americano, incluindo o Departamento de Estado, seria de vigiar e manter abertas as oportunidades para os negócios a cargo do setor privado, que deveriam seguir seu curso indelével de expansão sempre que condições “justas” de concorrência existissem, conforme rezava a polí-

²⁸ MEDEIROS e ALBUQUERQUE, 1919, p. 39 e 47.

tica de “Porta Aberta”. As autoridades e os empresários dos Estados Unidos acreditavam em geral que os latino-americanos, sendo incapazes de manter suas economias em bom funcionamento por causa de sua desorganização administrativa, da indolência de sua cultura e da sua inferioridade racial, dependiam necessariamente de auxílio estrangeiro na forma de capital, tecnologia e assistência técnica para o desenvolvimento de suas riquezas. Nenhum outro país estaria em melhores condições que os Estados Unidos para dar aos países da América Latina o que eles precisavam. A partir dessa percepção, os norte-americanos estavam seguros de que cumpriam uma função social e civilizadora, prestando um serviço ao progresso e à superação do atraso naqueles países. O único efeito colateral não planejado, como apontou Krenn, era o crescimento do nacionalismo econômico e do sentimento antiamericano na América Latina.²⁹

Com efeito, à medida que aumentava a presença econômica dos Estados Unidos crescia a insatisfação no continente. Em termos gerais, os latino-americanos acusavam os Estados Unidos das seguintes políticas imperialistas: a) controle financeiro por intermédio de empréstimos privados a juros exorbitantes, com o beneplácito do Departamento de Estado; b) criação de colônias econômicas na América Latina pelo estímulo a investimentos diretos nesses países; c) perpetuação de uma relação de dependência comercial baseada no intercâmbio de produtos primários por bens industrializados; e d) tentativa de supremacia pela eliminação da concorrência estrangeira e pelo estabelecimento do monopólio norte-americano sobre as riquezas do continente.³⁰ Mas em comparação com outros países latino-americanos, como o México e a Colômbia, essas críticas tinham pouco apelo no Brasil. O imperia-

²⁹ Cf. KRENN, 1990. Introdução e p. 143.

³⁰ Baseado em NAVARRETE, 1964, p. 349.

lismo dos Estados Unidos não inspirava temor às lideranças brasileiras. A política norte-americana para a América Central e o Caribe despertava pouco interesse, se não indiferença. O incipiente nacionalismo brasileiro não representava então sério obstáculo aos objetivos econômicos dos Estados Unidos no país.³¹

Pode-se dizer, nesse sentido, que os ensaios de resistência ao expansionismo *yankee*, que começavam a surgir no Brasil dos anos vinte, eram de natureza algo diferente da perspectiva que havia sido defendida por Eduardo Prado em seu famoso livro *A ilusão americana*. Em 1893, a crítica aos Estados Unidos possuía um pano de fundo monarquista, de retorno ao passado, saudosa de uma realidade que, se parcialmente válida ao tempo do Império brasileiro, não mais existia após o advento da República. Em *O perigo americano*, Medeiros e Albuquerque antecipava uma crítica de cunho nacionalista, a favor de uma reação autóctone nos quadros do regime republicano, representativa de uma corrente que somente no futuro iria ganhar maior peso, com a ascensão ao poder em 1930 da geração liderada por Getúlio Vargas. Antes disso, porém, o sentimento preponderante no Brasil era invariavelmente de simpatia e boa acolhida aos investimentos norte-americanos.

O caso da indústria automobilística talvez seja o exemplo que melhor ilustre o avanço dos Estados Unidos na economia brasileira no período em estudo. Em 1913, os automóveis existentes no Brasil eram sobretudo franceses, alemães e britânicos, que representavam cerca de 75% das importações de carros no país. Com a queda no comércio com a Europa, provocada pela guerra, o Brasil passou a importar quase que exclusivamente, e de forma crescente, automóveis norte-americanos. Com o aumento da importação de veículos cresceu *pari passu* a demanda por bens e serviços correlatos, incluindo peças, acessórios, pneus, combustíveis e

³¹ KRENN, op. cit., p. 117 e HARING, op. cit., p. 206-212.

facilidades de manutenção. Esses eram os elos de uma cadeia produtiva que gerava atividades econômicas interligadas e necessidades idem.

A receptividade dos carros *made in USA* pelos consumidores brasileiros estimulou as companhias norte-americanas a realizar investimentos diretos no país. A Ford Motor Company tomou a iniciativa e iniciou planos para a instalação de uma fábrica no Brasil, que produziria carros com peças e componentes vindos dos Estados Unidos. Em 1921, a Ford inaugurava sua primeira linha de montagem na rua Solon, em Bom Retiro, São Paulo.³² Quatro anos depois, a montadora já produzia quase 25 mil unidades por ano. Na mesma época, a General Motors Export Corporation também se interessou pelo mercado brasileiro. James D. Mooney, vice-presidente da companhia, visitou o Brasil, em 1922, com o expresso objetivo de estudar as condições locais para a expansão das atividades da empresa. Era a primeira vez que um executivo da General Motors realizava uma viagem de negócios ao exterior. Animado com as perspectivas para a indústria automobilística no país, Mooney previu que o Brasil iria tornar-se “um dos maiores países produtores de automóveis no mundo”.³³ A empresa registrou sua razão social brasileira como General Motors of Brazil S.A. e iniciou, em 1925, a montagem de automóveis em instalações no Ipiranga, em São Paulo. Em 1928, a General Motors inaugurou sua nova fábrica em São Caetano do Sul, próximo a São Paulo, com vistas à produção em larga escala.³⁴

Nos anos vinte, ocorreu um *boom* na aquisição de carros e caminhões no Brasil, em grande parte estimulado pela presença da Ford e da General Motors. Segundo dados levantados por Downes,

³² Homepage da Ford do Brasil. Disponível em: <<http://www.ford.com.br>>.

³³ DOWNES, 1986, p. 427.

³⁴ Homepage da General Motors do Brasil. Disponível em: <<http://www.gmb.com.br>>.

somente no Estado de São Paulo o número de veículos havia crescido de 2.661, em 1917, para 59.213, em 1928. Criou-se o mito de que os carros norte-americanos eram mais adaptados às condições das estradas brasileiras, especialmente no interior, onde os fazendeiros afluentes eram vistos como compradores em potencial. As vendas registraram tanto sucesso que, em 1925, a Ford abriu filiais menores de sua fábrica paulista no Recife, Porto Alegre e Rio de Janeiro. Em 1928, a Ford possuía uma rede de setecentas agências e mais de 2 mil mecânicas autorizadas por todo o Brasil. No caso dos veículos pesados, o Brasil tornou-se, em 1925, o terceiro maior importador de caminhões dos Estados Unidos, depois da Austrália e da Itália.³⁵

Tirando partido do dinamismo do setor automobilístico, outras empresas norte-americanas vieram se instalar no Brasil, operando nos setores de autopeças, pneumáticos, óleos combustíveis, seguros e mecânica. Subsidiárias de companhias petrolíferas norte-americanas iriam capitalizar essa demanda e, em 1929, a Atlantic Refining Company of Brazil, a Standard Oil Company of Brazil e a Texas Company of South America eram algumas das empresas que auferiam grandes lucros e diversificavam seus empreendimentos no país. As muitas atividades e os interesses dessas companhias, com apoio oficial de Washington, resultaram na formação de poderoso *lobby* a favor do automobilismo, que, para sua continuidade e expansão, necessitava cada vez mais de estradas por onde os carros pudessem trafegar. Esse era o curso defendido pelo programa pan-americano *Good Roads* do Departamento do Comércio dos Estados Unidos, voltado para a promoção do mercado para automóveis na América Latina via construção de rodovias, com a assistência de técnicos e engenheiros norte-americanos.³⁶

³⁵ DOWNES, op. cit., p. 429 e 447-448.

³⁶ SEIDEL, 1973, p. 266-268.

Entidades organizadas por brasileiros, como o Automóvel Club e a Associação de Estradas de Rodagem, divulgavam a mesma mensagem. Sintomaticamente, o presidente Washington Luís, um entusiasta do automobilismo, havia cunhado o lema “governar é abrir estradas”, dando bem mostra do espírito da época e da receptividade do governo brasileiro à nova realidade econômica trazida pelos veículos automotores. Em 5 de maio de 1928, era inaugurada com grande publicidade a rodovia São Paulo–Rio de Janeiro, obra-símbolo, considerada uma das grandes realizações do último governo da República Velha. Ainda no mesmo governo, seria também inaugurada a rodovia Rio–Petrópolis. Desde então, o sistema rodoviário impôs-se como modelo dominante no campo dos transportes.

O advento do automóvel, produzido em série, significou o triunfo do rodoviarismo sobre as ferrovias. Por volta de 1920, o sistema ferroviário no Brasil, montado para atender aos interesses da economia agroexportadora, ainda não havia atingido um nível de desenvolvimento que correspondesse às necessidades de integração nacional, caracterizando-se pelo predomínio das estradas de ferro que ligavam regiões produtoras aos portos de exportação. Com a concorrência enfrentada pelo sistema rodoviário, a construção de novas ferrovias começou a estagnar e, como resultado, o país não chegaria a completar uma rede ferroviária satisfatória em termos nacionais. Como será visto a seguir, desde o século XIX, a Grã-Bretanha havia investido em estradas de ferro no Brasil e defendido o setor como alvo preferencial dos investimentos governamentais em transporte. Em 1924, a Missão Montagu incluiu em suas recomendações, sem maiores resultados, sugestões para o melhoramento da rede ferroviária, que deveria ser, do ponto de vista britânico, incentivada. A ascensão irresistível do rodoviarismo nos anos vinte, no qual os Estados Unidos apareciam como líder natural, não poderia simbolizar melhor as mudanças de longo prazo na

infra-estrutura brasileira e a transição de poder que se estava desenvolvendo no plano global das Ilhas Britânicas para a América do Norte.³⁷

As potências européias na disputa pelo mercado brasileiro

Com os interesses alemães temporariamente deslocados em razão da guerra, a Grã-Bretanha apresentava-se no início da década de 1920 como o principal competidor norte-americano na América do Sul, desfrutando ainda de uma posição de grande influência e sólidas tradições no Brasil. Alguns investimentos diretos britânicos existiam no país desde o Primeiro Reinado, como era o caso da St. John d'el Rey Mining Company, em Minas Gerais, aberta em 1830 para explorar a mina de ouro de Morro Velho, exemplo concreto de sucesso e longevidade dos empreendimentos britânicos em terras brasileiras. O Capítulo 4 trata com mais detalhe da rivalidade anglo-norte-americana no Brasil e de aspectos da transição de poder entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. Nesse item, merecem registro algumas considerações sobre a natureza da influência econômica britânica no período em exame.

Durante o surto de investimentos estrangeiros no Brasil na segunda metade do século XIX, mais precisamente entre 1860 e 1902, os capitais que ingressaram no país, liderados pela Grã-Bretanha, estiveram intimamente vinculados à economia agroexportadora, concentrados em ferrovias, portos, estabelecimento de companhias de navegação, bancos, seguros, casas importadoras e empréstimos ao governo.³⁸ A participação britânica, com capital, conhecimento técnico e equipamentos, viabilizou a implantação

³⁷ Para uma análise detalhada do tema *automóveis versus ferrovias* ver DOWNES, 1992. Sobre a Missão Montagu, ver Capítulo 4.

³⁸ CASTRO, 1979, p. 29.

de diversas ferrovias no Centro-Sul do país, entre elas a lucrativa São Paulo Railway Company Ltd., que ligava Santos a Jundiáí, fundamental para escoar a produção de café do norte e do oeste da província paulista. No Nordeste, o investimento maior ficou reservado à Great Western of Brazil Railway. A presença da Grã-Bretanha no comércio importador-exportador era expressiva e o mesmo acontecia no setor de seguros, nas comunicações telegráficas (cabos submarinos) e no transporte marítimo, majoritariamente realizado por navios de bandeira britânica. Agências bancárias britânicas cedo começaram a ser abertas no país para dar apoio financeiro aos novos empreendimentos, como o London and Brazilian Bank (1862) e o English Bank of Rio de Janeiro (1863), fazendo o elo de ligação das empresas com o mercado de capitais londrino. Como fornecedora quase exclusiva de empréstimos para o Brasil desde a Independência, a City de Londres dominava essas operações e a casa N. M. Rothschild & Sons era a instituição bancária londrina com os maiores interesses no país.³⁹

O processo de urbanização que começou a ganhar corpo na virada do século XX teve também substancial contribuição britânica em áreas como arquitetura e engenharia, iluminação pública, saneamento de esgotos, comunicações e transporte urbano (bonde elétrico). As reformas urbanas e as companhias de utilidade pública alteravam a fisionomia das cidades, que iam absorvendo o estilo europeu. As importações de produtos britânicos geravam novos hábitos de consumo, que iam sendo incorporados ao modo de vida local. A indústria alimentícia, por exemplo, foi afetada pelo aumento na demanda por produtos derivados do trigo, razão pela qual a Rio de Janeiro Flour Mills and Granaries Ltd., fundada em 1886, transformou-se no maior estabelecimento fabril britânico no Brasil, conhecida popularmente como o “Moinho Inglês”. A colônia britânica

³⁹ RIPPY, 1959, p. 150-158; GRAHAM, 1973, *passim*.

no Brasil, apesar de não ser tão numerosa quanto a de outros países europeus, era bastante influente e gozava de prestígio social.⁴⁰

Nas duas décadas que antecederam a Primeira Guerra Mundial, houve um grande aumento na concorrência internacional e nas rivalidades interimperialistas, ilustrado não só pelo desafio crescente da Alemanha, mas também pela maior extroversão dos capitais franceses e norte-americanos, com reflexos na presença econômica global da Grã-Bretanha na América Latina. Mas a “preeminência britânica” no Brasil, apesar de relativa em 1914 e já em declínio, ainda era notória em alguns setores. A Grã-Bretanha era o maior fornecedor das importações brasileiras, vendendo carvão mineral, tecidos de lã e algodão, trilhos, locomotivas e artigos manufaturados em geral. Ao contrário do que ocorria no intercâmbio com a maioria das outras grandes potências, o Brasil registrava déficit contumaz na balança comercial anglo-brasileira (cf. Gráfico 2). Os bancos britânicos eram os maiores credores do Brasil e a principal fonte de financiamento externo para o país, como as negociações para o *funding loan* de 1914 demonstraram. As remessas de lucros e o serviço da dívida externa (juros e amortizações) tornavam o balanço de pagamentos deficitário para o Brasil. A Grã-Bretanha era também o país com maior volume de investimentos no Brasil, estimados em mais de £220 milhões. O Brasil era o segundo destino dos capitais britânicos na América Latina, atrás apenas da Argentina, considerada, por sua posição especial, uma espécie de “quinto domínio”, parte do “império informal” centrado em Londres.⁴¹

A guerra abalou esse quadro, como em parte já visto no item anterior. A rivalidade anglo-norte-americana no Brasil durante o conflito, analisada por Rosenberg, acelerou o processo de transição de poder entre os dois países.⁴² Depois de constatar que sua belige-

⁴⁰ DE FIORE, 1987, *passim*.

⁴¹ BETHELL, 1989, p. 12-21; CAIN e HOPKINS, 1993, p. 161-167; MILLER, 1996, p. 125; PLATT, 1972, *passim*.

⁴² Cf. ROSENBERG, 1973, p. 76-110; Id., 1978. Ver ainda GRAHAM, *op. cit.*, p. 309-331.

rância vinha tendo uma repercussão extremamente negativa no país, como exemplificado pela aplicação da lista negra contra firmas alemãs e pela proibição das importações de café, a Grã-Bretanha ensaiou algumas iniciativas com vistas a corrigir essa situação. Para intensificar o comércio bilateral e defender os interesses britânicos nessa área, foram fundadas, ambas em 1917, a Câmara de Comércio Britânica no Brasil, com sede no Rio de Janeiro, e a Câmara de Comércio Britânica de São Paulo. Em maio de 1918, foi enviada ao Brasil uma missão comercial, chefiada por sir Maurice de Bunsen, alto funcionário do Foreign Office, com objetivos basicamente conciliatórios, ou seja, sinalizar a boa disposição britânica em relação às suas relações econômicas com o Brasil, a qual, para alguns brasileiros, teria estado em dúvida nos primeiros anos da guerra. Com exceção do anúncio da elevação à categoria de embaixada da representação diplomática britânica no Rio de Janeiro, a missão colheu magros resultados e pareceu reconhecer, ao menos tacitamente, que o Brasil não mais dependia exclusivamente da Grã-Bretanha para a obtenção de novos empréstimos ou para o suprimento de suas importações.⁴³

O latente sentimento antibritânico, embora raramente adquirisse conotações radicais ou fosse explicitado como tal, continuou no pós-guerra. Como mencionado anteriormente, a presença econômica da Grã-Bretanha no país concentrava-se especialmente nos setores tradicionais, como ferrovias, companhias de utilidade pública, comércio importador-exportador, seguros, telégrafo, navegação, bancos e empréstimos financeiros. No início dos anos vinte, somente no Rio de Janeiro estavam sediadas dezenas de empresas britânicas, tais como: Western Telegraph Company, Leopoldina Railway Company, Royal Mail Steam Packet Company, Rio de Janeiro Lighterage Company Ltd., Marconi's Wireless Telegraph

⁴³ LEUCHARS, 1983, p. 134.

Company, Mappin and Webb, Sloper Brothers, Crashley and Co., Lamport and Holt Line, Imprensa Inglesa, Pacific Steam Navigation Company, Companhia Cantareira, Edward Ashworth and Co., Brazilian Warrant Company, E. Johnston & Co., Gepp and Co., Gueret's Anglo-Brazilian Coaling Company, Machine Cottons, entre outras.⁴⁴ Por conta de seu papel histórico como supridora de capital, a influência mais significativa da Grã-Bretanha era exercida no setor financeiro. Três importantes bancos britânicos operavam regularmente no Brasil: London & Brazilian Bank, British Bank of South America e London & River Plate Bank. As finanças seriam a área privilegiada à disposição da Grã-Bretanha para o esboço de uma estratégia de resistência seletiva à avassaladora expansão econômica dos Estados Unidos.

Mas os extensos interesses econômicos da Grã-Bretanha, longamente estabelecidos, paradoxalmente atuavam contra o prestígio britânico. Como potência conservadora, preocupada em zelar por suas posições no país, a Grã-Bretanha via-se muito comumente levada a exercer um papel negativo em prol do *status quo*. Grande parte da agenda britânica no Brasil era dedicada à defesa de empresas e súditos britânicos, processos legais, arbitragens comerciais, cobrança de dívidas e indenizações, e inúmeras outras reclamações (*claims*) contra o governo federal, Estados, municípios e empresas privadas. Os relatórios anuais da Embaixada britânica no Rio de Janeiro eram pródigos em suas listas de casos desse tipo. O embaixador John Tilley reconheceu, em 1921, que o “enorme capital investido no Brasil pela Grã-Bretanha”, longe de militar a seu favor, era uma “lembrança constante” aos brasileiros de que estrangeiros administravam serviços essenciais que deveriam estar nas mãos de nacionais. No caso das ferrovias, por exemplo, abun-

⁴⁴ Brazil, Annual Report, 1921, p. 11, FO 371/7190; “Rio de Janeiro, Report on Consulate-General by Mr. Wellesley”, 1923, p. 101-102, FO 371/8432.

davam críticas à forma como elas operavam. Muitos diziam que era dada mais atenção às preocupações dos acionistas que às necessidades do público e, naturalmente, qualquer problema na prestação do serviço era imputado indiretamente aos britânicos.⁴⁵ H. G. Chilton, encarregado de negócios britânico, enfatizou que o trabalho do embaixador norte-americano no Rio era “mais fácil”, visto que ele não tinha de tratar das “muitas reclamações cansativas” que recaíam sobre os ombros do representante de Sua Majestade. Em linguagem bastante dura, Chilton não conseguia esconder sua frustração:

Os brasileiros são mestres na arte de procrastinar e prevaricar, e nenhuma quantidade de representações verbais ou notas e “lembretes” parece demovê-los de sua maneira indolente e velhaca de conduzir os negócios. O atual estado de insolvência do país também torna difícil exigir qualquer pagamento que nos é devido. A única coisa que podia possivelmente fazê-los recobrar o juízo seria uma esquadra britânica na Baía com seus canhões apontados para a cidade.⁴⁶

No comércio exterior, a evolução da política comercial britânica não parecia estimular melhores condições para o incremento do intercâmbio com o Brasil. Desde a época da guerra, quando as demonstrações de apoio e solidariedade dos domínios e das colônias do Império Britânico causaram profunda impressão na metrópole, fortalecia-se a corrente favorável à política de privilegiar a entrada de produtos na Grã-Bretanha procedentes daqueles territórios. No pós-guerra, o princípio das preferências imperiais ganhou expressão prática já em 1919, ano em que foram reduzidos em 33,5% os direitos aduaneiros sobre o chá, cacau, café, chicória, açúcar,

⁴⁵ Tilley a Curzon, tel., RJ, 3 mar. 1921, FO 371/5540.

⁴⁶ Brazil, Annual Report 1920, p. 2-3, FO 371/5539.

tabaco, sacarina e outros produtos coloniais. A Grã-Bretanha voltava-se cada vez mais para o comércio com seu Império, cuja participação nas exportações britânicas já alcançaria 42% nos anos 1927-1929.⁴⁷ A passagem da Missão D'Abernon no Brasil, em 1929, abordada no Capítulo 6, pouco contribuiu para reverter esse quadro. Mais tarde, em 1932, a Grã-Bretanha abandonaria oficialmente o livre comércio e a exceção da *Imperial Preference* tornaria-se regra geral, consagrada na Conferência de Ottawa. Delineava-se a tendência da concentração dos interesses comerciais da Grã-Bretanha no tripé Europa, Estados Unidos e Commonwealth. Na América Latina, a base comercial mais importante seria a Argentina, e não o Brasil, em especial após o Pacto Roca-Runciman de 1933.⁴⁸

Além disso, é importante ressaltar que as condições econômicas gerais da Grã-Bretanha no entreguerras e sua perda de competitividade internacional em vários setores dificultavam qualquer tentativa de adaptação às mudanças nos padrões da economia brasileira. O modelo agroexportador, ao qual permanecia atado o capital britânico, entraria em crise após a depressão econômica mundial de 1929-1933. O processo de industrialização no Brasil começava a se acelerar, abrangendo tanto a substituição de importações em setores tradicionais (vestuário), quanto investimentos diretos de capital estrangeiro em setores não tradicionais (carros), em ambos os casos em detrimento dos interesses econômicos ou da capacidade produtiva da Grã-Bretanha. Caiu a demanda brasileira por exportações britânicas de têxteis, carvão e material ferroviário, que compunham os três pilares de seu comércio desde o século XIX. Os Estados Unidos estavam melhor aparelhados para forne-

⁴⁷ SINGER, 1975, p. 363 e 370. Ver também Capítulo 4.

⁴⁸ FARMER, 1992, p. 54; MILLER, 1993, p. 217. Para uma discussão do declínio do comércio britânico na América Latina entre 1914-1950 ver MILLER, 1996, p. 130-142.

cer os bens e serviços de que o Brasil necessitava para ingressar na economia industrial do século XX: máquinas, derivados do petróleo e automóveis.⁴⁹ No final dos anos vinte, os investimentos britânicos no Brasil, em números absolutos, eram superiores àqueles dos norte-americanos, mas os índices de crescimento das inversões dos Estados Unidos eram muito maiores, de modo que a ultrapassagem seria questão de tempo. O capital britânico foi suplantado em grande medida por não ter logrado penetrar nas áreas mais dinâmicas, de maior potencial de expansão, como a nascente indústria brasileira e o setor automotivo. Assim, incapaz de inovar, ou desinteressada em fazê-lo, a Grã-Bretanha foi perdendo posições no Brasil para norte-americanos e alemães, os quais iriam em seguida protagonizar, na década de 1930, o principal embate na disputa por espaço na economia brasileira.

Como isso foi possível no caso alemão? A posição da Alemanha, antes de tudo, era peculiar graças à sua condição de país com o qual o Brasil havia rompido relações em 1917. Durante a guerra, entre as medidas internas tomadas pelo governo brasileiro em relação à população alemã e teuto-brasileira estavam as seguintes: apropriação dos bens alemães; controle dos bancos e de casas comerciais alemãs; proibição de naturalização e de casamento de alemães com brasileiras; monitoramento das viagens de alemães no Brasil por localidades vizinhas (não podiam fazê-lo sem autorização); prisão de pessoas consideradas suspeitas; proibição aos alemães de adquirirem residências nas proximidades de fortes ou fábricas de material de emprego militar; fechamento de escolas em que se lecionava a língua alemã; e retirada de circulação dos jornais em língua alemã.⁵⁰ Em alguns Estados do Sul, como Santa Catarina, onde havia maior presença germânica, as medidas eram mais rígidas e, após a guerra,

⁴⁹ ROSENBERG, 1978, p. 151.

⁵⁰ Apud KOTHE, 1995, p. 173-191.

deram margem a reclamações contra o governo brasileiro por parte de autoridades consulares alemãs. Durante o rompimento diplomático, as comunicações entre os dois países foram feitas por intermédio da legação dos Países Baixos no Rio de Janeiro, que havia ficado encarregada da representação dos interesses alemães no Brasil. Em contrapartida, coube à legação suíça em Berlim a representação dos interesses brasileiros na Alemanha.⁵¹

Como conseqüência da ruptura de relações comerciais do Brasil com a Alemanha, o governo brasileiro havia decretado a cassação dos *exequatur* concedidos a todos os agentes consulares do Império alemão no país, estendendo depois a cassação a todos os cônsules estrangeiros de nacionalidade alemã, independentemente de que governo se tratasse. O governo brasileiro havia decidido, ainda, em junho de 1918, pela liquidação das sucursais de firmas alemãs no Brasil, alegando que os proventos advindos do funcionamento regular daquelas casas podia “indiretamente alimentar a guerra” ou, mais tarde, “cooperar para a reconstrução econômica e comercial do Império alemão”.⁵² Em seguida, foi interrompido o funcionamento do cabo submarino alemão entre Pernambuco e Tenerife, nas Ilhas Canárias. Em outubro de 1918, finalmente, o Brasil cassou as autorizações para funcionamento dos três bancos alemães instalados no país: *Brasilianische Bank für Deutschland*, *Deutsche Überseeische Bank* (Banco Alemão Transatlântico) e *Deutsche Sudamerikanische Bank* (Banco Germânico da América do Sul). O governo federal já vinha fiscalizando a atuação desses bancos desde novembro de 1917, mas, em razão da importância deles para o comércio interno do país, havia procurado não liquidá-los imediatamente.⁵³

⁵¹ Relatório do MRE, 1918, p. 38, 42-44 e 108.

⁵² Id., 1919, p. 16.

⁵³ VINHOSA, 1990, p. 144-148.

Como pano de fundo da decisão brasileira estava o interesse das potências aliadas em que o Brasil tomasse medidas enérgicas contra empresas e instituições inimigas no país. Em especial para os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, a melhor forma de cooperação que o Brasil poderia prestar no esforço de guerra não estava no envio de tropas ou em qualquer outro tipo de contribuição militar, já que estrategicamente a beligerância brasileira não teria o poder de mudar o curso do conflito. Mais relevante seria a liquidação pelo governo brasileiro dos interesses econômicos alemães no Brasil, opinião compartilhada tanto por britânicos quanto norte-americanos, que anteviam a possibilidade de ocupar no cenário pós-guerra o espaço deixado pelos alemães.

Assim, depois de ter perdido posições importantes no Brasil em virtude da guerra, o esforço da Alemanha seria concentrado na década de 1920 na recuperação do terreno perdido, a fim de reconstruir seus interesses econômicos no país. O Brasil foi um dos primeiros países a normalizar suas relações com o governo alemão após a Primeira Guerra Mundial. A Alemanha tinha pressa em reconquistar sua antiga presença e encontrou igual disposição por parte do governo brasileiro. Já em março de 1920, Adalberto Guerra Duval era nomeado encarregado de negócios do Brasil em Berlim e, em dezembro daquele ano, Georg Plehn assumia seu posto como ministro plenipotenciário da Alemanha no Rio de Janeiro.⁵⁴ Em Mensagem ao Congresso Nacional, o presidente Epitácio Pessoa registrou o restabelecimento de relações diplomáticas e informou que estavam voltando aos seus postos os cônsules que o Brasil mantinha na Alemanha antes da guerra, em Berlim, Hamburgo e Bremen, os quais passariam a concorrer para a retomada das “consideráveis relações comerciais” existentes entre os dois países, viabilizadas pelo livre trânsito novamente concedido aos navios alemães em portos brasileiros.⁵⁵

⁵⁴ Relatório do MRE, 1921, p. 18.

⁵⁵ Câmara dos Deputados, *Mensagens Presidenciais (1919-1922)*. 1978, p. 141.

As firmas alemãs retomaram suas atividades no Brasil e, da parte da opinião pública brasileira, favorável em sua maioria à causa dos aliados, não permaneceram resquícios arraigados de sentimento antigermânico. Com espírito de reconciliação, o governo brasileiro passou a restituir a seus proprietários os bens anteriormente confiscados, em gesto de boa vontade para com os alemães que residiam no país, ainda que, pelo artigo 297 do Tratado de Versalhes, os países aliados tivessem o direito de liquidar ou de reter os bens inimigos seqüestrados por exigências da guerra. Essa devolução, deve-se registrar, foi feita sem qualquer pagamento de indenização, já que, também pelos tratados de paz, caberia à Alemanha, de modo geral, indenizar os seus nacionais pela liquidação ou retenção dos bens e interesses destes nos países aliados.⁵⁶

Em termos de recuperação alemã no setor bancário brasileiro, a *Brasilianische Bank für Deutschland* foi recriada depois da guerra e, em 1924, o banco passou a ter uma denominação em português (Banco Brasileiro Alemão), como sociedade segundo o direito brasileiro, e sua sede foi transferida de Hamburgo para o Rio de Janeiro. Por sua vez, o Banco Alemão Transatlântico, filial brasileira da *Deutsche Überseeische Bank*, que só tinha agência no Rio de Janeiro, expandiu suas atividades, em 1925, abrindo filiais em Curitiba, São Paulo e Santos.⁵⁷ O retorno dos bancos alemães ao mercado brasileiro era um sinal ostensivo da confiança que a Alemanha depositava na revitalização de sua presença econômica no país.

No que se refere às relações comerciais, o intercâmbio Brasil-Alemanha era caracterizado pelo equilíbrio e complementariedade das trocas, *grosso modo* na base de produtos primários brasileiros por manufaturados alemães. A Alemanha era tida como

⁵⁶ Relatório do MRE, 1921, p. 34.

⁵⁷ MENEZES, 1997, p. 33-48.

grande mercado para matérias-primas e gêneros de alimentação próprios de zonas tropicais e equatoriais, muitos dos quais eram provenientes de suas colônias até a Primeira Guerra Mundial. Privada de seus territórios coloniais após 1919, mas com sua infraestrutura industrial intacta, à Alemanha havia restado a possibilidade de estreitar laços comerciais com países de fora do círculo de ferro do sistema colonial afro-asiático, onde cada metrópole detinha os seus mercados exclusivos. A América Latina passou a representar promessa de bons mercados para a absorção do excedente industrial alemão, cujo acesso encontrava dificuldades nos países europeus e nos Estados Unidos por causa das barreiras aduaneiras e do protecionismo daqueles países. No Brasil, a Alemanha contava com o efeito-demonstração de suas realizações no campo material, as quais angariavam simpatias de brasileiros impressionados com a capacidade técnico-científica alemã, além da influência dos imigrantes alemães e da comunidade teuto-brasileira. Em função disso, os Estados do Sul do Brasil eram local privilegiado para a penetração econômica germânica. Em 1924, por exemplo, o presidente do Rio Grande do Sul, Borges de Medeiros, aceitou, em concorrência pública, uma proposta para fornecimento à Viação Férrea estadual de vinte novas locomotivas, encomendadas à fábrica alemã Henshel Sohn.⁵⁸

Afonso Bandeira de Mello, na época assessor econômico do Brasil na Liga das Nações, sublinhou que a Alemanha, uma vez superada a questão do pagamento das reparações e retomada sua vida econômica normal, seria o país de maiores possibilidades para a produção brasileira na Europa. A Alemanha era um país fortemente industrializado, com uma população de cerca de 65 milhões de habitantes, carente de matérias-primas e de gêneros alimentícios, e, tendo perdido seu império colonial, “certamente daria em

⁵⁸ Pacheco a Guerra Duval, tel., RJ, 24 maio 1924, AHI 203/3/2.

igualdade de condições preferência às matérias-primas brasileiras, em troca do consumo de artigos trabalhados de origem alemã”. Suas “numerosas linhas de navegação e sua organização comercial e bancária”, concluía Mello, favoreceriam grandemente “o intercâmbio mercantil dos países agrícolas que necessitam de créditos a longo prazo para a aquisição de artigos manufaturados estrangeiros”.⁵⁹

O principal produto da pauta brasileira de exportação para a Alemanha antes da guerra era o café. Com a derrota em 1918, as cláusulas draconianas do tratado de paz, a perda de territórios e a crise monetária do pós-guerra, a Alemanha viu-se obrigada a restringir suas aquisições de café, e suas importações do produto sofreram forte declínio, somente se recuperando alguns anos depois. Além disso, a participação brasileira no mercado alemão diminuiu ao longo da década: se, em 1913, o café brasileiro dominava 68% daquele mercado, em 1930, esse índice havia caído para 33%. Contribuíram para essa queda a alta dos preços praticados pelo Brasil, a pouca seletividade dos grãos e a concorrência internacional, como da Colômbia e América Central. O governo brasileiro tampouco via com simpatia os direitos aduaneiros cobrados sobre o café e queixava-se do protecionismo alemão, considerando que na Alemanha era preciso pagar taxas de até 160 marcos imperiais a cada cem quilos de café importado, tarifa acima da média dos países com os quais o Brasil comerciava.⁶⁰

Os problemas que afetavam o café não ocorriam com outros produtos brasileiros, como tabaco, cacau e mate, que encontravam grande aceitação na Alemanha. O mercado alemão era apontado, ainda, como alvo para oportunidades de colocação de diversos produtos produzidos no Brasil: carnes congeladas e resfriadas, frutas frescas, sementes oleaginosas, farelo, cera de carnaúba, piaçava,

⁵⁹ MELLO, 1933, p. 224.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 217-218 e 461. Ver também WYNEKEN, 1958, p. 98-109.

côco, algodão, arroz, mandioca, peles e couros. No entanto, a produção alemã encontrava boa colocação no Brasil para artigos metalúrgicos, produtos químicos, material elétrico, porcelana, louças e brinquedos, entre outros.⁶¹ Como resultado, o comércio Brasil-Alemanha retomou sua vitalidade pré-guerra e, desde a interrupção total do comércio na fase do rompimento, houve progressiva recuperação das trocas ao longo da década de 1920 (cf. Gráfico 3). Em 1918, a Alemanha não havia fornecido nenhuma das importações brasileiras, mas, ao chegar 1929, alcançaria o terceiro lugar na lista de fornecedores ao Brasil, com 12% de suas importações. Comprando 11% das exportações brasileiras, em 1928, a Alemanha voltava a se apresentar como o segundo principal mercado brasileiro.⁶² Foi durante os anos vinte, portanto, que a Alemanha preparou e reconquistou sua ofensiva comercial no Brasil, a qual, na década seguinte, sob o regime nazista, assumiria proporções ainda mais dramáticas.

No caso da França, sua presença econômica no Brasil não era tão abrangente e profunda quanto a da Grã-Bretanha ou agressiva quanto a da Alemanha, mas possuía muita importância no contexto latino-americano. O maior afluxo de investimentos franceses no país ocorreu entre 1900 e o início da Primeira Guerra Mundial. Em 1913, o Brasil era o país em que a França mais havia investido na América Latina, totalizando 3,5 bilhões de francos, sendo 880 milhões em fundos públicos e 2,6 bilhões em investimentos de empresas privadas. Capitais franceses estavam presentes em instituições financeiras como *Société Financière et Commerciale Franco-Brésilienne*, *Banque Hypothécaire et Agricole de l'État de São Paulo* e *Banque Française et Italienne pour l'Amérique du Sud*, esta última em cooperação com capitais italianos. Havia também

⁶¹ *Ibid.*, p. 222.

⁶² HILTON, 1977, p. 25.

interesses franceses em portos brasileiros, como era o caso da *Compagnie Française du Port du Rio Grande do Sul*, e em ferrovias, como a *Compagnie du Chemin de Fer du Nord-Ouest du Brésil* e a estrada de ferro responsável pela linha Curitiba–Paranaguá.⁶³

Por trás de muitos investimentos franceses estava a figura do empresário Marcel Bouilloux-Lafont, proprietário de um vasto conglomerado de empresas na França, Argentina, Uruguai, Brasil e outros países. Na América do Sul, seus negócios envolviam sobretudo docas, ferrovias, bancos, minas e outras atividades menores, controladas a partir de Buenos Aires. Entre os empreendimentos de Bouilloux-Lafont no Brasil estavam os seguintes: *Crédit Foncier du Brésil*, *Compagnie Française de Chemin de Fer Fédéral de l'Est Brésilien*, *Société Franc-Sul-Américaine de Travaux Publics*, *Société de Construction du Port de Bahia*, *Companhia Brasileira de Imóveis e Construções*, *Banco Hipotecário do Brasil*, *Caisse Commerciale et Industrielle de Paris*, entre outros.⁶⁴

A França sentiu pesadamente o impacto da Primeira Guerra Mundial sobre os seus investimentos externos, especialmente na América Latina. As precárias condições econômicas do país, as despesas de reconstrução, o repatriamento de capitais e a queda no valor do franco no pós-guerra afetaram sobremaneira o poder de penetração dos ativos franceses no exterior e, em consequência, houve uma retirada generalizada de posições no continente latino-americano. No Brasil, o capital francês introduzido no país como investimento privado direto, em 1930, registrou um valor quase três vezes inferior ao total de 1914 (cf. Gráficos 4 e 5).⁶⁵ Várias hipóteses foram levantadas para tentar explicar as razões desse acentuado declínio: a falta de iniciativa da indústria, a dispersão dos

⁶³ MATTHIEU, 1991, p. 29-34; RIPPY, 1948, p. 62.

⁶⁴ Apud INSTITUTO HISTÓRICO-CULTURAL DA AERONÁUTICA, 1988, v. 2, p. 393.

⁶⁵ Segundo dados em SAES e SZMRECSÁNYI, 1985, p. 206.

capitais e a inexistência de uma estratégia global para os investimentos franceses; a ausência de uma estrutura de promoção comercial realmente eficaz, como a alemã; a fragilidade do sistema bancário francês, incapaz de ombrear com as instituições financeiras britânicas; e o reforço da competição entre as potências rivais, particularmente no que se refere aos Estados Unidos.⁶⁶

Quanto ao fornecimento de empréstimos, uma parte da dívida externa brasileira, no período anterior à guerra, havia sido contraída em Paris. Uma missão oficial francesa, chefiada por Jules Chevalier, diretor do Escritório Nacional de Valores Mobiliários, chegou a ser enviada ao Brasil, em 1917, para tratar de assuntos do relacionamento econômico bilateral, incluindo a regularização das dívidas brasileiras à França. Em 1922, o embaixador francês no Rio de Janeiro, Alexandre Robert Conty, observou que as relações econômicas e comerciais do Brasil com a França eram as “mais antigas e mais intensas” e, segundo ele, o Brasil ocupava então o terceiro lugar entre os maiores países devedores do mercado francês. Com isso, a capacidade brasileira de honrar seus compromissos financeiros tornou-se tema de preocupação crescente do Quai d’Orsay e do Ministério das Finanças francês.⁶⁷

O declínio nos investimentos diretos franceses e os problemas ligados ao pagamento da dívida brasileira representavam forte contraste com o otimismo da atuação econômica francesa no Brasil pré-1914. Some-se a isso o fraco desempenho do intercâmbio comercial na década de 1920. Já em 1919, Ernest de Mongolfier, diretor da Banque Française pour le Brésil, dizia-se “absolutamente cético” quanto à organização e ao desenvolvimento que a França seria capaz de dar no Brasil ao seu comércio exterior após a guerra: “Nós teremos uma ladeira muito dura para subir”, reconheceu.⁶⁸ Com efeito, as exportações francesas para o Brasil não recuperaram os

⁶⁶ MATTHIEU, *op. cit.*, p. 32-34.

⁶⁷ RAVAGNI, 1977, p. 108-109 e 114.

⁶⁸ MATTHIEU, *op. cit.*, p. 33.

níveis atingidos antes da guerra e, nos primeiros anos da década de 1930, a tendência já era de franco decréscimo.

Além dos motivos de ordem geral antes referidos para a redução da alavancagem do comércio da França, deve ser lembrada também a evolução de sua política comercial no entreguerras. As relações comerciais entre os dois países estavam reguladas pelo *modus vivendi* de 1900, pelo qual o Brasil havia concedido à França o benefício da tarifa mínima a todos os produtos franceses em troca da redução do direito alfandegário sobre o café de 156 para 136 francos por cada cem quilos. Após a guerra, algumas propostas foram feitas dos dois lados para a conclusão de novo acordo comercial, mas as constantes alterações na política tarifária francesa dificultaram o bom andamento das negociações. Na base dessas mudanças de política comercial estava a tendência da França em se concentrar no comércio colonial, reservando os mercados da metrópole à produção de suas colônias, protetorados e territórios sob mandatos. Em 1927, foram concedidas franquias aduaneiras a vários produtos coloniais na França e na Argélia. O Brasil, que detinha superávit comercial no intercâmbio com a França, entendia que essa tendência era hostil às suas exportações, pois muitos de seus produtos primários ficariam assim em condições de inferioridade nos mercados franceses.⁶⁹

A mesma propensão francesa ao protecionismo colonial era válida também para o Império Britânico, que cada vez mais se inclinava à adoção de preferências imperiais, como já foi dito. Desse modo, entre os “quatro grandes” na economia brasileira, pode-se sugerir que a França e a Grã-Bretanha, ao deliberadamente optarem por maior introspecção colonial no comércio exterior, foram perdendo espaço no intercâmbio com o Brasil para os Estados Unidos e para a Alemanha, duas potências sem colônias formais que nos anos

⁶⁹ MELLO, op. cit., p. 158-179.

vinte ampliaram progressivamente sua participação nas trocas brasileiras com o exterior. Havia na época certa percepção de que os países agrícolas deveriam dar preferência para a compra de produtos manufaturados daqueles países industrializados que importavam suas matérias-primas e gêneros de alimentação, estabelecendo uma via de mão dupla mutuamente benéfica. Era a lógica simples do “comprar de quem nos compra”. Esse talvez tenha sido um elemento, entre outros, a contribuir para que os Estados Unidos e a Alemanha, dois grandes clientes brasileiros, obtivessem muito maior êxito comercial em suas vendas para o Brasil que a Grã-Bretanha e a França.

A presença econômica da Itália no Brasil se singularizava por ter mais significado no aspecto humano, ligado aos imigrantes italianos no país, que exatamente pela dimensão real de seu comércio ou de seus investimentos diretos. Esse quadro, porém, na visão de alguns, precisava mudar. O embaixador italiano no Rio de Janeiro, Alessandro De Bosdari, que assumira o posto em janeiro de 1919, era um dos defensores de uma política mais agressiva no campo econômico, comercial e financeiro. Sforza, titular do *Ministerio degli Affari Esteri* italiano, declarou à imprensa, no ano seguinte, que a Itália poderia contar com o Brasil, e suas inúmeras reservas de matérias-primas, como “um dos mais poderosos fatores para sua reconstrução econômica”. Pretendendo dar prova desse interesse, o chanceler italiano acrescentou que as relações com o Brasil eram para a Itália “problema de essencial importância”.⁷⁰

Um primeiro ensaio nesse sentido poderia ter sido impulsionado pela visita ao Brasil de Vittorio Orlando, ex-presidente do Conselho de Ministros da Itália, em outubro de 1920, mas tal não ocorreu. Orlando concentrou sua visita em contatos com a comu-

⁷⁰ Souza Dantas a Azevedo Marques, tel., Roma, 2 out. 1920, AHI 230/1/6.

nidade italiana em São Paulo e pouca substância foi alcançada no que tange às relações econômicas bilaterais.⁷¹ As iniciativas reduziam-se então a demonstrações episódicas de interesse comercial, como o oferecimento, para a compra pelo governo brasileiro, de sobras de material de guerra e caminhões usados de uso militar da Fiat.⁷²

O advento do fascismo na Itália, em 1922, pouco modificou, de início, a natureza do relacionamento bilateral. Ao assumir o governo italiano, Benito Mussolini enviou comunicação a Epitácio Pessoa, conclamando apoio para estreitar “ainda mais fortemente” os laços entre os dois países. Os milhares e milhares de italianos que viviam no Brasil, e outros que poderiam emigrar em direção a essa “terra hospitaleira”, constituíam, no dizer de Mussolini, “um vínculo potente para uma cooperação sempre maior e mais viva”.⁷³ De concreto, realmente, o significado prático dessas palavras ainda era bastante escasso, visto que os primeiros anos do regime fascista foram essencialmente de estabilização interna e de definição de rumos a ser seguidos pela “nova Itália”.

Com a consolidação do fascismo no poder, foi recuperada a antiga idéia de fazer do fato demográfico da emigração uma cunha para a penetração italiana no Brasil, sobretudo em São Paulo, cujas tendências separatistas eram um convite a mais para essa política. Os imigrantes italianos, acreditava-se, seriam a base para a expansão dos interesses econômicos e culturais da Itália fascista. Pelo reforço dos laços afetivos com a pátria-mãe, surgiria uma “grande nação latina”, econômica e culturalmente ligada a Roma, proporcionando mercados adicionais para absorver as exportações italianas e fornecendo matérias-primas e suprimentos para a indústria daquele

⁷¹ Cf. CERVO, 1992, p. 97.

⁷² Souza Dantas a Azevedo Marques, tel., Roma, 8 nov. 1920, AHI 230/1/6.

⁷³ Mussolini a Pessoa, tel., Roma, 3 nov. 1922, *I documenti diplomatici italiani*, Settima Serie. Vol. I, p. 27.

país. Células do partido fascista começaram a ser abertas no Brasil em 1923 e, quatro anos depois, já existiam 52 *fasci all'estero* no país.⁷⁴

Em 1924, seria enviada ao Brasil e a outros países latino-americanos uma importante missão comercial, chefiada pelo embaixador Giovanni Giuriati, com o objetivo de promover os produtos italianos e de vender a imagem de uma Itália moderna. A exemplo da França, estava vigente um *modus vivendi* comercial entre o Brasil e a Itália, concluído em 1900, que implicava a concessão da tarifa mínima nas alfândegas brasileiras aos produtos italianos em troca da redução nos direitos sobre o café, produto responsável por mais de 80% no valor da exportação brasileira para a Itália. Como no caso francês, o Brasil era superavitário no intercâmbio bilateral, daí o redobrado esforço italiano de promoção comercial, de resultados apenas razoáveis. As expressões de apreço e cordialidade nas relações ítalo-brasileiras, comuns no período, pareciam não encontrar contrapartida na intensificação das trocas comerciais, mantidas em níveis aquém da potencialidade dos dois mercados.⁷⁵

Na década de 1920, a Itália, é forçoso reconhecer, faria marcados progressos em alguns setores específicos, como o de construção naval, obtendo diversas encomendas do governo brasileiro. Em 1927, era lançado ao mar o submarino brasileiro *Humaitá*, construído na Itália pelo estaleiro Odero-Terni, de Gênova. Analisadas em seu conjunto, todavia, as metas italianas para o Brasil haviam sido mais ambiciosas que talvez permitisse a realidade de ambos países.⁷⁶ A partir de 1928, a presença italiana no Brasil terá um traço ideológico fascista muito mais acentuado, de intensa propaganda política, para além do expansionismo benigno do comércio ou da emigração. A nova orientação iria assinalar o fim da era dos negó-

⁷⁴ BERTONHA, 1997, p. 109; Id., 1999, p. 78.

⁷⁵ MELLO, op. cit., p. 186-195.

⁷⁶ CERVO, op. cit., p. 106-108; BERTONHA, 1997, p. 111.

cios nos anos vinte e o começo da batalha por corações e mentes nos anos trinta.

Outros países europeus, por motivos diversos, não estavam economicamente em condições de se apresentar como competidores de peso na disputa pelo mercado brasileiro. A Bélgica foi um caso à parte nos primeiros anos da década de 1920, quando as suas relações com o Brasil atingiram *momentum* especial, conforme já referido no Capítulo 1. Logo ao final da guerra, era constituída a Câmara de Comércio Belgo-Brasileira e Luxemburguesa do Rio de Janeiro para incrementar os negócios bilaterais. A visita dos reis belgas, as preferências tarifárias concedidas pelo Brasil e os investimentos belgas na área siderúrgica, como será visto mais à frente, pareciam indicar um futuro promissor para a expansão econômica da Bélgica, mas a própria dimensão limitada de seus recursos não permitiu que houvesse continuidade no processo, retornando com o tempo o relacionamento econômico bilateral a seus níveis históricos. O problema afetava de maneira similar os Países Baixos, país com o qual o Brasil mantinha um intercâmbio comercial relativamente elevado, tendo em vista que grande parte dos produtos que chegavam aos portos de Rotterdam e Amsterdam eram reexportados para outros destinos. No aspecto financeiro, o capital holandês estava presente no país por intermédio do Banco Holandês da América do Sul, mas não havia participação expressiva no tocante a investimentos diretos. A Espanha tampouco possuía os meios para implementar uma política de penetração econômica no Brasil. Após idas e vindas, negociações entre os dois países levaram à conclusão de um acordo comercial, em 31 de dezembro de 1925, com vistas ao aumento do intercâmbio. O acordo, entretanto, não alterou o nível geral das exportações espanholas para o Brasil. Sem capital ou industrialização suficientes, na mesma situação se encontrava Portugal, a despeito do forte sentimento de fraternidade luso-brasileira. A visita ao Brasil do presidente português, Antônio José de

Almeida, em setembro de 1922, por ocasião das comemorações do Centenário da Independência, resultou em muitos discursos e uns poucos atos bilaterais, mas nenhum avanço foi efetivamente alcançado quanto à cooperação econômica ou à assinatura de um projetado acordo comercial entre os dois países. A Rússia, por fim, havia optado pelo caminho socialista em 1917 e sua influência econômica no Brasil era nula. O poder de atração russo seria exercido mais propriamente na esfera político-ideológica, como será visto no Capítulo 7.

Perfil da competição estrangeira: o setor de aviação

A aviação, ainda em seus primórdios nas primeiras décadas do século XX, experimentou um desenvolvimento acelerado na Primeira Guerra Mundial, com o uso, pela primeira vez, de aeronaves no esforço bélico. Os enfrentamentos aéreos entre pilotos individuais ainda chegaram a ter um lado romântico para alguns, que viam nas façanhas desses ases uma forma de combate que lembraria o código de ética dos cavaleiros medievais. Mas o uso letal dessa nova arma não tardou a espalhar o medo e atingir populações civis, como no caso dos ataques de dirigíveis alemães a Londres e Paris, bem como nos bombardeios britânicos a zonas industriais na Alemanha.

Durante a guerra, também ocorreram as primeiras formas de cooperação aeronáutica entre o Brasil e os aliados. Em julho de 1917, três oficiais do Exército brasileiro foram estudar aviação na França. Nove aviadores navais foram enviados à Grã-Bretanha, em janeiro de 1918, a fim de receber treinamento em pilotagem de aviões no serviço aéreo da Real Marinha britânica. Após o treinamento, os aviadores brasileiros desempenharam missões de patrulhamento de guerra, integrando uma esquadrilha mista da

recém-criada Real Força Aérea, ao lado de pilotos britânicos e norte-americanos.⁷⁷ Em março de 1918, a Escola de Aviação Naval recebeu uma missão militar de instrução aérea dos Estados Unidos, incluindo algumas aeronaves norte-americanas de patrulha, reconhecimento e instrução. Finalmente, já em fins de 1918, a convite do governo italiano, um grupo de onze oficiais e praças foi enviado à Itália para receber instrução em escolas de aviação daquele país.⁷⁸

País de dimensões continentais, com graves problemas de transporte e regiões parcialmente isoladas pelas grandes distâncias, o Brasil era local privilegiado para o desenvolvimento dos transportes aéreos. Em visita aos Estados Unidos, em 1919, Alberto Santos Dumont, famoso por seus feitos como pioneiro da aviação, referiu-se não só ao Brasil, mas à América Latina de modo geral, como mercado pronto para os produtos aeronáuticos. No imediato pós-guerra, a iniciativa coube às potências européias vencedoras no conflito mundial, Grã-Bretanha, França e Itália, que concentraram esforços na Argentina e no Brasil, considerados então os melhores mercados para o setor na América do Sul. Algumas empresas já possuíam instalados, desde 1918, escritórios de representação no Brasil, como a britânica Handley Page e a italiana Caproni.⁷⁹

Parte do negócio consistia em conquistar amigos influentes no governo e nos meios militares e políticos, que poderiam favorecer uma ou outra empresa de acordo com o grau de penetração de cada uma nas esferas decisórias. Ciente disso, Ernest Hambloch, secretário comercial da Grã-Bretanha no Rio de Janeiro, sugeriu, em janeiro de 1919, a indicação de um adido aéreo ligado à missão diplomática britânica. “Não conheço”, escreveu Hambloch, “nenhum

⁷⁷ INSTITUTO HISTÓRICO-CULTURAL DA AERONÁUTICA, op. cit., v. 1, p. 433-434. Sou grato a Paulo Roberto Tarrisse da Fontoura por chamar a atenção para esse fato.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 435.

⁷⁹ NEWTON, 1978, p. 12 e 21-23.

outro país que ofereça campo tão vasto para a aviação comercial quanto o Brasil”. Ele previa provável disputa pela supremacia aérea e considerava “indubitavelmente vantajoso para nós” ter um especialista para cuidar dos interesses britânicos no país. Sugestivamente, por motivo de contenção de despesas, o proposto adido aéreo não chegou a ser designado, fato deveras ilustrativo do baixo perfil que depois viria a caracterizar a influência britânica nesse setor.⁸⁰

Os Estados Unidos, de início, não se apresentaram tão ativos quanto seus concorrentes europeus, a não ser por iniciativas independentes de empresas privadas como a Curtiss Aeroplane Company, cujo representante no Brasil, Orton W. Hoover, havia convencido o governo do Estado de São Paulo a estabelecer uma escola de aviação, em 1920, a qual passou a utilizar aeronaves de sua companhia e instrutores norte-americanos. De modo geral, o governo dos Estados Unidos estava relutante em prestar apoio oficial a atividades comerciais de fomento da aviação na América Latina. No Brasil, por exemplo, o Serviço Aéreo do Exército norte-americano alegou falta de fundos e nada a ganhar militarmente como desculpas para não participar da Exposição do Centenário de 1922.⁸¹

Efetivamente, o maior reduto de influência norte-americana era a Escola de Aviação Naval, que desde seu estabelecimento, em 1916, conduzia suas atividades de ensino usando hidroaviões e monomotores adquiridos nos Estados Unidos. Além do equipamento (hidroplanos e aerobotes Curtiss, aviões de instrução Avro 504K e caças Snipe), a continuidade dessa influência sobre a aviação da Marinha brasileira foi assegurada por mais tempo pela existência de um instrutor de aviação na Missão Naval norte-americana, de dezembro de 1922 a junho de 1925. Tal fato não impedia, porém,

⁸⁰ Hambloch a Peel, carta, Rio de Janeiro, 23 jan. 1919, FO 371/3655.

⁸¹ NEWTON, 1965, p. 349 e 351.

que aeronaves não-norte-americanas viessem a ser adquiridas pela Escola de Aviação Naval, como as encomendas de hidroaviões italianos em 1921, fato que apenas reforça a ferocidade da competição em curso e a menor alavancagem dos Estados Unidos frente à concorrência européia nos primeiros anos da década de 1920.⁸²

Nesse período, a França emergiu como o competidor mais exitoso entre os europeus, a partir de sua influência na Escola de Aviação Militar, criada, em 29 de janeiro de 1919, com o objetivo de formar pilotos, observadores e mecânicos de aeronáutica para o Exército brasileiro. Desde o início, a voz estrangeira preponderante na Escola era a dos franceses, que haviam indicado até mesmo o local para o seu funcionamento: o Campo dos Afonsos, no Rio de Janeiro. A razão estava na presença no Brasil, desde o final de 1918, de uma missão francesa de aviação, chefiada pelo coronel Etienne Magnin, encarregada de ministrar instrução aeronáutica a oficiais, pilotos e mecânicos brasileiros. A missão de aviação seria depois incorporada à Missão Militar francesa, contratada pelo governo brasileiro em setembro de 1919. Graças à enorme influência que adquiriu, a França pôde também vender aviões militares ao Exército brasileiro em caráter de virtual monopólio na década de 1920. As aeronaves usadas pela Escola de Aviação Militar eram exclusivamente francesas, do tempo da guerra, que haviam sobrado dos enormes estoques de aviões, motores e peças sobressalentes que a França sequer havia utilizado. Eram, entre outros, aviões de instrução Nieuport e Spad, bem como aviões de combate Breguet 14, de observação e bombardeio, equipados com motor Renault.⁸³

A idéia por trás da transferência do excedente das aeronaves militares, corroborada posteriormente, consistia em preparar o caminho para a venda de outros aviões, bens e serviços correlatos,

⁸² LAVENÈRE-WANDERLEY, 1966, p. 80.

⁸³ *Ibid.*, p. 115 e 151. Sobre a Missão Militar francesa no Brasil ver Capítulo 3.

que seriam previsivelmente encomendados na França. Mais tarde, em 13 de janeiro de 1927, por inspiração francesa, foi aprovada lei criando a Arma de Aviação do Exército. O governo brasileiro ficou autorizado por essa lei a despender com a organização e o equipamento da Arma de Aviação, no prazo de cinco anos, a soma de 30.500 contos de réis, uma quantia bastante elevada para a época. Esse crédito foi usado, de 1927 a 1930, para a compra de equipamento aeronáutico e dezenas de novos aviões ao Campo dos Afonsos, todos de fabricação francesa. Além disso, dentro do Ministério da Guerra, a nova Diretoria da Aviação Militar teria poderes para decidir também sobre algumas atividades de aviação civil, como abertura de linhas domésticas e construção de pistas de aterrissagem. Estavam em jogo as futuras concessões do governo brasileiro para a exploração de linhas comerciais por empresas privadas, assunto de particular interesse para a França, que pensava poder canalizar sua influência junto ao Exército para a área do transporte aéreo civil.⁸⁴

A primeira tentativa francesa no campo da aviação comercial no Brasil havia partido de Pierre Latécoère, ex-fabricante de munições e construtor de aviões, dono da Lignes Aériennes Latécoère. O empresário francês tinha planos de estender à América do Sul a linha que saía de Toulouse e, passando pela Espanha, chegava até o Marrocos e a África Ocidental. Para tanto, enviou ao Brasil, Argentina e Uruguai, um grupo de diretores, pilotos e mecânicos, trazendo três aviões para mostrar a exequibilidade dos serviços que pretendia prestar, basicamente o transporte de mala postal através do Atlântico. A Missão Latécoère, como foi denominada, chegou ao Rio de Janeiro em novembro de 1924 e iniciou tratativas com o governo Artur Bernardes a fim de conseguir a permissão desejada. Foram apresentados um estudo de viabilidade econômica e um

⁸⁴ DOMINGOS NETO, 1984, p. 96.

projeto operacional, mas como a missão francesa solicitara uma subvenção por quilômetro percorrido (o que iria gerar despesas vultosas para o governo), a permissão não foi concedida de imediato. A autorização definitiva para operar o tráfego aéreo no território nacional seria obtida por Latécoère somente no governo Washington Luís, em 9 de março de 1927, após uma aliança comercial com o megaempresário Marcel Bouilloux-Lafont, que assumiu o controle da companhia de correio aéreo, agora sob o nome de *Compagnie Générale Aéropostale*.⁸⁵ A propósito, em 1930, o aviador Jean Mermoz ganharia fama ao atravessar o Atlântico Sul, sem escalas, a bordo de um avião Latécoère 28, do Senegal ao Brasil, a serviço da *Aéropostale*.

Entre os competidores estrangeiros, foi a Alemanha que, na segunda metade dos anos vinte, apresentou o desafio mais sério às pretensões francesas no Brasil. A Alemanha estava impedida pelo Tratado de Versalhes de construir ou manter uma força aérea militar, bem como de enviar missões militares ao exterior, conquanto o país ainda detivesse uma indústria aeronáutica significativa, aviadores treinados, mecânicos e técnicos em geral. Por isso, os alemães viam no transporte aéreo civil uma área de grande potencial para o aumento de sua presença na América Latina. Suas atividades haviam começado cedo, em 1919, com a criação, na Colômbia, da Sociedade Colombo-Alemã de Transportes Aéreos (*Scadta*). A posição geográfica da Colômbia, pensavam os alemães, facilitaria expansões aéreas tanto para o norte, rumo aos Estados Unidos, quanto para o sul, rumo ao Brasil e demais países do Cone Sul. Com vistas à obtenção de autorizações para novas linhas aéreas comerciais no continente sul-americano, entre outras finalidades, foi fundado na Alemanha, em 1924, o *Condor Syndikat*, consórcio

⁸⁵ INSTITUTO HISTÓRICO-CULTURAL DA AERONÁUTICA, op. cit., v. 2, p. 213-219.

alemão do qual fazia parte Fritz Hammer, piloto e engenheiro da Scadta. A ofensiva das companhias aéreas alemãs iria depois se estender a outros países latino-americanos, por meio da Sociedade Equatoriana dos Transportes Aéreos (Sedta), do Lloyd Aéreo Boliviano e de uma filial da Lufthansa no Peru.⁸⁶

Em julho de 1926, em reforço a essas e outras iniciativas, Hans Luther, político alemão de grande projeção e ex-chefe de governo (*Kanzler*) de dezembro de 1924 a maio de 1926, partiu em missão especial à América do Sul, a qual incluía visitas à Venezuela, Repúblicas do Pacífico, Argentina e Uruguai. O Brasil seria a última escala do périplo sul-americano de Luther. Adalberto Guerra Duval, ministro brasileiro em Berlim, informou que a missão não teria caráter oficial, mas, a partir de conversa com o próprio Luther antes da partida, havia sido possível depreender que a viagem seria aproveitada como “recreio e para propaganda alemã em geral”, estudando os meios de dar incremento ao comércio alemão na América do Sul e avaliar a possibilidade de extensão do tráfego aéreo, “que muito o interessa”. Duval registrou, ainda, que Luther, “entusiasta da Liga das Nações”, havia demonstrado intenção de ocupar-se desse assunto no Brasil.⁸⁷

O Condor Syndikat, como subsidiária da Lufthansa, preparou-se para realizar um vôo promocional que iria divulgar as qualidades do hidroavião alemão Dornier Wal, cujos dois motores, aliás, eram fabricados na Itália, uma vez que o Tratado de Versalhes proibia a construção de aviões com mais de um motor na Alemanha do pós-guerra. Dois hidroaviões foram trazidos por via marítima da Alemanha para o Rio de Janeiro: o *Atlântico* e o *Hai*. Desses, o *Atlântico* partiria de Buenos Aires, pilotado por Fritz Hammer, com destino ao Rio de Janeiro, tendo como passageiro Hans Luther. Além

⁸⁶ Ibid., p. 197-198. SEITENFUS, 1985, p. 98.

⁸⁷ Duval a Mangabeira, tel., Berlim, 23 nov. 1926, AHI 203/2/14.

da publicidade que se esperava alcançar, a presença no vôo de ilustre personalidade política daria realce à credibilidade no fator segurança e poderia contribuir para abrir portas nos entendimentos a ser mantidos com as autoridades brasileiras para a autorização de rotas no país. Oficialmente, toda a operação cabia ao Condor Syndikat, mas seu custo foi bancado pela Lufthansa e pelo governo alemão, que contribuiu com 100 mil marcos.⁸⁸

Assim, em 27 de novembro de 1926, o *Atlântico* aterissou na Baía de Guanabara, trazendo Luther a bordo. No Rio de Janeiro, sua visita foi “cercada de atenções”, incluindo um banquete no Itamaraty, oferecido pelo chanceler Otávio Mangabeira.⁸⁹ Luther havia estado presente em Genebra, naquele mesmo ano, durante a crise de março da Liga das Nações, e sua passagem pelo Brasil cumpriria duplo objetivo: primeiro, realizar uma política de apaziguamento, destinada a curar eventuais cicatrizes entre os dois países resultantes do *quid pro quo* genebrino vivido poucos meses antes no caso da Liga das Nações; e, segundo, o motivo principal, promover a expansão dos interesses econômicos alemães no país, com ênfase na aviação comercial civil.

Atuando em prol desse objetivo maior, o ex-mandatário alemão manteve reuniões com o ministro da Viação e Obras Públicas, Victor Konder, e colocou à disposição o *Atlântico* para uma viagem de demonstração pelo interior do Brasil. Konder, natural de Santa Catarina, com ascendência germânica, aceitou a oferta e sugeriu uma viagem até Florianópolis, a qual se realizou com sucesso nos primeiros dias de janeiro de 1927, com o ministro brasileiro a bordo. Em sua política de relações públicas, os alemães não se esqueceram de prestar sua homenagem particular ao ministro, ao sobrevoar Itajaí, onde residia a família de Konder, fazendo atirar

⁸⁸ PEREIRA, 1987, p. 43-44. Obra consultada a partir de indicação de Claudia Fay, de Porto Alegre, a quem muito agradeço.

⁸⁹ Relatório do MRE, 1926, p. 57.

um buquê de rosas sobre os jardins da casa. Os resultados vieram rápido: em 27 de janeiro de 1927, o Condor Syndikat recebeu a primeira autorização do governo brasileiro para operar uma linha aérea no Brasil, pelo prazo não excedente de um ano. O mesmo hidroavião *Atlântico* realizaria, em fevereiro seguinte, o primeiro vôo comercial no país, operando a Linha da Lagoa, que ligava Porto Alegre a Pelotas e Rio Grande.⁹⁰

A influência alemã não terminaria aí. Em 7 de maio de 1927, era oficialmente fundada, em Porto Alegre, a Empresa de Viação Aérea Rio-Grandense (Varig), tendo como presidente um ex-observador aéreo alemão, Otto Ernst Meyer, que emigrara para o Brasil em 1921. Meyer havia estado na Alemanha um ano antes para divulgar os planos de seu empreendimento, que contava também com o apoio do governo do Estado do Rio Grande do Sul na forma de isenção de impostos. O Condor Syndikat auxiliou na formação da nova empresa por ver nela futura usuária de seus equipamentos, serviços e pessoal. Após sua encampação na Alemanha pela Lufthansa, o Condor Syndikat adquiriu nova razão social no Brasil, com o nome de Sindicato Condor, e passou a operar conjuntamente com a Varig, a partir de 1928, nos primeiros anos daquela companhia brasileira. Não surpreende que a primeira aeronave da Varig tenha sido o já conhecido hidroavião *Atlântico*. As aeronaves seguintes adquiridas pela Varig também seriam todas alemãs, como o hidroavião *Gaucho* e o Klemm L-25, construídos pela Dornier Werke G.M.B.H. e a Leichtflugzeugbau Klemm G.M.B.H. respectivamente, entre vários outros ao longo da década de 1930.⁹¹

Na expansão alemã, todos os recursos eram empregados, mesmo em se tratando de tecnologias que depois seriam abandonadas com a evolução da aviação. Em maio de 1930, por exemplo,

⁹⁰ INSTITUTO HISTÓRICO-CULTURAL DA AERONÁUTICA, op. cit., v. 2, p. 197-201.

⁹¹ *Homepage* da Varig. Disponível em: <<http://www.varig.com.br>>.

o dirigível alemão Graf Zeppelin realizou sua primeira viagem ao Rio de Janeiro, vindo de Friedrichshafen, via Sevilha e Recife, para depois prosseguir com destino a Nova York. Por seu tamanho descomunal e forma imponente, o dirigível era alvo da curiosidade popular, comparado a uma “baleia nos ares”. A chegada do Zeppelin foi considerada um grande feito da propaganda alemã, pelo ineditismo e pelo sucesso técnico da viagem, que trouxera à capital brasileira 14 passageiros, 43 homens de bordo e malas de correio. Representantes diplomáticos de outras potências acompanhavam com preocupação o avanço alemão no setor dos transportes aéreos, entre eles o embaixador italiano no Brasil, que reconheceu ter a viagem do Zeppelin elevado o prestígio alemão no país.⁹²

O general Frédéric Mathieu Coffec, novo chefe da Missão Militar francesa, via nas atividades alemãs uma bem montada estratégia para o que considerava ser o início da “conquista aérea da América do Sul” pela Alemanha. Esse país, observou Coffec, a isso devotava todos os esforços e creditava importância sem par em termos de prestígio internacional e benefícios comerciais, consagrando a essa tarefa meios consideráveis: um de seus melhores homens de Estado (Luther), excelentes técnicos, seus dois melhores aviões (Dornier Wal e Junkers) e seu maior dirigível (Zeppelin). A Alemanha, completou o oficial francês, “segue um plano metódico, simples e direto” e, para tanto, já teria o apoio do governo brasileiro, incluindo o do presidente Washington Luís. A dramaticidade na luta pelo Brasil seria ainda reforçada pelo efeito-demonstração que acontecimentos no país teriam sobre outros países latino-americanos, os quais, segundo Coffec, seguiam “com atenção os atos dos mais importantes entre eles”.⁹³ De fato, a partir desses avanços, a Alemanha pôde ampliar sua presença na montagem do transporte

⁹² CERVO, op. cit., p. 106.

⁹³ DOMINGOS NETO, op. cit., p. 98-99.

aéreo civil brasileiro, por meio do controle de companhias aéreas, do envio de engenheiros, técnicos e pessoal de navegação, do financiamento para a compra de equipamentos e aeronaves, da assessoria para a abertura de novas linhas aéreas e da construção de aeroportos.

A liderança alemã no setor, todavia, viria a ser com o tempo contestada pelas empresas norte-americanas. Os Estados Unidos estavam atentos para a bem-sucedida incursão germânica na América Latina e, a partir de 1925, movimentaram-se para assegurar o controle das linhas aéreas na América Central e no Caribe, área estratégica vital para aquele país. A Pan American Airways Inc., fundada em 1927, com sede em Miami, responsável pela linha Key West-Havana, seria a agente preferida de Washington para essa contra-ofensiva, logo estendida à América do Sul. Depois de expandir-se pela costa sul-americana do Pacífico até o Chile e eliminar seus concorrentes, a Pan American obteve do governo Washington Luís o certificado de operação no Brasil, em 28 de maio de 1929. Nesse percurso, outras companhias seriam preteridas pelo governo norte-americano para favorecer aquela empresa.

As primeiras companhias aéreas nos Estados Unidos haviam sido fundadas na expectativa de participar dos rendosos contratos de transporte de malas postais patrocinados pela Direção Geral dos Correios norte-americanas. Com isso em mente, o empresário Ralph O'Neill fundou, em 1928, a New York, Rio & Buenos Aires Line Inc., que passaria a ser conhecida simplesmente pela sigla Nyrba, cujo propósito era unir por via aérea os Estados Unidos às duas principais capitais sul-americanas. Interessado no mercado brasileiro, O'Neill tentou incorporar a Empresa de Transportes Aéreos (ETA), companhia de capital nacional de curta existência, e obteve do governo brasileiro reconhecimento para sua subsidiária Nyrba do Brasil S.A. Apesar do funcionamento regular por quase dois anos dos vôos na rota Nova York–Rio–Buenos Aires, a Nyrba enfrentou dificuldades financeiras em razão da baixa rentabilidade

da linha, situação agravada quando a Direção Geral dos Correios anunciou que iria apoiar e subvencionar a Pan American nas rotas sul-americanas. Não houve solução possível à companhia de O'Neill senão aceitar a fusão com a Pan American Airways.

Com a absorção da Nyrba, a Pan American recebeu a exclusividade no transporte de malas postais para toda a costa oriental da América do Sul e foi formada a Panair do Brasil S. A., reconhecida formalmente pelo governo brasileiro em 21 de novembro de 1930. A partir daí, a presença da Pan American nos céus do Brasil seria constante, pela sua dupla condição de detentora da rota internacional para os Estados Unidos e de controladora de ligações domésticas por meio da subsidiária Panair do Brasil.⁹⁴ Competidor tardio, os Estados Unidos conseguiram estabelecer uma presença suficientemente duradoura no mercado aeronáutico brasileiro para atuar como contraponto ao avanço alemão. Os anos trinta irão testemunhar novos lances nessa disputa, com o surgimento de mais companhias aéreas, o crescimento de umas e a suspensão de outras, dando seqüência à diplomacia da aviação no Brasil, iniciada em sua “fase heróica” na década de 1920.

A questão siderúrgica e o caso da Itabira Iron

Entre os efeitos mais conhecidos da Primeira Guerra Mundial sobre a economia brasileira está o impulso oferecido à industrialização no país. De fato, a redução na oferta de produtos manufaturados dos fornecedores tradicionais representou em grande medida um estímulo indireto à produção nacional e, de 1915 a 1920, a produção industrial cresceu 44% no país, beneficiando sobretudo os setores de bens de consumo não duráveis e de exportação voltada para suprir a demanda internacional. O número de

⁹⁴ INSTITUTO HISTÓRICO-CULTURAL DA AERONÁUTICA, op. cit., v. 2, p. 231-238. NEWTON, 1978, passim.

estabelecimentos fabris no Brasil passou de 6.946, em 1914, para 13.569, em 1919.⁹⁵

No entanto, esse processo não pode ser visto apenas de um ângulo estritamente favorável à industrialização via substituição de importações. Se, por um lado, a guerra provocou a paralisação momentânea dos suprimentos de além-mar, abrindo uma janela de oportunidade para alguns setores industriais no Brasil, de outro, a interrupção abrupta na importação de bens de capital e de determinadas matérias-primas essenciais desestabilizou a estrutura produtiva nacional e impediu que outras indústrias prosperassem. Sem a maquinaria e os combustíveis necessários, a capacidade produtiva da indústria como um todo ficava irremediavelmente comprometida. A crise no setor externo trouxe, de modo dialético pode-se dizer, efeitos positivos e negativos, com ganhadores e perdedores nos dois lados da equação.⁹⁶

Por essa época, reforçando uma tendência anterior à guerra, foram realizados investimentos estrangeiros no Brasil em setores vinculados ao paradigma da Segunda Revolução Industrial, tais como indústrias de transformação, máquinas e equipamentos, material elétrico, produtos químicos, aço, cimento e, finalmente, indústria automobilística, como já foi visto. Parte da estratégia do capital estrangeiro consistia na instalação de filiais ou subsidiárias no país, na maioria das vezes em associação com empresas nacionais, de modo que ficassem assegurados alguns de seus objetivos básicos, variáveis caso a caso, como, por exemplo, o processamento de matérias-primas encontradas localmente com vistas à exportação para os países industrializados ou a produção voltada para o abastecimento do mercado interno, conquistando a primazia na oferta local de bens outrora importados.⁹⁷ As filiais em geral desfru-

⁹⁵ LEITE, op. cit., p. 52 e MAGALHÃES, 1979, p. 390.

⁹⁶ O tema dos efeitos da Primeira Guerra Mundial sobre a industrialização brasileira deu margem a controvérsias na história econômica. Ver, por exemplo: DEAN, 1971; CANO, 1977; VERSIANI, 1987; SAES, 1989.

⁹⁷ SUZIGAN e SZMRECSÁNYI, 1996, p. 263.

tavam de redução no custo de produção pelo uso de mão-de-obra mais barata no país e, adicionalmente, graças à razão social brasileira, podiam driblar restrições eventualmente impostas a firmas estrangeiras.

Alguns exemplos desses investimentos durante os anos vinte podem ser lembrados aqui: a consolidação da indústria de processamento de carnes, que seria dominada no Brasil por quatro grandes empresas estrangeiras (Frigorífico Anglo, Armour, Swift e Wilson); a associação da empresa francesa Michelin com a Companhia Brasileira de Artefatos de Borracha, em 1921, para a fabricação de pneus e câmaras de ar; o processo de concentração da indústria brasileira de fósforos sob o controle do truste internacional liderado pela empresa sueca Swedish Match; e os investimentos estrangeiros diretos no disputado setor de produtos químicos, farmacêuticos e de toalete, como os da francesa Rhodia, da Bayer alemã, da Merck & Co., Parke-Davis e Colgate-Palmolive dos Estados Unidos, e das britânicas Unilever e ICI (Imperial Chemical Industries).⁹⁸

Entre os setores da indústria de base, foi na década de 1920 que surgiram as primeiras iniciativas importantes referentes ao cimento e à siderurgia no Brasil. Em 1924, foi instalada em Perús, Estado de São Paulo, a Companhia Brasileira de Cimento Portland, com capitais canadenses e norte-americanos. A produção começou em 1926 e, em pouco tempo, ultrapassava 200 mil toneladas. Em 1929, uma segunda fábrica de cimento surgiu perto de Niterói, Estado do Rio de Janeiro: a Companhia Nacional de Cimento, subsidiária da norte-americana International Cement Corporation. Essas duas companhias, fundadas com aporte de capital estrangeiro, iriam juntas suprir cerca de três quartos do consumo aparente de cimento no país em meados da década de 1930.⁹⁹

⁹⁸ Ibid., *passim*.

⁹⁹ Ibid., p. 281; VILLELA e SUZIGAN, *op. cit.*, p. 159.

No caso da siderurgia, desde o século XIX, o Brasil dependia do fornecimento externo de laminados de aço e o carvão utilizado no país era quase todo importado. Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, tornou-se repentinamente precária a importação de carvão mineral originário da Grã-Bretanha, sobretudo de Cardiff, no País de Gales. O problema pôde ser resolvido somente com o início da importação pelo Brasil de óleo combustível dos Estados Unidos e a reativação do consumo da lenha, ainda muito comum no interior do país.¹⁰⁰

O setor siderúrgico no Brasil limitava-se então a pequenas usinas espalhadas pelo país, como a Usina da Companhia Mecânica e Importadora e a Fábrica de Aço Paulista, ambas no Estado de São Paulo, criadas ao final da guerra em vista da escassez no abastecimento de aço importado. As dificuldades deram margem a um incipiente debate em torno da necessidade de desenvolver a siderurgia nacional e de garantir a autonomia estratégica dos suprimentos de energia. Um contemporâneo, Elísio de Carvalho, realizou o que ele chamou de “inquérito sobre a indústria siderúrgica no Brasil”, no livro sugestivamente intitulado *Brasil potência mundial*, publicado em 1919. Na visão daquele autor, a solução “definitiva, completa, para a nossa independência econômica e política”, sem o que o Brasil nunca seria uma “potência de primeira ordem”, residia principalmente no estabelecimento da indústria siderúrgica. O país possuía, “com abundância extraordinária”, todos os recursos naturais para tornar possível a exploração em larga escala dessa “indústria fundamental do progresso das civilizações”. A organização da defesa militar, acrescentou o autor, emprestaria ainda ao problema um “imenso valor”.¹⁰¹

No que se refere à abundância dos recursos minerais no Brasil, um congresso mundial de geologia reunido em Estocolmo,

¹⁰⁰ LEITE, op. cit., p. 52-53.

¹⁰¹ CARVALHO, 1919, p. 13.

em 1910, havia servido para divulgar a uma audiência internacional a dimensão da riqueza existente no país. O delegado brasileiro, Orville Derby, apresentara ali estimativas impressionantes sobre o potencial inexplorado do setor de extração mineral, sobretudo no caso do ferro. Esse fato originou uma corrida de grupos siderúrgicos britânicos, norte-americanos, franceses e alemães, interessados em adquirir e controlar reservas brasileiras, precavendo-se diante de eventual concorrência futura no mercado mundial. Nos anos seguintes, sindicatos estrangeiros comprariam jazidas capazes de produzir, em seu conjunto, aproximadamente 1 trilhão de toneladas de ferro de alto teor.¹⁰²

Nesse mesmo período, era fundada por sir Ernest Cassel, em Londres, a Itabira Iron Ore Company Ltd., autorizada a funcionar no Brasil em 1911. A companhia britânica, que havia adquirido as jazidas do pico do Cauê, no município de Itabira, Minas Gerais, tinha planos de explorar as reservas em torno do chamado Quadrilátero Ferrífero, uma das regiões do mundo mais ricas em minério de ferro. O minério seria transportado pela ainda incompleta Estrada de Ferro Vitória-Minas, que deveria ligar, pela Vale do Rio Doce, a região produtora mineira ao porto exportador no litoral do Espírito Santo. Em 1918, a Itabira Iron, tendo avançado pouco no plano original, foi vendida por Cassel a um grupo de banqueiros e produtores de aço britânicos. Representado por Gordon Leith, esse grupo ofereceu a companhia a alguns empresários norte-americanos e, acenando com um contrato-opção para o controle da Itabira Iron, Leith sondou o interesse do empresário norte-americano Percival Farquhar. O “último titã” estava para iniciar sua última aventura latino-americana.¹⁰³

Percival Farquhar era o típico representante de uma era em que boa parte do *big business* do capital internacional em países não

¹⁰² SILVA, 1997, p. 18.

¹⁰³ GAULD, 1972, p. 282.

industrializados era obra de empreendedores individuais, que erigiam grandes impérios a partir de concessões de monopólios. No Brasil, onde uma parcela de seus negócios estava concentrada, Farquhar envolveu-se desde o início do século XX em diversos ramos de atividade: a Rio de Janeiro Tramway Light & Power Company e companhia similar na Bahia na área de energia elétrica e transporte público (bondes elétricos); a Port of Pará, responsável pelas instalações portuárias de Belém e serviços de navegação no Amazonas; a Brazil Land, Cattle and Packing Company, administradora de terras e fazendas de gado; a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, cuja construção havia sido encomendada pelo governo brasileiro, em cumprimento ao estipulado no Tratado de Petrópolis entre o Brasil e a Bolívia; e a Brazil Railway Co., *holding* que viria a adquirir a Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande e a Sorocabana, entre inúmeras ferrovias no Brasil e na América do Sul, que o empresário pretendia interligar por meio de uma malha ferroviária por ele controlada.¹⁰⁴

Ao iniciar-se a Primeira Guerra Mundial, os empreendimentos de Farquhar, financiados em grande parte por capital europeu, estavam quase todos arruinados e sua carreira entrara virtualmente em colapso. O negócio da Itabira Iron poderia significar a sua reabilitação como empresário de sucesso, desde que obtivesse a concessão pertinente do governo brasileiro, uma das condições para que Farquhar assumisse o controle da companhia. Em 1919, durante a viagem de Epitácio Pessoa aos Estados Unidos, Farquhar procurou o presidente eleito, em Nova York, para apresentar suas idéias. Epitácio, favorável tanto a uma grande usina siderúrgica no Brasil quanto à exportação do minério de ferro, demonstrou vivo interesse e solicitou a Farquhar que preparasse um projeto detalhado, concluído no final daquele ano. A proposta da Itabira Iron era de

¹⁰⁴ Ibid., *passim*. Cf. também SINGER, *op. cit.*, p. 377-389.

concluir e remodelar a Estrada de Ferro Vitória–Minas para exportar 4 milhões de toneladas de hematita por ano, embarcando-as no projetado porto de Santa Cruz, no Espírito Santo. Na viagem de retorno, os cargueiros trariam carvão mineral da Grã-Bretanha para uma usina de aço a ser construída pela companhia, com capacidade produtora de 150 mil toneladas anuais.

O projeto de Farquhar ganhou o apoio de Epitácio e, em 29 de maio de 1920, era assinado o contrato de concessão entre o governo federal e a Itabira Iron Ore Company. Os termos acordados previam vários privilégios à companhia, que teria isenção de impostos de importação por sessenta anos, usufruto da ferrovia e do porto em caráter privativo e nenhuma obrigação de usar matéria-prima nacional, já que o coque seria importado. O contrato como um todo praticamente assegurava direitos de monopólio sobre a exportação de ferro no Brasil, fato reconhecido mesmo por autores simpáticos a Farquhar, como seu biógrafo Gauld. Em contrapartida, e este era um ponto sem dúvida importante, destacado por Silva, a Itabira Iron poderia vir a construir uma usina siderúrgica no país.¹⁰⁵

A hipótese de criação de monopólio em benefício de um grupo estrangeiro despertou reações internas contrárias e começaram a surgir resistências à execução do acordo. O Tribunal de Contas, por exemplo, depois de analisar as cláusulas do contrato, recusou-se a registrá-lo, alegando incompatibilidade com a legislação em vigor. O contrato precisava, ainda, contar com a aprovação do governo de Minas Gerais, então presidido por Artur Bernardes, que se opôs terminantemente a fazê-lo. O político mineiro era contra a exportação pura e simples do minério bruto, em grandes quantidades, para ser fundido no exterior, conforme previsto no projeto da Itabira Iron, e defendia a implantação da siderurgia em bases nacionais, capaz de fornecer às indústrias o metal consumido no país.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 285; SILVA, *op. cit.*, p. 22.

Bernardes parecia também duvidar da intenção de Farquhar de instalar a usina siderúrgica prometida e pleiteava a alteração do contrato para modificar o verbo “poderá” para “obrigar-se-á”.¹⁰⁶ Nesse assunto, Bernardes provavelmente era influenciado por seu secretário da Agricultura, Clodomiro de Oliveira, um velho amigo de infância. Professor e especialista em mineração, Clodomiro era partidário de pequenas usinas eletro-siderúrgicas movidas a matéria-prima nacional (carvão vegetal, por exemplo) e contrário à grande siderurgia dependente de carvão mineral importado, cujos suprimentos podiam cessar em tempo de guerra. Ele achava que em algumas décadas o monopólio da Itabira Iron não iria deixar nada em Minas Gerais exceto “buracos no chão”.¹⁰⁷

Foi nesse contexto que, em setembro de 1920, aproveitando a presença no Brasil do rei Alberto I e da rainha Elisabeth, Artur Bernardes convidou-os para uma visita a Minas Gerais. Aceito o convite, os soberanos belgas deslocaram-se no mês seguinte até Belo Horizonte, onde se hospedaram no Palácio da Liberdade, “adredemente preparado”. A passagem pelo Estado incluiu ainda, organizada pelo governo mineiro, uma providencial visita dos reis belgas às minas de Morro Velho.¹⁰⁸ Em palestra formal, Bernardes abordou a possibilidade de desenvolvimento da indústria siderúrgica no país, especialmente no seu Estado, com a associação do capital estrangeiro ao nacional. O rei Alberto interessou-se pela questão e, de retorno à Bélgica, efetuou diligências com industriais como Gaston Barbanson, da Aciéries Réunies de Burbach-Eich-Dudelage (Arbed), um poderoso conglomerado belga-luxemburguês do ramo siderúrgico. A Arbed estava ampliando seus negócios no pós-guerra, participando de empresas carboníferas na Renânia e

¹⁰⁶ LIMA, 1983, p. 511.

¹⁰⁷ MONTEIRO, 1984, p. 35-36.

¹⁰⁸ LIMA, op. cit., p. 25; Relatório do MRE, 1921, p. 4. Sobre a visita dos reis belgas ao Brasil, ver Capítulo I.

de fábricas na Polônia, Áustria e França. No ano seguinte, uma missão belga visitou Minas Gerais e foram definidos os detalhes para a associação do grupo com uma usina nacional, preferencialmente a carvão vegetal, como defendia o governo mineiro.¹⁰⁹

Essa usina nacional seria a Companhia Siderúrgica Mineira, dirigida pelo engenheiro Cristiano Guimarães, que havia sido fundada, em 1917, no município de Sabará. O alto-forno da usina, o maior que já havia sido posto em marcha no Brasil, começou a funcionar em 1920 à base de carvão de madeira. Seu futuro, porém, era incerto, e a Arbed propôs a compra de suas instalações. Cristiano Guimarães, que, coincidentemente ou não, também era cônsul honorário da Bélgica em Belo Horizonte, vira no negócio uma grande oportunidade de crescimento: “Vamos associar um mosquito a um elefante”, afirmou. A diretoria da companhia informou aos acionistas que as propostas do grupo belga trariam apenas vantagens e, por isso, convinha aceitá-las. Foi criada, assim, em dezembro de 1921, a Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, sob controle acionário da Arbed, com capital inicial de 15 mil contos de réis. Consta que, naquele momento, até a Casa Real belga subcrevera ações da nova companhia, o que dava bem mostra do interesse pessoal do rei Alberto no empreendimento.¹¹⁰

O governo federal endossou a iniciativa, estimulada primeiro por Minas Gerais, tanto mais porque as relações entre o Brasil e a Bélgica viviam então um estado de graça poucas vezes visto, com o apoio entusiástico de Epitácio Pessoa. A Belgo-Mineira receberia benefícios fiscais, redução de fretes e empréstimos do governo brasileiro para desenvolver sua produção à base de carvão vegetal. A usina de Sabará, operando com fornos Siemens-Martin, tornou-se, em 1925, a primeira usina integrada da América Latina,

¹⁰⁹ BASTOS, 1958, p. 110-112.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 111.

ou seja, produzia laminados de aço com o ferro-gusa nela própria fabricado. Sua capacidade de produção, todavia, revelou-se modesta, insuficiente para suprir a demanda interna, mesmo após a expansão promovida nos anos trinta com a nova usina de Monlevade, viabilizada pelo ramal ferroviário ali construído pelo governo Vargas.¹¹¹

Tendo surgido a partir do *take-over* de uma companhia nacional preexistente, operando com matéria-prima local e sem se envolver na exportação de minério de ferro, a Belgo-Mineira, além de contar com o beneplácito dos governos federal e estadual, não se converteu em alvo dos ataques dos segmentos mais nacionalistas, situação exatamente oposta à da Itabira Iron e dos planos de Percival Farquhar. Aliás, a ação prolongada e controvertida de Farquhar no país lhe rendera bom número de inimigos e má reputação no que se refere à lisura de seus métodos empresariais. No Rio de Janeiro, o próprio embaixador Edwin Morgan tinha severas restrições à atuação de Farquhar, por entender que o empresário agia de modo desmedidamente ganancioso. Em conseqüência, ambos mantinham um relacionamento distante e pouco cooperativo, quando não abertamente conflituoso.¹¹²

Sem apoio da embaixada norte-americana para a defesa de seus interesses, Farquhar contratou como advogado da Itabira Iron o intrépido jornalista Assis Chateaubriand, que foi várias vezes a Belo Horizonte para tratar do assunto com Artur Bernardes, sem nenhum sucesso. No livro *Terra deshumana*, uma crítica virulenta e pessoal a Bernardes que Chateaubriand publicaria alguns anos depois, o político mineiro seria rotulado como “fanático”, “xenófobo” e “jacobino ultranacionalista”. Em um dos encontros entre os dois, segundo o relato de Chateaubriand, Bernardes teria dito que sua

¹¹¹ GOMES, 1983, p. 191.

¹¹² HOUSE, op. cit., p. 92-94.

idéia era nacionalizar a siderurgia e, se isso não fosse possível, preferia deixar adormecidas por duzentos anos as inesgotáveis jazidas de ferro brasileiras. Chateaubriand retrucou dizendo que era preferível vender o ferro, convertê-lo em ouro e capitalizá-lo. Dentro de dois séculos, previu, “em vez do pico de Itabira ostentar-se como uma montanha de metal ferrífero, seria um sólido maciço de ouro”.¹¹³

No entanto, embora tenham desempenhado seu papel, não foram tão-somente a posição obstinada de Bernardes e a má-vontade em relação a Farquhar que impediram a execução do contrato da Itabira Iron, pois isso seria reduzir a complexidade de um momento histórico às atitudes e ao confronto de apenas dois indivíduos. Havia um acalorado debate em curso e várias iniciativas surgiram para competir com a fórmula Farquhar, tanto estrangeiras quanto nacionais. Interesses diversos estavam em jogo, como aqueles dos proprietários de jazidas minerais no país, muitos deles representados por grupos internacionais do setor siderúrgico, como foi dito antes. Do ponto de vista da competição estrangeira, a penetração da Arbed havia sido rápida e bem-sucedida: a Belgo-Mineira já era um competidor real no terreno. Surgira ainda, em 1920, um novo concorrente, o Anglo-Brazilian Iron and Steel Syndicate, com sede em Londres.

No entender da missão diplomática britânica no Rio de Janeiro, os planos desse sindicato seriam da maior importância para o comércio com o Brasil, visto que seu êxito representaria a exportação de quantidades consideráveis de bens britânicos diretamente necessários para a construção, equipamento e manutenção de seus trabalhos. O prestígio advindo da participação britânica em larga escala na implantação dessa importante indústria constituiria um “valioso ativo” do ponto de vista comercial. Essa visão repercutiu bem no Foreign Office e foi apoiada também pelo Departamento

¹¹³ CHATEAUBRIAND, 1926, p. 56. Ver também MORAIS, 1994, p. 122-125.

de Comércio Exterior britânico, que dava como certo que, no curso de uns poucos anos, a indústria siderúrgica no Brasil, à qual muita atenção vinha sendo dada naquele momento, experimentaria “amplo desenvolvimento”. A Grã-Bretanha deveria, assim, desempenhar um papel de liderança nesse processo, com vistas a “assegurar o controle dessa indústria em seu benefício”.¹¹⁴

Apesar da participação de capitais britânicos em 40% das ações da Itabira Iron, o governo britânico resolveu apoiar o Anglo-Brazilian Iron and Steel Syndicate, que propunha construir uma usina siderúrgica em Itabira, no mesmo local da usina prometida no contrato assinado por Farquhar, bem como fornecer energia para a Estrada de Ferro Central do Brasil, deixando a totalidade de sua produção no país. No entanto, o governo dos Estados Unidos, ignorando a nacionalidade norte-americana de Farquhar, não deu maior respaldo político à Itabira Iron porque considerava a companhia dominada pelos britânicos.¹¹⁵ No final das contas, o sindicato britânico pouco conseguiu de concreto, mas Farquhar perdera duplamente: não tinha o apoio oficial britânico nem o norte-americano para sua empreitada no Brasil.

Internamente, um grupo nacional, liderado por Henrique Lage, propusera ao governo brasileiro, em 1923, a criação de uma usina siderúrgica em Gandarela para a produção de 400 toneladas de aço laminado destinado à fabricação de trilhos, material de construção civil, suprimentos para a Marinha e outras finalidades que o Estado houvesse por bem determinar. A proposta pretendia claramente ser uma alternativa à Itabira Iron, “sem monopólio, sem exportar o minério” e a favor da “independência econômica do Brasil e da defesa nacional”, como afirmava o documento que re-

¹¹⁴ Comptroller-General (Department of Overseas Trade) a Curzon, London, 2 dez. 1920, FO 371/4434.

¹¹⁵ LEUCHARS, *op. cit.*, p. 255.

sumia o projeto.¹¹⁶ Havia também a considerar o *lobby* carbonífero formado pelos produtores de Santa Catarina e os interesses dos pequenos metalúrgicos e siderúrgicos nacionais que detinham contratos de fornecimento para o governo, como era o caso da usina Esperança e da Queiroz Júnior, ambas de Minas Gerais.

Em 1924, o governo brasileiro também apresentou sua proposta. Como presidente da República, Bernardes não havia modificado sua posição e enfrentou o fogo cerrado dos críticos que o acusavam de ser contrário à industrialização e de defender interesses exclusivamente regionais, ligados ao Estado de Minas Gerais, em detrimento de outras unidades da Federação, como São Paulo ou Rio de Janeiro. Na tentativa de rebater as acusações de estar praticando uma obstrução meramente destrutiva ao contrato da Itabira Iron, sem apresentar solução ao problema siderúrgico, o governo Bernardes, por intermédio do decreto de 9 de janeiro de 1924, propôs-se a “amparar a exploração industrial siderúrgica e a carbonífera existente”, ficando o poder Executivo autorizado a promover, mediante concorrência pública, a construção de três usinas siderúrgicas de 50 mil toneladas anuais de capacidade cada uma. Em termos aritméticos, era a própria usina de 150 mil toneladas de Farquhar dividida por três: duas delas seriam em Minas Gerais e a outra em Santa Catarina, próxima às reservas de carvão daquele Estado. Era visível também o contraste entre o viés intervencionista do decreto de Bernardes, com maior participação do Estado, e o caráter liberal do contrato assinado por Eptácio Pessoa no governo anterior, que deixava o problema essencialmente a cargo da atuação do setor privado. A iniciativa aventada por esse decreto, contudo, não teve desdobramento digno de nota.¹¹⁷

Seguindo a linha nacionalista que caracterizou seu quadriênio, Bernardes fez incluir na Emenda Constitucional de 1926, pela primeira vez, uma disposição que vinculava formalmente

¹¹⁶ BASTOS, op. cit., p. 121-122.

¹¹⁷ GOMES, op. cit., p. 159-161.

a atividade econômica à segurança nacional. Ficou estabelecido, na nova redação dada ao parágrafo 17 do artigo 72, que “as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros”.¹¹⁸ O estabelecimento de um vínculo necessário entre a siderurgia e a defesa nacional seria uma constante no Brasil a partir daí, mas, na época, o apelo de cunho nacionalista não serviu para unir ao governo as classes militares, em especial a ala jovem do Exército, pois os tenentes, apesar de sensíveis aos aspectos estratégicos da questão e em geral críticos da ingerência estrangeira, viam em Artur Bernardes a fonte de todo o mal a ser combatido, o que frustrou a formação de uma aliança governo–militares naquele momento. À animosidade incurável contra o sistema político da República Velha se somavam rivalidades regionais, disputas intra-oligárquicas, insatisfações acumuladas e rixas pessoais, que tornavam difícil às principais forças políticas e sociais se identificarem em torno de projetos comuns, especialmente aqueles que colocassem no mesmo lado governo e oposição.

O período foi dominado por amplo debate acerca da siderurgia, da participação do Estado e do papel do capital estrangeiro no seu desenvolvimento. O nacionalismo econômico emergiu como fator de peso nas relações internacionais do país, ainda que, por certo, não totalmente imune a contradições, como sua suposta vinculação com interesses agraristas e antiindustrialistas, representados pela oposição de Bernardes ao projeto Farquhar. O debate nos anos vinte, de qualquer modo, adiantou um tema que iria polarizar posições políticas no Brasil por décadas a seguir. Mas a despeito de tantos projetos e discussões, a produção de aço no Brasil, em 1929, atingiu somente 57 mil toneladas, isto é, 11% do consumo nacional.¹¹⁹ Os poucos resultados alcançados eram

¹¹⁸ LEITE, op. cit., p. 55.

¹¹⁹ DEAN, 1986, p. 719.

indicativos da falta de um consenso interno quanto à melhor fórmula a ser seguida para que a indústria siderúrgica brasileira realmente deslanchasse.¹²⁰

No governo Washington Luís, estando Antônio Carlos à frente do governo de Minas Gerais, o contrato da Itabira Iron foi revisto para reduzir seu caráter monopolístico. Após a retirada de alguns privilégios considerados excessivos e obtida a devida aprovação do Congresso Nacional, o novo contrato foi enfim assinado em 1928. Entretanto, o impacto brutal da crise de 1929 sobre as fontes de financiamento de Farquhar em Wall Street inviabilizou a imediata entrada em operação das atividades da companhia. Após a Revolução de 1930, o Governo Provisório cancelou a concessão autorizada pelo regime anterior e o caso da Itabira Iron Ore Company arrastou-se sem solução durante toda a década de 1930. Em 1942, o que havia restado do patrimônio da companhia foi empregado para formar a Companhia Vale do Rio Doce, empresa estatal que depois viria a se tornar a maior exportadora de minério de ferro do mundo.

¹²⁰ Ver a propósito SILVA, op. cit., p. 35.

Capítulo 3

O Brasil e o equilíbrio estratégico na América do Sul

O equilíbrio estratégico sul-americano girava basicamente em torno dos três países da região mais preparados no campo militar: Argentina, Brasil e Chile. Já antes da Primeira Guerra Mundial, a competição naval entre os países do ABC havia posto em estado de alerta os ânimos no continente. O programa naval de 1906 do Brasil previa originalmente, entre outros navios, a aquisição de três encouraçados a ser construídos na Grã-Bretanha: *Minas Gerais*, *São Paulo* e *Rio de Janeiro*. Os navios seguiriam o modelo revolucionário aplicado ao recém-lançado H.M.S *Dreadnought*, de última geração. Os dois primeiros foram entregues em 1910. O terceiro deles, no entanto, por dificuldades orçamentárias, seria vendido à Turquia, em 1913, enquanto ainda estava em construção. Implementado à época do barão do Rio Branco como titular do Itamaraty, o programa provocou acesa controvérsia no âmbito regional, gerando críticas e suspeitas da Argentina, que defendia o princípio da equivalência naval entre os países sul-americanos.

Em conseqüência, a Argentina encomendou dos Estados Unidos, em 1910, a construção de dois encouraçados para fazer frente aos navios brasileiros: o *Moreno* e o *Rivadavia*. Em resposta ao

reaparelhamento naval que os dois países promoviam, especialmente seu vizinho transandino, o Chile firmou contrato, em 1911, para a compra de dois encouraçados da Grã-Bretanha, reduzidos a apenas um por causa da guerra e efetivamente entregue somente em 1920: o *Almirante Latorre*. A corrida por armamentos navais na América do Sul, estimulada pela rivalidade regional e por feroz competição entre firmas estrangeiras para a obtenção de novas encomendas, perderia intensidade com o aperto financeiro dos países do ABC e a eclosão do conflito mundial em 1914, que desviou a atenção dos principais estaleiros internacionais para o esforço de guerra.¹

Na década de 1920, o problema dos encouraçados retornaria à agenda regional, somando-se às preocupações recíprocas entre os países sul-americanos a propósito das forças militares e das intenções belicosas de cada um. A situação atingiria seu ponto crítico em 1923, por ocasião da Conferência Pan-Americana de Santiago, quando o Brasil se achou em virtual isolamento no continente. Antes de entrar diretamente nessa questão, todavia, é preciso levar em conta o impacto da decisão brasileira de contratar missões militares no estrangeiro, assunto que será abordado a seguir nos aspectos que mais interessam a este livro.

Exército: a Missão Militar francesa

Do ponto de vista militar, a Primeira Guerra Mundial alterou de forma radical concepções tradicionais acerca do modo de fazer a guerra. O conflito inaugurou a era da “guerra total” e subverteu antigos códigos de combate. A preparação para a guerra deixou de interessar somente às forças armadas regulares e passou a afetar direta ou indiretamente nações inteiras. Com isso, a “frente interna” e a dimensão logística ganharam importância até então

¹ VIDIGAL, 1985, p. 59-61; LIVERMORE, 1944, *passim*.

nunca vista. Novas armas, procedimentos, técnicas e materiais de uso militar surgiram durante as hostilidades ou foram empregados pela primeira vez nos campos de batalha. A lista é extensa: o tanque desenvolvido pelos aliados; o lança-chamas alemão; armas químicas (gás cloro e gás mostarda); guerra de trincheiras; melhoramentos em artilharia, explosivos e munições; granadas aperfeiçoadas; operações de minagem; melhor comunicação entre navios; novo tipo de lançador para cargas de profundidade; propulsão de torpedos; detecção de submarinos; uso do avião na guerra aérea; bombardeios contra cidades realizados por dirigíveis; fotografia aérea para reconhecimento; defesa antiaérea; telefonia sem fio; novos materiais sintéticos, drogas e anti-sépticos; máscaras de oxigênio e respiradores; pesquisa científica aplicada ao esforço bélico; entre outros.²

As novidades no terreno tecnológico trouxeram também novas táticas de guerra e doutrinas de emprego, baseadas na observação prática e na experiência vivida pelos combatentes. Para aqueles países que não haviam tomado parte ativa na guerra, ou dela estiveram inteiramente afastados, a maior parte dessas inovações era quando muito apreendida de segunda mão. Mesmo para o Brasil, que se tornou beligerante em 1917, tal não podia ser feito sem algum esforço. Entre as classes militares, ávidas em alcançar o quanto antes o novo estado da arte no seu campo profissional, a beligerância trouxe ainda responsabilidades e preocupações adicionais, alimentadas pelo desejo de mostrar que a entrada do Brasil na guerra não havia sido meramente declaratória. Com respaldo de parte da opinião pública, indignada com os ataques alemães contra navios brasileiros e tomada por arroubos patrióticos, parcela das lideranças militares e civis brasileiras entendia que era preciso haver também ações concretas que tornassem mais explícita a dimensão militar da contribuição brasileira à causa dos aliados.

² HARTCUR, 1988, passim.

A idéia de contratar uma missão militar estrangeira para modernizar o Exército brasileiro vinha amadurecendo desde a primeira década do século XX. A assistência externa haveria de ser buscada na Europa, onde estavam os exércitos de maior peso e tradição e que historicamente serviam de modelo para os países da América do Sul. O Chile e a Argentina, por exemplo, já haviam contratado missões militares alemãs no passado, em 1886 e 1899 respectivamente, com resultados satisfatórios. O Equador (1895) e o Peru (1896) haviam optado pela ajuda dos franceses. No Brasil, estabeleceu-se um debate entre os militares sobre a necessidade ou não da chamada “Grande Missão”. Muitos oficiais temiam a ingerência externa em assuntos de defesa, que poderia resultar em perda do controle sobre áreas sensíveis de interesse exclusivamente brasileiro. Ademais, seria temerário expor as vulnerabilidades do país a olhos estrangeiros, comprometendo no futuro a própria segurança nacional. Já entre os militares favoráveis à missão, pouca dúvida havia sobre suas vantagens, restando apenas definir qual seria a sua nacionalidade. Nesse ponto, as preferências oscilavam entre duas potências européias: a França e a Alemanha.

A competição franco-alemã pelo envio da missão ao Brasil foi intensa antes da guerra. Em 1906, o governo do Estado de São Paulo contratou alguns oficiais franceses para aprimorar a Força Pública estadual. O trabalho desses oficiais serviu como efeito-demonstração tanto das habilidades militares francesas quanto dos benefícios de contar com a colaboração de instrutores estrangeiros no adestramento da tropa policial e na renovação da organização, segundo os métodos empregados nos países mais desenvolvidos. No mesmo ano, porém, o governo brasileiro, com o incentivo do barão do Rio Branco, despachou a primeira turma de oficiais do Exército brasileiro para estágio de dois anos na Alemanha, experiência que seria repetida outros anos. Calcada na herança da doutrina prussiana, a influência militar alemã no Brasil superava a francesa

naquela época.³ Os militares que retornaram da Alemanha passaram a ser conhecidos como “jovens turcos”, em alusão ao movimento pró-modernização na Turquia, e, para divulgar suas idéias, esse grupo lançaria alguns anos depois a revista *A Defesa Nacional*.

Como o foco das atenções de alemães e franceses estava concentrado sobretudo no Ministério da Guerra, em 1908, o marechal Hermes da Fonseca, então titular daquela pasta, foi convidado pelo Kaiser para visitar a Alemanha e presenciar as manobras de guerra anuais do Exército alemão. A contratação de uma missão alemã esteve então prestes a se concretizar. Sendo conhecidas suas simpatias germânicas, dois anos depois, já como presidente eleito, Hermes da Fonseca fora convidado desta vez para uma visita à França, em gesto pensado como tentativa de contrabalançar a penetração germânica e dar mostras ao futuro chefe de Estado brasileiro da excelência e da disciplina do Exército francês, objetivo de fato alcançado. Questões de política interna, no entanto, desviaram em seguida a atenção do governo brasileiro, como a revolta dos marinheiros, a política das salvações e a Guerra do Contestado, colocando em segundo plano a reformulação do Exército.⁴ Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, a Alemanha perdeu parte da influência que detinha no Brasil. A posterior adesão brasileira às fileiras aliadas eliminou em absoluto a possibilidade de uma missão alemã. Ao findar o conflito, o caminho estava, portanto, aberto aos franceses.

O Brasil não enviou contingentes militares às frentes de batalha no continente europeu. Várias teriam sido as razões para tanto: a falta de tempo e recursos para preparar convenientemente e despachar uma força expedicionária digna do nome; o arrefecimento da euforia popular inicial, confrontada com a dura realidade que o

³ McCANN, 1982, p. 215.

⁴ HALL, 1984, p. 168-171.

envolvimento direto de tropas brasileiras implicava; o desinteresse dos aliados, em especial da Grã-Bretanha, visto que o Brasil precisaria de assistência, até mesmo financeira, a qual não poderia ser desviada para esse objetivo secundário, tanto mais porque estrategicamente a beligerância brasileira não mudaria o curso da guerra e o fato de que, na verdade, o Exército brasileiro encontrava-se sob todos os títulos despreparado para a guerra. Havia ainda a considerar o “perigo alemão” representado pelas colônias germânicas no sul do Brasil e a ameaça latente de conflito com a Argentina, fatores que aconselhavam manter forças concentradas naquela região, em vez de transferi-las para o teatro europeu, desguarnecendo a fronteira sul. Escritores brasileiros e personalidades aliadófilas denunciavam planos alemães de dominação da América meridional sob a bandeira do pangermanismo. Como a Argentina permanecia neutra na guerra, conjecturava-se a hipótese de eventual aliança desta com a Alemanha para desfechar um ataque contra o Brasil.⁵

Embora a participação militar do Brasil na guerra tivesse sido ínfima, crescera a partir de 1917 a cooperação com as potências aliadas, o que acabou fortalecendo os laços militares com a França. Em janeiro de 1918, uma missão de observação do Exército, chefiada pelo general Napoleão Aché, partiu para a França com o propósito de estudar as operações de guerra e investigar a possibilidade de aquisição de material bélico naquele país. Os franceses, por sua vez, enviaram, no final de 1918, uma missão de aviação ao Brasil para organizar uma escola de aviação militar e fornecer instrução aeronáutica ao pessoal do Exército. Ainda em 1918, o Brasil enviou uma unidade médica militar à Europa, cuja tarefa seria manter um hospital temporário na zona de guerra. O governo brasileiro esperava com isso compensar a ausência de tropas brasileiras na

⁵ Cf. VINHOSA, 1990, p. 159.

linha de frente com demonstrações palpáveis de ajuda humanitária e solidariedade moral com os aliados. Instalada em Paris, a missão brasileira, composta por cem médicos cirurgiões e um corpo de estudantes e soldados do Exército, ficou responsável pelo *Hôpital du Brésil*, com capacidade para até quinhentos leitos, o qual permaneceria em funcionamento até meados de 1919.⁶

Durante a guerra, continuou o debate em torno da “Grande Missão”, mas já era majoritária a corrente favorável à sua contratação. A beligerância do Brasil em muito contribuiu para dar caráter de urgência à medida. Na Câmara dos Deputados, parlamentares como Maurício de Lacerda, Severiano Marques e outros discursaram em defesa da missão, alertando para as más condições e as carências crônicas das forças armadas do país. A Defesa Nacional, inicialmente pró-germânica, passou a admitir a colaboração francesa, em princípio, para o bem maior do Exército.⁷ À medida que se aproximava o fim da guerra, ficava claro que a missão viria tão logo encerrados os combates na Europa. Assim, após o armistício de 11 de novembro de 1918, enquanto o Exército francês emergia vitorioso e confiante, o sentimento de admiração pela França ganhava ainda mais força no Brasil sob os ânimos auspiciosos do triunfo aliado. Com o estímulo dado à vinda da missão pelo general Alberto Cardoso de Aguiar, ministro da Guerra do governo interino de Delfim Moreira, iniciaram-se sem demora os preparativos pertinentes, em grande parte conduzidos pelo adido militar brasileiro em Paris, major Alfredo Malan d’Angrogne. A escolha do futuro chefe da missão foi relativamente rápida, sendo indicado o general-de-brigada Maurice Gamelin, que havia servido no Estado-Maior francês e comandado uma divisão na frente de batalha. Entre março e outubro de 1919, Gamelin visitou previa-

⁶ *Ibid.*, p. 179-181; Relatório do MRE, 1919, p. 15-16 e Anexo A, p. 12-17.

⁷ Sobre o debate em torno da vinda da missão, ver BASTOS FILHO, 1994, p. 3-66.

mente o Brasil, colhendo informações, estabelecendo contatos e cuidando dos detalhes da missão.

As negociações para a assinatura do contrato entre os dois países concentraram-se em dois pontos principais: o governo brasileiro queria ver incluída cláusula em que a França se compromettesse a não enviar missões militares a qualquer outro país da América do Sul sem prévio entendimento com o Brasil, ao passo que a França pretendia assegurar por escrito sua exclusividade no fornecimento de material de guerra ao Brasil. No primeiro caso, o governo brasileiro tinha conhecimento de que oficiais argentinos haviam visitado escolas militares na França no ano anterior e que a Argentina havia manifestado a intenção de receber uma missão francesa de aviação. No entanto, contrariando o que desejava o Brasil, o Ministério da Guerra francês alegou que a referida missão à Argentina seria apenas de propaganda comercial, destinada a vender aviões e excedentes de guerra, e que o assunto levantado pelo lado brasileiro deveria ser encaminhado ao Quai d'Orsay para o tratamento diplomático cabível. No segundo caso, a insistência francesa na sua proposta, pouco sutil, gerou certo grau de contrariedade, pois se sabia no Brasil que alguns tipos de armamento podiam ser encontrados mais baratos nos Estados Unidos. A propósito, era precisamente a concorrência norte-americana que os franceses tentavam evitar. Como solução de compromisso, ambos os lados concordaram em que a preferência à indústria francesa nas encomendas brasileiras só seria garantida quando houvesse "igualdade de condições", ou seja, mesmas especificações do produto, mesmo preço e mesmo prazo de entrega.⁸

O contrato para a vinda da missão foi assinado em Paris, em 8 de setembro de 1919, pelo ministro do Brasil naquela capital, Régis de Oliveira, e o presidente do Conselho de Ministros e mi-

⁸ MALAN, 1988, p. 70 e 86-95.

nistro da Guerra francês, Georges Clemenceau. A missão seria composta por 23 oficiais franceses, além de suboficiais secretários e instrutores. O general chefe da missão ficaria à disposição do chefe do Estado-Maior do Exército brasileiro como assistente técnico para instrução e organização. Durante a vigência do contrato, o governo brasileiro assumia o compromisso de não contratar nenhuma outra missão estrangeira para fins militares, “salvo técnicos para fábricas, arsenais e serviço geográfico do Exército”. O governo brasileiro daria preferência à indústria francesa nas suas encomendas de material bélico, desde que, “nas mesmas condições técnicas”, o material pudesse ser entregue “a preços iguais aos propostos por outras potências, e nos mesmos prazos”. O chefe da missão teria autoridade total e completa sobre a missão francesa de aviação, contratada anteriormente pelo Brasil. Se Estados da Federação brasileira contratassem uma missão estrangeira para a instrução ou organização de suas forças policiais, o contrato poderia ser rescindido pelo governo francês. No caso de retomada das hostilidades na Europa, o ministro da Guerra francês teria a faculdade de chamar de volta os membros da missão, que deveriam ser imediatamente liberados pelo governo brasileiro. Finalmente, “em caso de guerra do Brasil com uma potência qualquer”, o general chefe da missão e os oficiais sob suas ordens não tomariam parte nas operações, “salvo com aquiescência formal dos ministros da Guerra dos dois governos”.⁹

A pedido do governo brasileiro, o contrato deveria permanecer secreto. Um dos motivos para essa precaução adicional talvez tenha surgido da percepção negativa que poderia ser ligada ao fato de que os oficiais franceses seriam involuntariamente muito bem remunerados pelo governo brasileiro. O próprio presidente Epitácio

⁹ Contrato entre o governo da República Federal dos Estados Unidos do Brasil e o governo da República Francesa, Paris, 8 set. 1919. *Ibid.*, p. 228-235.

Pessoa, antes da assinatura, havia considerado os termos do contrato “muito onerosos”.¹⁰ Os proventos mensais a serem recebidos por classe de oficial eram muito superiores à média nos postos equivalentes do Exército nacional. Todas as despesas de viagem, incluindo transporte de familiares, seriam pagas pelo governo brasileiro. A bagagem e a mobília transportadas para o Brasil ficariam isentas de impostos alfandegários e, a partir do segundo ano, o pessoal da missão teria direito a férias de quatro meses de duração, com vencimentos, não computado o tempo de viagem. A divulgação desses privilégios poderia ter efeito adverso na opinião pública ou nos quartéis, dada a discrepância entre o que era oferecido à missão e a penúria das forças armadas nacionais. Outro motivo para o sigilo, ligado concretamente a considerações de segurança, pode ter sido exatamente o de esconder o alcance da cooperação militar francesa em caso de guerra no Brasil, pois que, ainda que negasse auxílio automático, o contrato deixava entrever a hipótese de envolvimento da missão nas operações mediante simples autorização dos dois governos.

O Estado-Maior do Exército preparou, em 1920, uma súmula do papel e das condições de funcionamento da Missão Militar francesa no Brasil. Segundo esse documento, a missão teria o encargo de emitir um entendimento, baseado nas experiências da última guerra, a respeito das questões de instrução, “sem ter, bem entendido, de imiscuir-se no tocante à disciplina e administração do Exército brasileiro”. Além da instrução propriamente dita, os trabalhos da missão envolveriam a reorganização ou criação de escolas, a revisão de seus regulamentos, a colaboração nas viagens de Estado-Maior ou de quadros, exercícios na carta e preparação das grandes manobras, bem como conselhos técnicos tanto sobre a organização geral da instrução quanto sobre o material necessário à

¹⁰ Ibid., p. 92.

guerra moderna. No que se refere ao material, a avaliação era de que a recente guerra europeia havia trazido uma série de ensinamentos: o aperfeiçoamento notável no campo da artilharia; a transformação radical no armamento de infantaria; o desenvolvimento considerável nos processos de ligação (comunicações); a necessidade de dotações de munições até então insuspeitadas; a adoção de meios novos, como os carros de assalto (tanques); e a importância primordial da arma da aviação. Caberia à missão indicar as características técnicas dos diferentes materiais que o Exército brasileiro empregaria em caso de guerra, cuja utilidade ou necessidade o conflito de 1914-1918 teria feito ressaltar. O armamento e a aparelhagem indicados deveriam basear-se nas necessidades de instrução, em tempo de paz, e no aprestamento, em tempo de guerra, de forças que assegurassem ao Exército brasileiro “uma superioridade incontestável”.¹¹

Os membros da Missão Militar francesa chegaram ao Rio de Janeiro em março de 1920. Seus primeiros anos no Brasil coincidiram com a gestão João Pandiá Calógeras à frente do Ministério da Guerra, analisada por Hall, considerada por muitos uma das mais dinâmicas na história militar do país. A exemplo de Raul Soares no Ministério da Marinha, a designação de Calógeras para o cargo fora uma inovação do governo Epitácio Pessoa, que nomeara ministros civis para as pastas militares. Engenheiro de formação, ex-ministro de Venceslau Brás e membro da delegação brasileira à Conferência da Paz, Calógeras era fervoroso partidário da missão francesa, defendida por ele em relatório confidencial de 1918 sobre a situação orçamentária e administrativa do Brasil. Além do aprimoramento da instrução militar, Calógeras iniciou a implementação de amplo programa de construção de quartéis e modernização administrativa do Exército. Seu empenho na reorga-

¹¹ *Ibid.*, p. 246-257.

nização integral da força foi testemunhado pelo então major Egidio Moreira de Castro e Silva, que trabalhou como oficial de gabinete do ministro da Guerra. Foi graças ao firme apoio de Calógeras que a missão pôde atravessar incólume ao período inicial de antagonismo gerado pela presença desse corpo estranho às lides da caserna brasileira.¹²

Com efeito, a missão enfrentou alguns embaraços e até hostilidade no início, a começar pelos problemas de comunicação, já que o idioma utilizado na instrução era o francês, não necessariamente compreendido pela totalidade do oficialato brasileiro. O desconhecimento das coisas do Brasil e da realidade local era outro estorvo. Muitos oficiais brasileiros mais antigos receavam o escrutínio de seu desempenho por seus pares europeus, enquanto os germanófilos olhavam com desconfiança o trabalho dos franceses. A ala mais nacionalista rechaçava *per se* qualquer atribuição de autoridade à missão. Houve quem alegasse “falta de patriotismo brasileiro” (sic) da missão francesa, que estaria apegada tão-somente às suas obrigações contratuais. A missão atuou de início na Escola de Aperfeiçoamento, na Escola de Intendência e na Escola de Veterinária, mas não na Escola Militar do Realengo, onde havia certa relutância em colaborar. Um grupo de jovens militares brasileiros, identificado pelos cadetes como a “Missão Indígena”, vinha desenvolvendo ali atividades de instrução desde dezembro de 1918, sob influência do ímpeto reformista dos “jovens turcos” e do modelo alemão de organização militar. Os oficiais franceses só começaram a ensinar na Escola Militar após 1923, eliminando assim o último reduto de resistência à tutela estrangeira.¹³

Oficialmente, a missão recebia os elogios esperados do governo que a contratou. Em seu relatório de 1922, o chefe do Esta-

¹² Cf. HALL, *op. cit.*; SILVA, 1961; CALÓGERAS, 1938, p. 34-36; TORRES, 1950, p. 182-185.

¹³ MAGALHÃES, 1958, p. 349-353; HALL, *op. cit.*, p. 107-108 e 211.

do-Maior do Exército, general Tasso Fragoso, assinalava que a Grande Guerra havia colocado o Brasil diante de uma “situação premente”. Para colher todos os frutos das experiências e lições que a conflagração havia trazido, anotou Fragoso, “teríamos, sem demora, de contratar mestres que nos viessem ensinar, concretamente, tudo o que esse conflito excepcional havia posto em relevo”, a fim de orientar esforços com relação a material, instrução e tática militar. Do contrário, restaria resignar-se e “esperar serenamente” que os principais países da Entente, a saber a França e a Grã-Bretanha, dessem a lume seus novos regulamentos táticos e assim proporcionassem “a fonte onde saciar a nossa sede de saber e curiosidade”. O governo brasileiro teria tomado, desse modo, uma sábia decisão ao contratar a Missão Militar francesa, cuja influência vinha sendo, segundo Fragoso, “intensa e fecunda”.¹⁴

Uma das manobras militares de adestramento propostas pela missão ocorreu no Rio Grande do Sul, em março de 1922, com o objetivo, nas palavras do general Gamelin, de estudar uma “contra-ofensiva em terreno livre” nas vastidões daquele Estado, imaginando o Brasil invadido por forças inimigas de três nações diferentes. Para Tasso Fragoso, as manobras permitiriam observar como “deveríamos cobrir-nos contra os primeiros choques para ganhar tempo, agrupar em três exércitos as nossas divisões e depois arremeter contra o adversário”.¹⁵ Os exercícios militares, presenciados pelo ministro da Guerra, constaram de duas partes: manobras de quadros, com a participação de cem oficiais do Estado-Maior e pequenos contingentes incumbidos dos serviços de ligação e ordenanças; e manobras de tropas, que tinham por fito apurar o modo pelo qual seriam aplicados os novos regulamentos. Toda a operação contou com a supervisão técnica dos oficiais franceses.¹⁶ A movi-

¹⁴ Relatório dos trabalhos do Estado-Maior do Exército durante o ano de 1922, Rio de Janeiro, Imprensa Militar, 1923, BN, Coleção AMF, Pasta 389.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Câmara dos Deputados. *Mensagens presidenciais (1919-1922)*, p. 456.

mentação brasileira causou inquietação nos países vizinhos. A um observador situado do outro lado da fronteira, talvez não tivesse ficado claro o propósito defensivo daquele ensaio de mobilização. As manobras deveriam ser confidenciais, mas difícil seria esconder dos vizinhos o fato incontestável da realização de exercícios daquela envergadura, baseados em hipótese de guerra que indicava claramente um cenário de confronto com Argentina, Paraguai e Uruguai.

A maior preocupação para os militares brasileiros era sem dúvida a Argentina, contra a qual, acreditava-se, um conflito parecia sempre iminente. As potencialidades argentinas eram freqüentemente superestimadas, em contraste com a precariedade das forças brasileiras, como exposto no livro *A Argentina: potência militar*, publicado em 1922 pelo major Armando Duval, que havia sido adido militar em Buenos Aires. As supostas intenções agressivas e expansionistas do vizinho platino serviam para reforçar a crença na fragilidade do dispositivo militar do Brasil e no isolamento diplomático do país na América do Sul.¹⁷ Imaginava-se que eventual ataque argentino ao Rio Grande do Sul traria dificuldades incontornáveis para o Brasil, que contaria para a mobilização de sua defesa somente com a precária ligação ferroviária entre São Paulo, Curitiba e Santa Maria. A abordagem pessimista do problema tinha por corolário a defesa da urgente modernização do Exército, essencial diante do “perigo argentino”, daí as esperanças atribuídas à ação revitalizadora da Missão Militar francesa.

Para a França, convém consignar, desde o início o envio da missão ao Brasil se revelou acima de tudo um empreendimento comercial. No imediato pós-guerra, o sistema de alianças montado pela França na Europa, visando à contenção da Alemanha, envolveu ampla assistência militar francesa à Polônia e à Tchecoslováquia, com evidentes motivações estratégicas. No caso do Brasil, ao contrá-

¹⁷ Ver, a propósito, HILTON, 1980, p. 344-350; McCANN, 1983, p. 302-307.

rio, mais que o desejo de estabelecer uma influência político-militar duradoura no país, o governo francês parecia mais preocupado em apoiar a missão como instrumento de penetração da produção de guerra francesa, atento à concorrência estrangeira pelo mercado brasileiro de armas. Antes da guerra, o Brasil comprava grandes quantidades de armamento na Alemanha, o que se tornou impossível após a ruptura de relações e o reconhecimento do estado de guerra entre os dois países. Conseqüentemente, em 1918, o ministro da Guerra, marechal Caetano de Faria, decidiu substituir o material de artilharia de campanha do Exército brasileiro, adquirido da Krupp alemã, por material equivalente produzido por um país aliado, dando preferência aos modernos canhões 75 franceses. Essa decisão animou o adido militar francês no Rio de Janeiro, capitão Alphonse Fanneau de la Horie. Segundo ele, a adoção do 75 francês pelo país mais importante da América Latina seria um “acontecimento feliz”, que poderia constituir-se no prelúdio de uma nova era. Horie defendia ardorosamente o envio de uma missão militar em função de seu efeito-cascata na venda de munições, equipamentos e material bélico ao Brasil, eliminando os alemães e os norte-americanos desse mercado.¹⁸

Após a chegada da missão, em 1919, a maioria das compras brasileiras de armas passou a ser feita da França. Os Estados Unidos, que haviam conseguido vender algum material bélico ao Brasil durante os anos da guerra, perderam terreno para os franceses, sobretudo no fornecimento de artilharia. O general Gamelin havia sido instruído para intervir em favor da indústria francesa no Brasil e sua tarefa consistia em exercer pressão nesse sentido sem deixar transparecer um interesse econômico direto por parte da França. O chefe da missão deveria agir como um técnico dedicado à modernização da força terrestre brasileira, e não como mero agente comercial. Em seus relatórios secretos ao ministro da Guerra fran-

¹⁸ DOMINGOS NETO, 1984, p. 87; MALAN, op. cit., p. 43-46.

cês, Gamelin prestava contas de seus esforços para que o Brasil comprasse exclusivamente material francês, desempenhando discreto mas constante exercício de persuasão com o ministro Calógeras e com o alto comando do Exército brasileiro.

A competição estrangeira, porém, não estava decerto completamente eliminada. A Alemanha, por exemplo, ainda tentaria recuperar sua antiga presença no comércio de armas, apesar de todas as restrições impostas pelo Tratado de Versalhes. Para continuar a fabricar peças de artilharia, a Krupp associou-se à casa Boofors, da Suécia, que mandou um representante ao Brasil, em abril de 1922.¹⁹ A esperança alemã ligava-se ao fato de que parte das aquisições brasileiras era material de segunda mão e sobras de guerra do Exército francês, o que havia gerado descontentamento entre os oficiais brasileiros. Equipamento usado em más condições e peças estragadas eram comuns, como no caso extremo das máscaras contra gases que já vieram com manchas de sangue e buracos. Muitos militares brasileiros preferiam as antigas peças de artilharia alemã da Krupp, que julgavam mais eficientes que as francesas. Críticos da missão militar na imprensa brasileira classificaram o armamento francês de “ferro-velho”. De qualquer forma, a presença da missão, com a promessa das melhorias que ela iria trazer, era o fator diferencial que, em última análise, pesava a favor dos franceses e de seu quase-monopólio comercial nessa área na década de 1920. Mesmo tendo a Boofors oferecido material idêntico ao francês com uma redução de preço de 30%, Calógeras assinou com a companhia francesa Schneider, em 14 de novembro de 1922, último dia do governo Epitácio Pessoa, contrato para a encomenda de 25 baterias de montanha desmontáveis e 120 baterias de campanha 75, totalizando uma compra no valor de quase 120 milhões de francos, para o júbilo de Gamelin.²⁰

¹⁹ HALL, *op. cit.*, p. 276.

²⁰ McCANN, 1982, p. 218-219; DOMINGOS NETO, *op. cit.*, p. 89-90. Com relação à competição estrangeira no setor de aviação ver Capítulo 2.

Tendo seu efetivo reduzido e seu contrato várias vezes renovado e alterado, a Missão Militar francesa permaneceria no Brasil até 1940. Sua longevidade deixaria um legado ponderável para o Exército brasileiro e algumas de suas proposições encontraram expressão institucional para além da organização da força terrestre, como no caso da criação do Conselho de Defesa Nacional, em 1927, refletindo as preocupações características da última guerra mundial com relação à necessidade de que a mobilização para a defesa do país não contemplasse apenas o elemento militar do poder nacional. Outras contribuições cercaram-se de interpretações polêmicas, como a relativa à doutrina defensiva que vigorava no Exército francês, inebriado pela pretendida eficácia da Linha Maginot, colocada em descrédito pela *Blitzkrieg* alemã na Segunda Guerra Mundial. Uma análise mais acurada do papel da missão e de sua influência no período entreguerras, contudo, não caberia aqui, por fugir do escopo deste livro e por já ter sido o tema tratado alhures.²¹

Marinha: a Missão Naval norte-americana

Os bons resultados que supostamente estariam sendo obtidos pelo Exército com a contratação da Missão Militar francesa inspiraram a Marinha a fazer o mesmo, buscando no exterior o auxílio de uma potência estrangeira para a instrução, modernização e reorganização da força naval brasileira. A idéia não era totalmente nova, mas a ocasião para colocá-la em prática não havia surgido até a Primeira Guerra Mundial.²² A chegada da chamada Esquadra de 1910, por exemplo, resultante do programa naval de 1906, já

²¹ Para análises mais abrangentes da Missão Militar francesa, consultar as obras indicadas nas notas anteriores, especialmente MALAN, 1988; BASTOS FILHO, 1994.

²² A Missão Naval norte-americana foi estudada por SMITH, 1981 e 1991, p. 139-151.

havia deixado flagrante a lição de que não bastava possuir navios modernos se não houvesse material humano à altura e estrutura apropriada. Além disso, as observações sobre as novidades militares introduzidas pelo conflito eram válidas também para a guerra no mar, tanto no que se refere aos navios e equipamentos quanto à estratégia e à tática.

Durante a guerra, o Brasil despachou uma esquadra à Europa, a Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG), oferecida pelo governo brasileiro para colaborar na campanha anti-submarina dos aliados. Constituída por dois cruzadores (*Rio Grande do Sul* e *Bahia*), quatro contratorpedeiros (*Paraíba*, *Rio Grande do Norte*, *Piauí* e *Santa Catarina*), um cruzador-auxiliar para transporte (*Belmonte*), acrescida depois de um rebocador de alto mar (*Laurindo Pitta*), a esquadra, comandada pelo contra-almirante Pedro Max de Frontin, partiu do Rio de Janeiro em maio de 1918, com destino ao Mediterrâneo. A DNOG enfrentou inúmeros problemas em sua longa viagem ao teatro de operações. Na travessia do Atlântico, avarias e defeitos nos navios obrigaram a divisão naval a diversas paradas em alto mar para reparos. Na costa africana, a DNOG permaneceu mais de dois meses imobilizada em Dacar, onde grande parte de sua tripulação foi vitimada pela gripe espanhola *influenza*, seguida de surtos de beribéri e paludismo (malária). A epidemia deixou um saldo de 156 mortos, sem contar os enfermos que voltaram ao Brasil. A esquadra brasileira, incompleta, só chegou à base britânica de Gibraltar na véspera do armistício e não participou de operações de guerra na zona onde devia atuar.²³

À parte a hecatombe sanitária que atingiu a DNOG, com suas numerosas perdas de vidas humanas, as dificuldades operacionais enfrentadas ao longo do percurso serviram para evi-

²³ VINHOSA, op. cit., p. 168-175; GABAGLIA, 1953, p. 126-129; Relatório do MRE, 1919, p.14.

denciar o estado lastimável das embarcações, o preparo técnico sofrível de oficiais e marinheiros e a desatualização geral da Marinha brasileira em relação à moderna guerra marítima. Após a guerra, com base na experiência amarga da DNOG, estudos foram feitos pelo Estado-Maior da Armada e debates ocorreram no seio do Almirantado quanto à possibilidade de contratação de uma missão naval para o Brasil. Dois países despontaram como fortes candidatos para enviarem a missão: a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. As credenciais do primeiro eram no caso bastante sólidas. A influência naval britânica datava da época da Independência e confundia-se com a própria origem da Marinha brasileira nas lutas que se travaram contra as forças leais a Portugal, ocasião em que a incipiente armada brasileira contou com o reforço de comandantes britânicos contratados, como lorde Thomas Cochrane, John Pascal Grenfell, John Taylor e outros oficiais e marinheiros. Ao longo do século XIX, a indiscutível pujança britânica nos mares e o poderio da Royal Navy serviam de exemplo para a Marinha brasileira, como de resto a marinhas do mundo todo. Navios, doutrinas, práticas e tradições vinham em sua maioria da Grã-Bretanha. Assim, nas primeiras décadas do século XX, o sentimento anglófilo ainda permeava considerável parcela da oficialidade brasileira.

Com relação aos Estados Unidos, sua influência era bem mais recente, mas nem por isso menos substantiva. O envio da frota do almirante Andrew Benham à Baía de Guanabara, durante a Revolta da Armada, no início de 1894, havia sido importante precedente para mostrar a nova capacidade de projeção naval norte-americana na América do Sul. No mesmo contexto, a colaboração dos Estados Unidos na montagem da esquadra legal do governo Floriano Peixoto, organizada por Charles Flint, assentou as bases para maior presença norte-americana na Marinha brasileira. Com o tempo, os Estados Unidos foram lenta e gradualmente aumentando sua influência naval no país, que se tornou mais visí-

vel durante os anos da Primeira Guerra Mundial. Nessa época, alguns oficiais brasileiros foram mandados para fazer cursos e estagiar na Marinha norte-americana. Em 1917, a esquadra comandada pelo almirante William Caperton aportou no Rio de Janeiro, que passaria a usar como base para suas operações no Atlântico Sul. Aliado contra os impérios centrais, o Brasil colaborou com os Estados Unidos em ações de patrulha para coibir as atividades de submarinos alemães na região. Existia também uma “pequena missão” naval no Brasil, constituída por oficiais norte-americanos que trabalhavam na Escola Naval de Guerra, no Rio de Janeiro. A Escola, criada em fevereiro de 1914, sob o modelo do Naval War College dos Estados Unidos, destinava-se a promover cursos e estudos superiores para oficiais em postos de comando e estado-maior. O nome da Escola, aliás, provinha de uma tradução inadequada, a qual seria corrigida em 1930, com a mudança do nome para Escola de Guerra Naval, atual EGN. O primeiro instrutor norte-americano contratado foi o capitão-de-fragata Phillip Williams, substituído depois, em 1918, pelo contra-almirante Carl Theodore Vogelgesang e mais cinco oficiais.²⁴

Os Estados Unidos estavam, dessa forma, em condições de competir seriamente com a Grã-Bretanha para fornecer a projetada missão naval ao Brasil. Em novembro de 1917, o embaixador Edwin Morgan já advertia o Departamento de Estado de que o governo norte-americano devia estar preparado para contrarrestar qualquer tentativa da Grã-Bretanha de ampliar sua influência na Marinha brasileira ou de estabelecer uma missão que prejudicasse os “interesses continentais” dos Estados Unidos. Era preciso tomar precauções a fim de evitar o monopólio britânico nesse setor e uma das maneiras de fazê-lo seria continuar a manter instrutores norte-americanos nas escolas navais brasileiras. Acompanhando os pre-

²⁴ MARTINS, 1985, p. 216; HEALY, 1976, p. 297-298; SMITH, 1991, p. 119-120.

parativos do governo brasileiro para a contratação de uma missão militar na França, Morgan destacou o provável favorecimento às compras de material militar francês como a principal consequência daquela missão, uma vez que, politicamente, era reduzido o papel exercido pela França no Brasil. Do mesmo modo, no aspecto comercial, uma missão naval britânica iria assegurar a construção de novos navios para o Brasil em estaleiros da Grã-Bretanha, alijando empresas norte-americanas (como a Bethlehem Steel Company) de contratos para arsenais, docas e serviços de defesa costeira.²⁵

Nesse ínterim, as difíceis condições da Marinha brasileira davam origem às mais pessimistas avaliações acerca da capacidade naval do Brasil. A precariedade da esquadra, a pobreza material da força e a falta de orientação seriam sinais eloqüentes da decadência do poder naval brasileiro, circunstância que os próprios titulares daquela pasta faziam questão de ressaltar em seus relatórios anuais ao presidente da República. Raul Soares, ministro da Marinha do governo Epitácio Pessoa, referiu-se à “tarefa absolutamente inadiável de salvar da irreparável ruína a nossa frota de guerra”. Entre os navios que mais inspiravam cuidados estavam os dois maiores encouraçados da armada brasileira, o *São Paulo* e o *Minas Gerais*, de fabricação britânica, que haviam iniciado serviço ativo em 1910. Ambos necessitavam de reparos e modernização, o que devia ser feito forçosamente no exterior, dada a inexistência de tecnologia e aparelhagem adequadas no Brasil. Apesar dos ingentes esforços da diplomacia britânica em defesa de seus estaleiros, os encouraçados não foram enviados à Grã-Bretanha, e sim aos Estados Unidos. A oferta norte-americana de carvão a preço de custo para a Marinha brasileira influenciou na decisão pró-Estados Unidos. Entre 1919 e 1920, nos estaleiros do Brooklyn, em Nova York, os dois

²⁵ Morgan a Lansing, tel., RJ, 9 nov. 1917, NA 832.20/13; Morgan a Lansing, ofícios, RJ, 5 e 13 nov. 1917, NA 832.20/15 e 16.

navios sofreram várias modificações, ganharam um sistema de controle de incêndios e, no tocante à artilharia, receberam nova direção de tiro e canhões mais modernos. Os trabalhos nos encouraçados foram acompanhados por oficiais brasileiros, que puderam assim conhecer e entrar em contato com a moderna indústria naval norte-americana. Com outros jovens oficiais que haviam recebido treinamento norte-americano, esse grupo formou a base do movimento dos chamados “arquiduques”, equivalentes aos “jovens turcos” na Marinha, a maioria pertencentes à artilharia, defensores de idéias modernizadoras e partidários da renovação da armada.²⁶

Os avanços norte-americanos eram observados com crescente dissabor pelo governo da Grã-Bretanha. O Almirantado britânico manifestou-se confidencialmente favorável ao envio de uma missão naval para o Brasil com o objetivo de reverter o aumento da influência norte-americana. O embaixador britânico no Rio de Janeiro, John Tilley, empenhava-se em obter a boa vontade do governo brasileiro, do qual ouvia declarações de simpatia que, na prática, evidenciavam marcado contraste com a aproximação cada vez maior entre as Marinhas brasileira e norte-americana. A ameaça de perda da missão naval para os Estados Unidos também causava apreensão aos fabricantes de armas e construtores navais britânicos. Os diretores do poderoso grupo Armstrong-Vickers, por exemplo, chamaram a atenção do Foreign Office, em novembro de 1921, para o perigo representado contra os interesses britânicos, sobretudo quanto às encomendas e aos contratos que estariam inevitavelmente ligados ao país que enviasse a missão ao Brasil. Os diretores do grupo pediram “forte influência” do governo britânico sobre as autoridades brasileiras a fim de evitar que isso acontecesse.²⁷

²⁶ VIDIGAL, op. cit., p. 65 e 75; HEALY, op. cit., p. 316; MARTINS, op. cit., p. 208-213.

²⁷ Secretary of the Admiralty a Curzon (Foreign Office), carta confidencial, Londres, 11 nov. 1921, FO 371/5542; Armstrong-Vickers a Curzon, carta, Londres, 4 nov. 1921, FO 371/5542.

Entretanto, a Grã-Bretanha encontrava-se economicamente em situação pouco confortável em função da drenagem de recursos ocasionada pela guerra. A extensão dos compromissos internacionais do país exigia cortes e a definição de prioridades, não cabendo à América do Sul senão um lugar marginal no elenco das preocupações globais da Grã-Bretanha. Uma das conseqüências dessa situação no pós-guerra foi a retirada da esquadra sul-americana britânica das águas do Atlântico Sul, decidida a partir de necessidades de remanejamento das unidades navais operando além-mar. A Associação das Câmaras de Comércio Britânicas reclamou ao governo britânico acerca do impacto adverso que essa medida teria sobre os interesses comerciais da Grã-Bretanha na região. A política de “mostrar a bandeira” era costume antigo, associado ao intercâmbio oficial de cortesias e a outras manifestações de caráter internacional consideradas essenciais na América do Sul. Para aquela Associação, a ausência de navios britânicos dos portos sul-americanos teria indubitavelmente um “efeito altamente prejudicial sobre o comércio exterior britânico”.²⁸

Em março de 1922, o governo brasileiro anunciou publicamente que iria contratar uma missão naval estrangeira. Ao que tudo indica, embora ainda não estivesse oficialmente definida a nacionalidade da missão, a preferência por seu futuro chefe já havia sido dada. Em razão de sua estada anterior no Rio de Janeiro como instrutor, Carl Vogelgesang tornara-se conhecido entre os oficiais brasileiros e, igualmente importante, o mesmo Vogelgesang havia sido o comandante do U.S.S. *Idaho*, o encorajado norte-americano que, em 1919, trouxera ao Brasil o presidente eleito Epitácio Pessoa em retorno de sua visita aos Estados Unidos. Durante a viagem, Epitácio travara conhecimento com Vogelgesang,

²⁸ Carta da Association of British Chambers of Commerce a Stanley Baldwin, presidente do Board of Trade, Londres, 20 jun. 1922, FO 371/7138.

que lhe pareceu competente e preparado. O presidente da República fez saber à embaixada dos Estados Unidos que desejava contar especificamente com aquele oficial para a chefia da missão.²⁹

A partir daí, as negociações para a contratação da missão aceleraram-se. Com o sinal verde do Departamento de Estado, a embaixada norte-americana no Rio de Janeiro enviou nota ao Ministério das Relações Exteriores, em 18 de abril de 1922, comunicando que se o governo brasileiro quisesse obter o auxílio de uma missão naval estrangeira seria do agrado do governo dos Estados Unidos designar oficiais de sua Marinha para esse fim. A nota foi imediatamente entregue pelo chanceler Azevedo Marques ao presidente da República. De nada valeram as tentativas do embaixador Tilley de promover uma reviravolta a favor da Grã-Bretanha. Em 21 de julho de 1922, informado pelo Ministério da Marinha a respeito, o Itamaraty orientou a embaixada brasileira em Washington a comunicar oficialmente ao governo norte-americano que o Brasil havia decidido contratar uma missão naval dos Estados Unidos pelo prazo de quatro anos. Vogelgesang, como chefe da missão, viria ao Brasil em setembro de 1922, acompanhando a visita da comitiva do secretário de Estado às comemorações do Centenário, para tratar dos detalhes e discutir com as autoridades brasileiras quais seriam os oficiais a compor os quadros da missão.³⁰

O contrato definitivo para a vinda da Missão Naval foi assinado em Washington, em 6 de novembro de 1922, pelo embaixador do Brasil, Augusto Cochrane de Alencar, e pelo secretário de Estado norte-americano, Charles Evans Hughes. O chefe da missão serviria no Estado-Maior da Armada na qualidade de assistente técnico. A missão seria composta por dezesseis oficiais da Marinha de Guerra dos Estados Unidos e dezenove suboficiais. Entre os oficiais haveria

²⁹ Morgan a Hughes, tel., RJ, 4 mar. 1922, NA 832.30/47.

³⁰ Relatório do MRE, 1923, p. 65 e Anexo A, p. 203.

especialistas de “reconhecida competência profissional” em comunicações, sinais e regulamentos, ensino de estratégia e tática de guerra, artilharia, máquinas e eletricidade, construção naval, tiro ao alvo e serviços relativos a navios contratorpedeiros, torpedos, submarinos, minas e aviação naval.³¹ Os termos do contrato seguiam o modelo utilizado para a Missão Militar francesa e, a exemplo desta, o texto era secreto, conforme o desejo do governo brasileiro.

A vitória dos Estados Unidos foi recebida com sobressalto pela colônia britânica no Brasil, logo acometida de profundo desânimo. O jornal londrino *The Times* assinalou o enfraquecimento do prestígio britânico na disputa pelo Brasil.³² Em relatório sobre as forças militares do Brasil, datado de 8 de dezembro de 1922, o adido militar britânico em Washington, Keppel Bethell, notou com melancolia que o episódio era uma indicação de que o governo brasileiro não considerava mais a Royal Navy como a primeira entre as marinhas do mundo e que o poder britânico não era mais o mesmo. Do ponto de vista da Grã-Bretanha, era incontestável o fato de que os Estados Unidos estavam tentando obter o controle da Marinha brasileira em detrimento das tradições britânicas. O envio de instrutores às escolas navais brasileiras, o estágio de oficiais brasileiros nos Estados Unidos, a modernização dos dois encouraçados em Nova York e a obtenção do contrato para a Missão Naval seriam provas disso. O objetivo final, segundo o adido britânico, seria formar uma “liga de marinhas do continente americano”, sob a hegemonia dos Estados Unidos, que ocuparia posição similar àquela da Prússia na Confederação Alemã. Esse “sonho” poderia ainda estar longe, escreveu Bethell, mas seu primeiro passo havia sido dado com a busca de domínio e atração da Marinha brasileira à esfera de poder norte-americana.³³

³¹ *Ibid.*, p. 66 e Anexo A, p. 204-207.

³² Morgan a Hughes, ofício, RJ, 6 dez. 1922, NA 832.30/91.

³³ Report on the military forces of Brazil, Washington, 8 dez. 1922, Keppel Bethell, Military Attache, British Embassy, FO 371/7185.

No âmbito regional, a divulgação da contratação da Missão Naval norte-americana teve efeitos devastadores, por ter ocorrido precisamente em meio à crise diplomática originada pela proposta brasileira de uma reunião sobre armamentos entre os países do ABC, em Valparaíso, como será visto. Em dezembro de 1922, recebia-se na Argentina a notícia de que a missão estaria chegando ao Rio de Janeiro ainda naquele mês. A reação nos círculos governamentais argentinos foi a pior possível. O ministro interino das Relações Exteriores, Tomas Le Breton, perguntou irritado ao embaixador norte-americano em Buenos Aires, John Riddle: “Qual é o significado dessa Missão Naval oficial?” Le Breton declarou que governo argentino estava “perplexo” e aludiu ao fato de que os Estados Unidos falavam em desarmamento ao mesmo tempo em que enviavam uma missão de reorganização da Marinha brasileira. A ação norte-americana decididamente parecia, se não um “ato hostil”, uma expressão de “má vontade” em relação à Argentina, que ficaria assim obrigada a recorrer à Grã-Bretanha para instruir sua armada. Se um país era singularizado por favores desse tipo, caía por terra a solidariedade continental apregoada pelo governo de Washington, cuja atitude no caso não podia ser entendida, tanto mais que a Argentina havia antes adquirido seus dois encouraçados e armamentos navais nos Estados Unidos. Consternado, o ministro da Marinha argentino sentiu-se pessoalmente ferido e quis saber qual seria a posição da missão em caso de guerra, uma vez que seu caráter oficial indicava uma “aliança entre o Brasil e os Estados Unidos”.³⁴

Em 21 de dezembro de 1922, Hughes explicou, em telegrama dirigido ao embaixador Riddle, que o propósito da missão era meramente o de cooperar com as autoridades brasileiras para assegu-

³⁴ Riddle a Hughes, tel., Buenos Aires, 20 dez. 1922, FRUS, 1922, Vol. I, p. 655; Riddle a Hughes, ofício, Buenos Aires, 20 dez. 1922, NA 832.30/97; Mallet a Curzon, tel., Buenos Aires, 22 dez. 1922, e Alston a Curzon, tel., Buenos Aires, 31 dez. 1922, ambos in BDF, Part II, Series D, v. 3, p. 134-135.

rar uma boa organização naval naquele país, melhorando os métodos de trabalho, treinando e instruindo oficiais, assim como elaborando planos para o aperfeiçoamento da Marinha. E continuou:

Em caso de guerra civil ou de guerra entre o Brasil e qualquer outra nação nenhum membro da Missão, de acordo com os termos do contrato, tomará parte nas operações em absolutamente qualquer sentido. Além disso, os próprios termos do contrato permitem a retirada da Missão se essa medida se torne necessária no interesse de qualquer um dos governos, e na hipótese de parecerem iminentes hostilidades entre o Brasil e qualquer outro país os Estados Unidos notificariam imediatamente o governo brasileiro de sua intenção de encerrar o contrato. A Missão não significa em qualquer sentido uma aliança entre os Estados Unidos e o Brasil.³⁵

O secretário de Estado acrescentou que outras potências tinham o hábito de despachar missões militares e navais quando solicitadas por governos estrangeiros. Foi somente depois de aprovada a legislação pertinente pelo Congresso norte-americano, em 1920, que o governo dos Estados Unidos se viu em condições de atender a solicitações semelhantes, como no caso do Peru. O envio da Missão Naval ao Brasil não representava, por conseguinte, uma nova política do Departamento de Estado e tampouco significava alguma mudança no compromisso dos Estados Unidos com a solidariedade pan-americana. A forma do contrato obedecia simplesmente aos padrões oficiais rotineiros e aos precedentes na matéria.³⁶ Riddle comunicou esses esclarecimentos às autoridades argentinas e divulgou em seguida uma nota à imprensa nos mesmos termos para aplacar a fúria da opinião pública naquele país. Os Estados Unidos tentaram ao máximo diminuir a importância da missão a fim de

³⁵ Hughes a Riddle, tel., Washington, 21 dez. 1922, FRUS, 1922, Vol. I, p. 655-656.

³⁶ Ibid., Hughes a Riddle, despacho, Washington, 17 jan. 1923, NA 832.30/97.

reduzir o seu custo político com o governo argentino. Na abordagem global de Washington para os assuntos sul-americanos, não convinha absolutamente avançar na cooperação naval com o Brasil queimando pontes com a Argentina.

A imprensa argentina aproveitou para acentuar o caráter contraditório do anúncio da Missão Naval dos Estados Unidos em meio a conferências de paz e de desarmamento. O jornal *La Prensa* observou que mesmo se o Brasil não desejasse ocupar o primeiro lugar como potência militar e naval na América do Sul, era “evidente” que suas ações seguiam “algum plano político”.³⁷ A chegada da missão dava-se no mesmo ano da Conferência Naval de Washington e exatamente depois do debate sobre a limitação dos armamentos na 3ª Assembléia da Liga das Nações, abordados mais adiante neste capítulo. Em poucos meses teria lugar a Conferência Pan-Americana de Santiago. Muitos não conseguiam entender o motivo pelo qual o Brasil parecia ansioso e determinado a melhorar sua Marinha em época tão pouco propícia a iniciativas que denotassem preparação para uma guerra eventual, ainda mais considerando a delicada situação financeira do país, acossado pelos déficits comerciais resultantes da aguda crise econômica do pós-guerra.

A Missão Naval norte-americana iniciou suas atividades no Rio de Janeiro na última semana de 1922. Da mesma forma como ocorreu com os franceses, a presença dos oficiais norte-americanos geraria sentimentos dúbios de acolhimento amistoso e resistência não declarada, a começar pelo recém-empossado ministro da Marinha do governo Artur Bernardes, almirante Alexandrino de Alencar. De idade avançada e muito respeitado, Alexandrino já havia ocupado a pasta outras vezes em governos passados e era bastante cioso de sua autoridade. Ele queria evitar que eventuais mudanças organizacionais sugeridas pela missão diminuíssem o poder do gabinete do ministro, onde sempre eram tomadas as decisões mais

³⁷ Matéria publicada no *La Prensa* e citada pelo *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 17 fev. 1923, AHI 206/4/9.

importantes. Como pensava o grupo de oficiais mais inclinado à tradição naval britânica, suas restrições à adoção dos novos regulamentos eram representativas da relutância com que algumas das propostas da missão seriam recebidas. Em função disso, embora cordial na superfície, o relacionamento entre Alexandrino e Vogelgesang haveria de ser dominado por certa tensão nos bastidores.³⁸

Deve-se ter em mente, ainda, que o novo governo assumia o poder desvinculado dos compromissos da administração anterior. A atitude geral simpática aos Estados Unidos por parte de Epietácio Pessoa, agradecido pelo apoio norte-americano na Conferência da Paz, como foi visto no Capítulo 1, foi fator relevante na decisão de contratar a missão naquele país, o que explica a pressa em assinar o contrato, a menos de dez dias do término do mandato presidencial. Era sabido que o governo seguinte poderia ter entendimentos diferentes e demonstrar menos entusiasmo pela empreitada. Sintomaticamente, Alexandrino sequer mencionou a missão em seu discurso de posse como ministro da Marinha.³⁹

Bem ou mal, a missão seguiu com seus trabalhos. Em 20 de maio de 1924, a pedido do governo brasileiro, Vogelgesang redigiu um memorando ao ministro Alexandrino sugerindo um programa de construção naval para o Brasil pelo prazo de dez anos. Nesse período, o Brasil teria uma força naval tática e estrategicamente “bem equilibrada e eficiente”. O programa proposto compreendia a seguinte tonelagem: submarinos, 6.000; contratorpedeiros, 15.000; cruzadores, 60.000; e navios de combate, 70.000 toneladas. A prioridade na construção deveria ser atribuída aos submarinos (6 unidades de 1.000 toneladas cada uma), seguidos dos contratorpedeiros. Os navios de combate deveriam substituir os atuais encouraçados quando estes atingissem o fim de sua vida útil.⁴⁰

³⁸ SOUZA, 1979, p. 25-28.

³⁹ SMITH, 1981, p. 83.

⁴⁰ Memorandum for the Minister of Marine, 20 maio 1924, C. T. Vogelgesang, NA 832.20/38; Crosby a Hughes, tel., RJ, 6 jun. 1924, NA 832.34/182.

Ao ser informado da existência desse memorando, que seria submetido ao presidente da República, o Departamento de Estado reagiu com invulgar alteração. Hughes telegrafou à embaixada norte-americana, em 11 de junho de 1924, dando conta que o programa naval recomendado por Vogelgesang era “muito perturbador”. Mesmo se de um ponto de vista puramente técnico o programa pudesse ser justificável, o gasto envolvido parecia “exorbitante e fora de proporção” em vista das necessidades de um país como o Brasil, “que não era ameaçado de lugar nenhum”. A política cardeal do governo norte-americano para a América Latina, asseverou o secretário de Estado, era a paz e a promoção de relações amigáveis entre os países latino-americanos. Provavelmente tendo a lembrança dos protestos argentinos em 1922, Hughes recordou que “críticas severas” haviam sido feitas contra o envio da Missão Naval ao Brasil. A motivação para o envio da missão era a “amizade” com o Brasil, pois se os Estados Unidos não a tivessem enviado, outra missão similar de algum país europeu teria sido contratada pelo governo brasileiro, privando o governo de Washington de exercer influência em favor da “moderação nos armamentos navais”. Implementar o programa naval na escala sugerida daria ampla justificação às críticas que haviam sido dirigidas à missão. Hughes pediu que essas ponderações fossem levadas ao conhecimento de Vogelgesang, que deveria enviar uma explicação completa de sua atitude por via telegráfica e, se possível, interromper qualquer nova iniciativa enquanto a matéria estivesse sob a consideração do Departamento de Estado.⁴¹

O encarregado de negócios no Rio de Janeiro, Sheldon Crosby, explicou por telegrama que nem Vogelgesang nem outro membro da Missão Naval estava pressionando por um programa de construção naval. As recomendações haviam sido solicitadas pelo

⁴¹ Hughes a Crosby, tel., Washington, 11 jun. 1924, NA 832.34/183.

ministro da Marinha, atendendo a determinação do presidente Artur Bernardes no sentido de iniciar a substituição de unidades velhas da esquadra brasileira. O processo, de qualquer forma, ocorreria ao longo de dez anos, a depender da situação financeira do país. Vogelgesang declarou a Crosby que a atitude da missão seria de harmonizar tanto quanto possível as opiniões do secretário de Estado e o desejo do governo brasileiro de modernizar e organizar uma forte defesa naval. Em ofício sobre o mesmo assunto, Crosby retomou uma vez mais o argumento econômico em suas explicações: se no lugar dos Estados Unidos, opinou, outro país tivesse assegurado a missão naval ao Brasil, este teria tentado explorar seus interesses comerciais da mesma maneira como os franceses vinham fazendo com a Missão Militar; por isso, seria natural supor que representantes de firmas norte-americanas esperassem desfrutar de preferência a seus produtos quando encomendas navais fossem realizadas pelo Brasil.⁴²

Hughes, em resposta, admitiu que seria improvável a implementação de novas construções navais no futuro imediato, mas insistiu que a existência desse programa tornaria necessário à Argentina e ao Chile elaborar programas navais equivalentes, iniciando assim uma competição nessa área. Continuou o secretário de Estado:

O programa de construção é referido como um programa de defesa. O Departamento não sabe por qual potência o Brasil está ameaçado para necessitar de tão grande frota defensiva. [...] Como o *Minas Gerais* e o *São Paulo* e outras unidades na Marinha brasileira estão praticamente obsoletos, é verdade que o Brasil está agora em uma posição inferior comparada com a Argentina e o Chile, mas o

⁴² Crosby a Hughes, tel., RJ, 15 jun. 1924, NA 832.34/185; Crosby a Hughes, ofício, RJ, 18 jun. 1924, NA 832.20/38.

novo programa ao invés de pôr o Brasil em pé de igualdade com aqueles países irá colocá-lo em uma posição muito superior, a qual irá requerer deles novas construções navais pela mesma razão que agora leva o Brasil a desejar novas construções, qual seja o desejo de não permanecer em posição de inferioridade. Um resultado como esse seria muito desafortunado e haveria de trazer uma condição de rivalidade em armamentos neste hemisfério que até o momento felizmente não existe. O sentimento do Departamento sobre o assunto é tão forte que preferiríamos chamar de volta a Missão Naval a assumir a responsabilidade pelo programa naval proposto pela missão.⁴³

Hughes solicitou que Vogelgesang revisasse o programa naval, na primeira oportunidade, com base no princípio de que nenhuma construção nova ou substituição de tonelagem em qualquer categoria seria maior que o máximo já existente no momento em qualquer um dos três países: Argentina, Brasil ou Chile. Seguindo a orientação do Departamento de Estado, as recomendações da Missão Naval ao governo brasileiro foram retiradas para revisão. Na versão revista dessas recomendações, todas as referências a um programa concreto de construção ou sugestões com relação a tonelagem, tipos de navios e número de unidades foram canceladas e omitidas.⁴⁴

O abortado programa naval de 1924 de Vogelgesang serviu para revelar a concepção estratégica da Missão Naval do ponto de vista do governo norte-americano. Ao contrário da França, que com sua Missão Militar pretendia basicamente auferir ganhos comerciais imediatos, os Estados Unidos guiavam-se por considera-

⁴³ Hughes a Crosby, tel., estritamente confidencial, Washington, 26 jun. 1924, NA 832.34/185.

⁴⁴ Crosby a Hughes, tel., RJ, 1^a jul. 1924, NA 832.34/186. Os telegramas sobre o programa naval proposto por Vogelgesang também estão em FRUS, 1924, Vol. I, p. 323-327.

ções políticas de alcance mais longo, alicerçadas na manutenção de uma política perene de equilíbrio entre as principais potências da América do Sul. Os Estados Unidos não iriam privilegiar parceiros, selecionando “aliados especiais” em detrimento de outros países. Qualquer esperança do Brasil de obter tratamento diferenciado seria rebatida em virtude do quadro mais amplo da política sul-americana dos Estados Unidos e do papel-chave atribuído pelo Departamento de Estado à Argentina na preservação da balança de poder regional. O governo norte-americano avaliava que a Marinha brasileira, além de seu peso específico na esfera naval propriamente dita, era igualmente uma força política importante no Brasil republicano. Ao obter o contrato para a Missão Naval, os Estados Unidos estavam aptos a iniciar a “americanização” da Marinha brasileira, em processo gradual que poderia trazer dividendos estratégicos e políticos no futuro, à luz dos interesses de longo prazo de Washington no continente.⁴⁵

Mais que encomendas ou contratos para firmas privadas, interessava a consecução de dois objetivos: a) eliminar a competição estrangeira e afastar a influência de potências extracontinentais; e b) monitorar a direção e o desenvolvimento da força naval brasileira segundo as necessidades dos Estados Unidos, e não do Brasil. O primeiro foi alcançado afastando-se a Grã-Bretanha da disputa pela missão. O segundo viria com o tempo a ser constantemente testado e/ou adaptado de acordo com a conjuntura. A título pessoal, Hughes poderia mesmo conceber a missão em sentido “limitado e técnico”, como sugeriu Smith, destinada a exercer um papel moderador para evitar o risco de uma corrida armamentista naval na parte sul do continente americano. O significado da Missão Naval, porém, ia muito além disso. Seu sentido não era técnico, mas altamente político, razão pela qual o Departamento de Estado

⁴⁵ Ver, a propósito, KRENN, 1990, p. 130-136.

vetou o programa naval de Vogelgesang. Em 1918, o então secretário de Estado, Robert Lansing, já confirmava o entendimento do embaixador Morgan de que um “princípio básico” da política norte-americana para a região era de que “todas as marinhas americanas tanto quanto possível deveriam ser colocadas sob a influência da Marinha dos Estados Unidos”.⁴⁶ Eventual retirada da missão, se realmente necessária, teria sido conseqüência de avaliação político-estratégica de seu papel no âmbito da política dos Estados Unidos para a América do Sul, o que ultrapassava a esfera restrita das relações bilaterais com o Brasil e envolvia diretamente as relações Estados Unidos–Argentina.

O contrato da Missão Naval norte-americana, renovado em 1926, expirou no final de 1930, quando o Governo Provisório dispensou o concurso da missão em razão da posição pró-governo Washington Luís dos Estados Unidos durante a Revolução de 1930, como será visto no Capítulo 7. Alguns instrutores norte-americanos retornariam ao Brasil em 1932, atendendo a reivindicação nesse sentido do Ministério da Marinha, que atestava assim o grau de dependência a que chegara a Escola de Guerra Naval depois de anos de presença contínua de oficiais dos Estados Unidos. A partir de 1935, mediante novo contrato, a missão norte-americana, ainda que consideravelmente diminuída, prosseguiria em suas atividades com a Marinha brasileira até a Segunda Guerra Mundial, período de estreitamento ainda maior das relações navais entre os dois países. Por essa época, estava definitivamente consolidada a passagem da influência tradicional exercida pela Grã-Bretanha para a preponderância dos Estados Unidos na organização, no material, na estratégia e no pensamento da força naval brasileira, tendo seu ponto de inflexão decisivo localizado nos primeiros anos da década de 1920.

⁴⁶ SMITH, 1981, p. 78 e 86-87.

A questão dos armamentos e a Preliminar de Valparaíso

A Primeira Guerra Mundial deixou um saldo trágico só na Europa de quase 9 milhões de mortos, mais de 21 milhões de feridos e 6 milhões de inválidos.⁴⁷ A carnificina provocada pelos quatro anos e meio de conflagração deu origem a profundo sentimento contrário à guerra entre as populações atingidas, que clamavam pela paz definitiva entre os povos e o fim da insanidade das armas. O tema do desarmamento saiu dos círculos fechados das discussões acadêmicas e entrou para a ordem do dia como uma exigência da opinião pública saturada pelo conflito.

Nos anos vinte, grandes esperanças foram depositadas na obra da Liga das Nações, a nova organização que se pensava viria instaurar o primado do direito internacional sobre a força. Desde os primeiros anos de existência da Liga, o desarmamento era recorrente na agenda de seus trabalhos e conferências. Quando confrontado por esse assunto, o Brasil manifestava-se em geral contrário aos esquemas de redução e/ou limitação dos armamentos.⁴⁸ Já na 1ª Assembléia, em 1920, a delegação brasileira negou seu assentimento à proposta de congelamento dos níveis dos orçamentos militares por dois anos, alegando que o Brasil não havia podido desenvolver convenientemente seu poder militar para colocá-lo em nível mínimo compatível com a defesa nacional. Rodrigo Otávio declarou na ocasião que o Brasil era “um país liberal e pacífico, nada tendo de imperialista ou militarista”, mas por ter território considerável, costas muito extensas e necessidades interiores, precisava ter exército e marinha de guerra.⁴⁹ A proposta foi aprovada

⁴⁷ Cf. COWPER, 1990, p. 36; GILBERT, 1994, p. 158.

⁴⁸ Para um relato da posição brasileira em temas de desarmamento na Liga das Nações, ver SANTOS, 1996, p. 153-164.

⁴⁹ Relatório do MRE, 1921. Anexo A, p. 64-65.

apenas como recomendação e, entre outras conclusões, a 1ª Assembleia decidiu criar uma comissão temporária mista para estudar o problema dos armamentos e elaborar um inquérito estatístico sobre a capacidade das forças armadas de cada um dos Estados-membros da Liga das Nações.

No âmbito multilateral, o Brasil iria sempre recorrer em seu discurso ao artigo 8º do Pacto da Liga das Nações. De acordo com esse artigo, os Estados-membros da organização reconheciam que a manutenção da paz exigia a “redução dos armamentos nacionais ao mínimo compatível com a segurança nacional e com a execução das obrigações internacionais impostas por uma ação comum”. O Conselho da Liga, “levando em conta a situação geográfica e as condições especiais de cada Estado”, deveria preparar, para exame e decisão dos diversos governos, os planos dessa redução, que seriam revistos a cada dez anos pelo menos. Ainda segundo o artigo 8º, os membros da Liga comprometiam-se a permutar, da maneira mais franca e mais completa, todas as informações relativas aos seus armamentos, aos seus programas militares, navais e aéreos, e à condição das suas indústrias suscetíveis de ser utilizadas para a guerra.⁵⁰

A tese do “mínimo compatível” seria retomada pelo Brasil em diversas ocasiões. O argumento brasileiro baseava-se na percepção de que o país estava em condições muito diferentes das grandes potências, que haviam renovado seu material bélico e aprimorado enormemente sua técnica militar durante a Primeira Guerra Mundial. Aquelas nações estariam “superarmadas” e fazia sentido neste caso falar em “desarmamento”, atendendo ao clamor universal pela paz. O mesmo não podia ser dito do Brasil, que possuiria

⁵⁰ Artigo 8º do Pacto da Liga das Nações, firmado em 28 de junho de 1919, RANGEL, 1988, p. 21. Para auxiliar na execução dos dispositivos do artigo 8º e preparar pareceres ao Conselho, o Pacto instituiu uma Comissão Permanente Consultiva para as questões militares, navais e aéreas, na qual o Brasil era representado pelo contra-almirante José Maria Penido e pelo tenente-coronel Andrade Neves.

orçamentos militares e navais muito reduzidos e forças armadas insuficientes para as necessidades de segurança do país. Com essa linha de argumentação, o governo brasileiro esperava bloquear as propostas que tolhessem sua liberdade de ação estratégica, mesmo que para tanto precisasse desempenhar o papel de opositor ferrenho de iniciativas de desarmamento. Este era o dilema brasileiro no pós-guerra: o choque de realismo trazido pela guerra fez parecer urgente a necessidade de modernização militar do país em um contexto internacional que apontava em sentido oposto, ou seja, que os países deveriam se desarmar e buscar a paz a qualquer custo. A tentativa de superação desse dilema estaria na raiz de muitas dificuldades da diplomacia brasileira em toda a década de 1920.

Em 1921, ausentes da Liga das Nações, os Estados Unidos decidiram convocar uma Conferência em Washington, a iniciar-se em novembro daquele ano, a fim de discutir o desarmamento naval e a questão do Extremo Oriente. A iniciativa foi tomada em momento bastante favorável, pois, além de atender aos reclamos populares pelo fim da corrida aos armamentos navais, permitiria aos Estados Unidos renegociar os termos de seu novo papel como potência marítima de primeira grandeza e encaminhar seus interesses estratégicos no Pacífico, onde o Japão havia sido largamente beneficiado pela guerra mundial. O governo norte-americano atribuía prioridade à contenção das tendências expansionistas japonesas tanto na esfera naval quanto em relação à China. Com essas preocupações em mente, o presidente Warren Harding limitou o convite à conferência apenas às principais potências marítimas (Grã-Bretanha, Japão, França e Itália) e a países específicos com interesses na Ásia (Países Baixos, Bélgica e Portugal), além da própria China.

Ao tomar conhecimento dos preparativos para a realização da conferência, o embaixador Alencar manifestou ao Departamento de Estado sua estranheza com o fato de que o governo brasileiro

sequer havia sido informado sobre o evento, “nem ao menos como deferência”, desejando saber por que não fora convidado o Brasil, único “aliado sul-americano” cujo apoio moral era sempre solicitado pelos Estados Unidos quando aquele país assumia atitudes internacionais de relevo, como a entrada na guerra mundial. O governo brasileiro perturbou-se sobretudo com a presença dos portugueses, aparentemente sem estar ciente de que a situação no Pacífico era a razão de ser da conferência e que Portugal havia sido simbolicamente incluído à última hora mais por causa de seus territórios coloniais em Macau e Timor Leste que em virtude do poder de sua Marinha. Mais tarde, interado dos motivos do governo norte-americano para a convocação da conferência, Alencar sugeriu ao Itamaraty que o Brasil não insistisse em ser convidado, “conhecendo perfeitamente a intransigência do presidente Harding em não alterar seu plano da conferência”. A participação do Brasil obrigaria o país anfitrião a convidar também a Espanha e outras potências nas mesmas condições, ampliando em demasia o leque dos participantes. De qualquer modo, o protesto brasileiro redundou na anuência do Departamento de Estado em permitir o acesso de um funcionário da embaixada brasileira em Washington a algumas sessões da conferência como ouvinte, sem o *status* oficial de observador ou representante do governo brasileiro.⁵¹

Presidida com energia pelo secretário de Estado Hughes, que procurou fazer valer o ponto de vista norte-americano, a Conferência Naval de Washington aprovou, em 6 de fevereiro de 1922, um tratado de fixação de limites máximos de tonelagem para as esquadras das maiores potências marítimas, com base na seguinte proporção: cinco para os Estados Unidos, cinco para a Grã-Bretanha, três para o Japão, 1,75 para a França e 1,75 para a Itália. Vários navios já existentes seriam efetivamente desmantelados. Os programas de

⁵¹ Alencar a Marques, tels., Washington, 15 e 26 set. e 13 out. 1921, AHI 235/3/13.

construção naval das potências contratantes deveriam ser suspensos por dez anos e os navios capitais não poderiam ultrapassar o limite de 35.000 toneladas para cada unidade, com canhões de calibre máximo de dezesseis polegadas. Além desse acordo, foram concluídos o Tratado das Quatro Potências, mantendo o *status quo* relativo à soberania das possessões insulares existentes no Pacífico, o Tratado das Nove Potências, garantindo a integridade territorial e a independência política da China, e o Tratado de Shantung, sobre a retirada do Japão de posições em território chinês.⁵² Os objetivos norte-americanos foram plenamente atingidos no conjunto desses acordos, impondo constrangimentos à ação do Japão e mostrando de maneira cabal às potências européias, particularmente a Grã-Bretanha, a estrondosa capacidade de intervenção dos Estados Unidos em assuntos de política mundial, evidência de sua nova posição internacional no pós-guerra.

Em setembro de 1922, as resoluções da conferência no campo do desarmamento naval foram levadas a Genebra, durante a 3ª Assembléia da Liga das Nações, ocasião em que os Estados-membros examinariam a possibilidade de extensão dos princípios do Tratado Naval de Washington às potências não signatárias. Epi-tácio Pessoa tomou para si a responsabilidade de emitir diretamente instruções aos delegados brasileiros, permanecendo o chanceler Azevedo Marques à margem dos acontecimentos. Em telegrama de 17 de setembro, Epi-tácio comunicou a Domício da Gama, chefe da delegação, que o governo brasileiro não podia aceitar nenhuma solução que restringisse o poder naval do Brasil aquém dos limites exigidos para a defesa de um país com 1.200 léguas de costa. A força atual do Brasil era “muito inferior às nossas estritas necessidades”. Por isso, continuou Epi-tácio, era preciso “ampliá-la em justa medida, sem nenhum intuito que não seja garantir nossos portos e cos-

⁵² HARTMANN, 1985, p. 89-95; OLSON, 1988, p. 338-339; MILZA, 1998, p. 101.

tas". O presidente brasileiro não aceitava os princípios da Conferência de Washington porque, segundo ele, as condições na Europa eram diversas daquelas na América do Sul.⁵³ Também nesse assunto era utilizada a idéia de distinção entre Europa e América, espécie de mantra para a diplomacia brasileira dos anos vinte, aplicada aqui às considerações de ordem estratégica nos dois continentes.

Anteriormente, na comissão temporária mista, o perito naval brasileiro, contra-almirante José Maria Penido, havia-se recusado a colaborar na elaboração de um projeto de convenção que consagra o *status quo* e atribuía ao Brasil a mesma tonelagem para navios de linha atribuída à Argentina e ao Chile, isto é, 80.000 toneladas cada um. Na 3ª Assembléia, o debate concentrou-se na comissão relativa aos armamentos, cabendo a defesa da posição brasileira ao então embaixador na Cidade do México, Raul Régis de Oliveira, que assim comentaria sua atuação na comissão:

Meu trabalho consistia em fazer reservas [...] ou abster-me de toda a discussão. Convinha, porém, não assumir uma atitude de obstrução sistemática podendo ser mal interpretada nem fazer nenhum gesto contrário ao espírito da Sociedade das Nações, que os nossos desafetos não deixariam de explorar contra nós. [...] Do lado dos americanos do Sul não achei apoio [...] [estava] portanto isolado e apenas sustentado pelo representante da Polónia.⁵⁴

Seguindo as instruções do presidente da República, Régis de Oliveira procurou expor, sem nenhum apoio dos países sul-americanos, a posição peculiar do Brasil e suas necessidades de segurança, recordando os termos do artigo 8º do Pacto. Afirmou que

⁵³ Pessoa a Gama, tel., RJ, 17 set. 1922, AHI 274/2/4; Marques a Gama, tel., RJ, 4 ago. 1922, AHI 219/3/4.

⁵⁴ Oliveira a Marques, ofício, confidencial, Paris, 14 out. 1922, AHI 274/2/1A.

cumpria não esquecer a dificuldade em defender um país de 30 milhões de habitantes e uma linha de costa quase igual à distância da Europa à América do Sul. A determinação brasileira em não se submeter aos princípios de Washington gerou um impasse no âmbito da comissão. Como alternativa conciliatória, John Fisher, delegado britânico, propôs uma resolução que pudesse ser consensualmente aceita, pela qual uma conferência seria convocada pela Liga das Nações para examinar o assunto, dando a atenção devida aos países em situação especial.⁵⁵ Estariam incluídos nessa categoria todos os casos de países sem Marinha suficiente (caso do Brasil) ou de recente formação política (caso da Polônia). A resolução Fisher foi de fato aprovada e, com ela, esquivou-se o Brasil da ameaça de se ver compelido a adotar naquele momento planos de redução dos armamentos navais.

Ao analisar a questão meses depois, Hélio Lobo, cônsul-geral do Brasil em Nova York, avaliou que, vencedor em sua tese, o Brasil começou a aparecer perante o mundo como “o propugnador de armamentos, adversário de sua limitação e criador, na América do Sul, do princípio da paz armada”. *Brazil blocking disarmament* era o título comum das comunicações telegráficas que noticiavam os resultados da 3ª Assembléia. Para Hélio Lobo, o problema tinha uma dupla significação: a nacional, de “segurança militar”, e a externa, de “realização diplomática”. A incógnita na frente diplomática era a Argentina, “país supersensível nas suas relações internacionais”, que seria talvez, na opinião do diplomata brasileiro, o ponto “mais delicado” nas relações exteriores do Brasil.⁵⁶

Cumprir assinalar que, em 1922, as relações Brasil–Argentina viviam momento relativamente tranqüilo, com algumas trocas

⁵⁵ Relatório do MRE, 1923, p. 18-19.

⁵⁶ “As Conferências de Washington e Santiago, a limitação dos armamentos e a situação internacional do Brasil”, documento reservado escrito por Hélio Lobo, Santiago, 8 abr. 1923, BN, Coleção AMF, Pasta 53.

de gentileza. Em 31 de agosto, por exemplo, o presidente eleito da Argentina, Marcelo T. de Alvear, em trânsito para seu país, passou pelo porto do Rio de Janeiro, sendo convidado pelo governo brasileiro a permanecer algum tempo em terra. Em sua rápida passagem pelo Brasil, Alvear recebeu as honras de praxe como chefe de Estado, fez um passeio pela cidade e hospedou-se no Palácio Guanabara. À noite, foi homenageado com um banquete presidencial no Catete e assistiu a um espetáculo no Teatro Municipal, de onde retornou para bordo.⁵⁷ Outro gesto de cordialidade deu-se em 25 de outubro, quando a legação argentina no Rio foi elevada à categoria de embaixada, o mesmo acontecendo com a legação brasileira em Buenos Aires (cf. Capítulo 1).

A fase banho-maria do relacionamento diplomático bilateral seria interrompida pela brusca entrada da questão dos armamentos na arena da política regional. Aproximava-se então a época da próxima conferência pan-americana, que aconteceria no Chile, em março de 1923. Recorde-se que a IV Conferência Internacional Americana havia sido realizada em Buenos Aires, em 1910, ocasião em que o existente Bureau das Repúblicas Americanas foi transformado em União Pan-Americana (UPA). A conferência seguinte, marcada para 1914, em Santiago, não se realizou naquela data em função da eclosão da Primeira Guerra Mundial, permanecendo adiada até posterior sugestão do governo chileno de organizá-la em 1923. Foram convocadas, desse modo, reuniões preparatórias na sede da UPA, em Washington, já que o programa original aprovado para 1914 precisava ser revisto e atualizado à luz dos acontecimentos dos últimos anos e das grandes transformações experimentadas no cenário internacional.

Um dos itens do programa proposto pelo Chile, que viria a ser conhecido como tese XII, dispunha que os países participantes

⁵⁷ Relatório do MRE, 1923, p. 11-12.

iriam considerar a “adoção de uma convenção destinada a reduzir em proporção igual os gastos militares e navais”. Muito se especulou na época sobre qual teria sido a motivação do Chile ao propor a inclusão da questão dos armamentos no programa da conferência. Ecoavam ainda os recentes debates da 3ª Assembléia da Liga das Nações e o governo chileno poderia ter tido meramente a intenção de colaborar de boa-fé com as nobres aspirações do desarmamento, levando o tema à consideração dos países americanos. Outros avaliaram que o Chile pretendia na realidade fazer um gesto de agrado aos Estados Unidos, tendo em vista a futura arbitragem norte-americana na questão de Tacna e Arica entre o Chile e o Peru. Como os Estados Unidos haviam defendido vigorosamente o desarmamento na Conferência Naval de Washington, a percepção corrente entre os contemporâneos era a de que o governo norte-americano estaria igualmente empenhado em promover iniciativas similares em outros foros.

No Brasil, iniciava-se o governo Artur Bernardes, que tomara posse em 15 de novembro de 1922. Como ministro das Relações Exteriores foi nomeado José Félix Alves Pacheco, jornalista e escritor, nascido no Piauí, que se tornou diretor e proprietário do *Jornal do Commercio*. Félix Pacheco não tinha experiência anterior em assuntos de sua nova pasta e precisava lidar de imediato com a questão candente dos armamentos. Logo em 20 de novembro, Pacheco enviou telegrama de instruções a Augusto Cochrane de Alencar sobre como proceder no caso da tese XII. Consoante seu empenho pela paz e a arbitragem, observou Pacheco, o Brasil não era nem podia ser hostil à idéia do desarmamento. A “proporção igual” que se procurava só deveria ser aceita se fosse previamente declarado que ela seria estabelecida em função do tamanho territorial, do volume da população, da extensão da orla marítima a defender e da capacidade atual de mobilização. Outras “circunstâncias intuitivas” também entrariam em consideração, como a de

que somente agora o Brasil estava pensando em organizar o seu Exército e sua Marinha, enquanto outros vinham “porfiada e ininterruptamente atendendo a esse imperioso dever”. A questão do desarmamento escaparia à competência e aos fins para os quais haviam sido criadas as conferências pan-americanas. Para o chanceler brasileiro, os Estados americanos procuravam apenas prover as necessidades de sua segurança interna e externa, “sem nenhum pensamento oculto de hostilidade contra qualquer outra nação, não importa de que continente”. Mais tarde, Pacheco acrescentou que o Brasil precisava insistir “com jeito” no sentido de arredar definitivamente esse “tema ingrato”, capaz de prejudicar a obra da conferência ou quiçá dificultar sua realização. Todos os esforços para evitar semelhante “desastre” seriam beneméritos e Alencar deveria “pôr nisso todo seu empenho”, contornando do melhor modo as dificuldades que ainda surgissem e “atraindo para o nosso lado os Estados Unidos”.⁵⁸

A postura brasileira refletia em parte a estranha idéia, comum na época, de que nas conferências pan-americanas não deveriam ser discutidos temas políticos ou controversos, capazes de semear a discórdia entre os países americanos. Fundada ou não, essa visão parecia ter raço antigo, provavelmente ligado à memória da I Conferência Internacional Americana, em 1889, quando os Estados Unidos relançaram o conceito do pan-americanismo, tentando imprimir forte viés econômico à agenda do encontro, segundo seus interesses de expansão comercial na América Latina. Na concepção norte-americana, a discussão de assuntos políticos seria secundária ou mesmo contraproducente. A própria estrutura organizacional da UPA ainda era, em 1923, virtualmente dominada pelos Estados Unidos, país-sede da União. O Conselho Diretor

⁵⁸ Pacheco a Alencar, tels., RJ, 20 e 21 nov. 1922, AHI 235/4/5; Pacheco a Alencar, tel., RJ, 28 nov. 1922, AHI 235/4/5.

da UPA era formado pelos representantes diplomáticos acreditados com o governo de Washington e seu presidente permanente era o secretário de Estado norte-americano. Um país que não tivesse representante diplomático naquela capital ficava excluído do Conselho Diretor. O diretor-geral da UPA também era um norte-americano.⁵⁹

Durante as reuniões preparatórias, Alencar defendeu ponto de vista contrário à proposta da tese XII e, diante da oposição brasileira, o Chile mostrou-se disposto a aceitar outra fórmula que eventualmente satisfizesse o Brasil. Tentando mediar a questão, Charles Evans Hughes, que presidia os trabalhos, declarou que era “indispensável” a modificação da redação de algumas propostas, especialmente aquela relativa à redução dos armamentos “em proporção igual”, comprometendo-se a preparar um substitutivo à tese chilena. Informado sobre essa possibilidade, Pacheco autorizou Alencar a dizer ao secretário de Estado norte-americano que o Brasil contava “firmemente com seus velhos grandes amigos [os Estados Unidos] nesta emergência”, na qual o governo brasileiro se propunha a servir com lisura e franqueza à paz sul-americana, sem subordinar sua ação a “teorismos doutrinários e sutilezas vocabulares”.⁶⁰

Na tentativa de limitar o impacto das discussões referentes ao desarmamento sobre a política militar e naval do Brasil, Pacheco vislumbrou a hipótese de convocar uma conferência preliminar entre Argentina, Brasil e Chile, antecedendo a Conferência de Santiago. A intenção era restringir as negociações sobre os armamentos tão-somente aos principais interessados, isto é, os países do ABC. Pacheco pensava que a maioria das nações americanas não tinha interesse imediato no assunto nem precisava opinar sobre ele. Se-

⁵⁹ MECHAM, 1965, p. 104.

⁶⁰ Pacheco a Alencar, tel., RJ, 25 nov. 1922, AHI 235/4/5.

ria “mesmo perigoso” deferir à totalidade dessas nações a faculdade de decidir a respeito com as três maiores potências da região, às quais caberia exclusivamente a discussão do problema. O titular do Itamaraty descartou de imediato qualquer analogia com o frustrado Pacto do ABC, proposto pelo barão do Rio Branco em 1909. Pacheco entendia que aquele havia sido um projeto de “tratado de entente entre três países”, causando ciúmes a outros países. Tal não aconteceria agora, acreditava, pois, embora de composição restrita, a conferência preliminar acordaria princípios aos quais todos poderiam mais tarde aderir.⁶¹

Pacheco cercou-se de cuidados antes de decidir pela proposta. Consultado pelo chanceler por sua experiência e autoridade, Rui Barbosa endossou o entendimento prévio entre o ABC. Em carta ao ministro da Guerra, general Setembrino de Carvalho, Pacheco sustentou que um acordo tripartite era “o único meio de acabarmos de vez com a grita artificiosa movida contra nós pelo grande crime de estarmos finalmente pensando um pouco em Exército e Marinha dignos desses nomes”.⁶² Antes de tudo, com a aprovação de Artur Bernardes, Pacheco procurou conhecer a opinião dos Estados Unidos sobre a sua iniciativa. Indagado por Alencar a respeito, Hughes afirmou que nenhuma objeção tinham os Estados Unidos quanto à reunião dos três países para discutir a redução das despesas militares e navais. Ao contrário, o governo norte-americano encarava-a “com a mesma simpatia com que sempre viu e verá tudo quanto signifique eliminação da emulação de armamentos e a segurança da manutenção da paz”.⁶³ Com esse aparente sinal verde de Washington, o próximo passo seria sondar em caráter reservado a recepção da idéia com os dois países vizinhos.

⁶¹ Pacheco a Alencar, tel., RJ, 24 nov. 1922, AHI 235/4/5; Pacheco a Toledo, tel., RJ, 28 nov. 1922, AHI 208/3/1.

⁶² Citado por HILTON, 1986, p. 18.

⁶³ Alencar a Pacheco, tel., Washington, 30 nov. 1922, AHI 235/3/13.

Havia plena confiança na resposta positiva do Chile. O embaixador do Brasil em Santiago, Silvino Gurgel do Amaral, vinha mantendo contatos freqüentes com o governo chileno, que a essa altura parecia já arrependido de ter proposto a tese XII ao Conselho Diretor da UPA. O presidente chileno, Arturo Alessandri, chegou a sugerir a cidade de Valparaíso para o encontro.⁶⁴ A dúvida maior residia na possível reação da Argentina. Em 1º de dezembro de 1922, o embaixador brasileiro em Buenos Aires, Pedro de Toledo, entrevistou-se com Le Breton, chanceler interino da Argentina, com vistas a discutir a proposta da conferência preliminar. Le Breton julgou útil a idéia, embora receasse que o entendimento entre as três maiores potências sul-americanas pudesse ferir suscetibilidades das demais nações irmãs do continente, fazendo suspeitar uma aliança ou a formação de um grupo dominante na América do Sul. Como alternativa, sugeriu: a) que se abrisse um escritório em Valparaíso para receber estudos feitos pelos países americanos sobre o desarmamento; ou b) que fossem preparados pelos países do ABC, “sem nenhuma convocação”, planos técnicos de redução dos armamentos, reunindo-se depois seus representantes em Buenos Aires a fim de estabelecer um acordo a ser submetido à ratificação da Conferência de Santiago. A posição argentina permanecia dúbia, entretanto, visto que, ao final do encontro, Le Breton afirmou que se o Brasil tomasse a responsabilidade do convite a questão ficaria simplificada em relação à Argentina: “Quando um amigo me convida para um jantar, não indago os convidados; aceito o convite”.⁶⁵

Um dia depois do encontro com Le Breton, Toledo era informado de que o presidente Marcelo T. de Alvear, depois de meditar sobre o delicado assunto, considerava que a reunião em Valparaíso,

⁶⁴ LEUCHARS, 1983, p. 208.

⁶⁵ JORNAL DO COMMERCIO, *Quatriênio Artur Bernardes*, 1926, p. 92.

em razão de seu caráter público e ostensivo de “exclusão das outras nações sul-americanas”, certamente traria conseqüências desagradáveis tanto na política interna como na política externa, com a atitude de cada país levantando protestos que seriam amplamente explorados. As pequenas nações, sinceramente ou não, considerariam a união entre Argentina, Brasil e Chile, a fim de combinar sobre armamentos, como uma espécie de “aliança de fortes contra os fracos para imporem a sua hegemonia”. Não sendo essa a intenção das três nações, era preferível “evitar o perigo previsto, procurando outra forma de acordo menos solene e talvez de melhor resultado”.⁶⁶ Com essas declarações do presidente da República Argentina, parecia claro, portanto, que a iniciativa brasileira era vista com pouquíssima simpatia naquele país.

Não obstante, Pacheco havia entendido, erroneamente, que as objeções argentinas não eram de fundo, mas apenas de forma, e que havia concordância em princípio com a proposta brasileira. Em 5 de dezembro, o governo brasileiro encaminhou convites formais à Argentina e ao Chile para a Conferência Preliminar de Valparaíso, proposta para 15 de janeiro de 1923. A nota brasileira assinalava que o único propósito do encontro seria considerar, “com acentuada orientação pacifista”, a situação em que cada país se encontrava quanto aos armamentos, para então ajustar um “entendimento cordial” a respeito, visando o mais depressa possível à fixação de uma base justa e prática que evitasse a progressão dos orçamentos militares. A reunião entre as três maiores potências da América do Sul não teria absolutamente por objetivo “a formação de nenhum bloco ou aliança” nem representava desconsideração com as outras nações do continente, as quais seriam prontamente informadas, “com leal interesse”, das conclusões a que chegasse o encontro.⁶⁷

⁶⁶ Toledo a Pacheco, tel., reservado, Buenos Aires, 2 dez. 1922, AHI 208/2/1.

⁶⁷ JORNAL DO COMMERCIO, op. cit., p. 90-91.

O convite brasileiro foi recebido com surpresa em Buenos Aires. Em conversa reservada com o embaixador brasileiro, Le Breton aludiu à impressão que causara no presidente da Argentina o envio do convite formal antes da conclusão das negociações em andamento.⁶⁸ O Chile preferiu esperar eventual declaração argentina antes de se pronunciar. Ao que tudo indica, Pacheco cometera terrível erro de julgamento, motivado por avaliação equivocada do apoio que sua iniciativa teria nos dois países vizinhos.

Como as palavras de Alvear já faziam pressentir, o governo argentino enviou, em 6 de dezembro, sua resposta negativa ao convite brasileiro para o encontro especial em Valparaíso, tornada pública dias depois. O texto fazia menção à dificuldade da Argentina em concorrer a reuniões parciais sobre temas que estariam destinados ao debate geral. Devia-se dar uma “oportunidade igual a todos os países da América” para intervir no estudo e na solução do problema. Essa oportunidade seria a própria Conferência de Santiago, ocasião em que o entendimento dos outros países poderia também ser ouvido. Além disso, o tempo disponível era muito curto e a reunião de janeiro próximo seria “um tanto precipitada para a organização metódica que a importância do tema comporta”. A resposta do Chile, encaminhada dias depois, em nada acrescentou à questão, dada a impugnação da iniciativa pela Argentina. A nota chilena foi redigida em termos amistosos, enfatizando que o governo do Chile continuava disposto a dar todas as facilidades para que as projetadas conversações se realizassem “em qualquer oportunidade que se defina, mediante um acordo das três Repúblicas”.⁶⁹

Ainda no mesmo dia, era aprovada em Washington a agenda de tópicos para a V Conferência Internacional Americana, incluindo a controvertida tese XII. Conforme o substitutivo Hughes, a

⁶⁸ Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 7 dez. 1922, AHI 208/2/1.

⁶⁹ ÁVALOS, 1923, p. 203-210.

idéia de “proporção igual” desaparecia para dar lugar à “consideração da redução e limitação de despesas militares e navais em uma base justa e praticável”. Pacheco admitiu reservadamente que o Brasil havia aceito o substitutivo Hughes por sua “inocuidade”.⁷⁰ Na aprovação da tese, contudo, havia uma sutileza que iria ter conseqüências posteriores. Qual havia sido a *rationale* do governo brasileiro no caso? Aceitar a discussão da tese XII em Santiago, alterada pela emenda sugerida por Hughes, somente se fosse realizada a reunião prévia em Valparaíso. Em 5 de dezembro, em carta confidencial ao ministro das Relações Exteriores chileno, Carlos Aldunate Solar, o embaixador Gurgel do Amaral informara ao governo daquele país sobre esse condicionamento. Com efeito, se não como “acordo político”, algum entendimento com o Chile era necessário previamente pelo menos quanto ao cerimonial, já que o governo brasileiro convocara uma reunião internacional a acontecer em território chileno, com as providências logísticas e as facilidades proporcionadas pelo Chile, tais como sala de conferência, hospedagem e alimentação. Como aparentemente Pacheco acreditou suficiente sua declaração de que o Brasil condicionava a aceitação do substitutivo Hughes à Preliminar de Valparaíso, a aprovação da tese XII simultaneamente à recusa formal da Argentina à reunião do ABC colocou o governo brasileiro em situação delicada. Ou o Brasil deixava de comparecer a Santiago, para ser coerente com seu condicionamento, ou reconsiderava e aceitava discutir a tese XII na conferência, como queria a Argentina.

O mal-estar criado entre o Brasil e a Argentina iria agravar-se ainda mais. Em 7 de dezembro, um artigo assinado por Jorge A. Mitre para o jornal *La Nación* qualificou de “inaceitável” a proposta brasileira de reduzir os armamentos navais de forma proporcional à extensão das costas a defender. Segundo Mitre, essa

⁷⁰ Pacheco a Dantas, tel., RJ, 29 dez. 1922, AHI 227/4/2.

teoria reeditava a política de “imperialismo pacífico e hegemonia efetiva” com que sonhara o barão do Rio Branco. Por mais extensas que fossem as costas brasileiras, isso não justificaria uma esquadra preponderante no continente, já que para a manutenção da paz no Atlântico Sul era essencial a equivalência naval argentino-brasileira. A tese do Brasil seria “mero pretexto, pueril e insustentável ante uma assembléia de homens sérios, para coonestar uma aspiração de superioridade”. Os argentinos eram pacifistas, por sua tradição e sua história, mas seriam agora obrigados a rechaçar o convite brasileiro para a discussão dos armamentos por vir este acompanhado de uma pré-condição “totalmente contraproducente”. Mitre concluiu seu artigo afirmando que a tranqüilidade sul-americana dependia do “equilíbrio e da equivalência potencial do ABC”.⁷¹

O artigo de Mitre desencadeou exaltado debate na imprensa argentina, invariavelmente contra a política do Brasil. Surpreendera em particular o fato de que o artigo tivesse aparecido justamente no *La Nación*, que havia publicado pouco antes um número especial dedicado ao Brasil, custeado por anúncios de empresários brasileiros. *La Razón* citou militares argentinos que destacaram a situação inferior das forças armadas da Argentina em comparação com o Brasil e o Chile. Foram divulgados dados oficiais sobre a porcentagem dos gastos dos ministérios militares com relação aos orçamentos anuais em cada país: Argentina, 9,2% (Guerra) e 7,5% (Marinha); Brasil, 12,9% e 9,1%; e Chile, 9,7% e 20,4%. O jornal portenho criticou a tese da necessidade de uma “poderosa esquadra” para a defesa de suas costas, que o Brasil argumentava “para advogar sua supremacia marítima”. Na África, por exemplo, havia países com costas extensas, mas nenhuma riqueza a defender. Propunha-se em contrapartida a idéia de basear

⁷¹ “La proposición brasileña”, Jorge A. Mitre, *La Nación*, Buenos Aires, 7 dez. 1922, AHI 206/4/8.

o tamanho das esquadras não pela extensão das costas, mas pelo volume das exportações e importações em dólar de cada país. Ora, concluiu *La Razón*, a Argentina, cujo comércio exterior superava o brasileiro e o chileno, precisava de uma marinha maior do que a de seus vizinhos para a “custódia desta riqueza”, sem mencionar sua “situação geográfica desfavorável”, que exigiria uma frota de guerra maior para a proteção de suas rotas marítimas.⁷²

Os jornais argentinos denunciaram *el imperialismo brasileño* em matérias semelhantes que continuariam a ser publicadas meses a fio, em conexão com as negociações em Santiago. Pacheco observou a Pedro de Toledo, em 14 de dezembro, que todos os jornais no Brasil vinham sabendo guardar uma linha de moderação, a qual contrastava singularmente com “a violência e o espírito de intriga” tão patentes nas folhas argentinas. No final daquele mês, o chanceler brasileiro lamentaria uma vez mais, desta vez a Domício da Gama, que toda a imprensa de Buenos Aires há mais de vinte dias não fazia outra coisa “senão agredir o Brasil”.⁷³

Enquanto isso, Angel Gallardo, convidado por Alvear para a pasta das Relações Exteriores, parou no Rio de Janeiro em escala técnica, em 20 de dezembro, vindo da Europa para assumir a chancelaria argentina. Desinformado do alcance da crise que se abateria sobre os dois países, Gallardo foi convidado por Pacheco para um almoço de quase cinqüenta lugares no Itamaraty. Pacheco pronunciou breve discurso, recheado de manifestações de cordialidade, ao qual Gallardo respondeu de improviso, ressaltando a impressão de “abundância e felicidade” que ele experimentava ao se sentar àquela “mesa suntuosa”, regressando da Europa, onde os alimentos eram dados com parcimônia. No entanto, sentados nos lados

⁷² “Reducción de armamentos, La propuesta brasileña”, *La Razón*, Buenos Aires, 7 dez. 1922, AHI 206/4/8.

⁷³ Pacheco a Toledo, tel., RJ, 14 dez. 1922, AHI 208/3/1; Pacheco a Gama, tel., RJ, 30 dez. 1922, AHI 219/3/4.

extremos da mesa, ambos não tiveram a oportunidade de conversar sobre nenhum assunto substantivo durante o almoço. À tarde, Gallardo foi recebido em audiência por Artur Bernardes, que se empenhou em demonstrar ao visitante a impossibilidade de uma guerra entre o Brasil e a Argentina, por não existirem entre os dois países nenhum dos fatores determinantes de um conflito armado. Segundo o testemunho de Gallardo em seu livro de memórias, Bernardes observou que ambos os países tinham excesso de território e escassa população, insuficiente para dar significado prático às grandes riquezas naturais de seus imensos territórios. Não faria sentido, pois, pensar em guerras de expansão territorial ou de conquista. Não existiam notáveis diferenças de raça ou de religião, nem ódios étnicos ancestrais, nem nenhuma outra divergência de caráter ideológico geral que pudesse dar motivo ao choque entre Brasil e Argentina. Tampouco existia concorrência comercial e industrial, porque os produtos de ambos eram diferentes e na verdade complementares, de maneira que não poderia haver luta comercial pelo predomínio nos mercados mundiais. A tudo isso, concluía Bernardes, deveria ser somada a situação financeira em que se encontrava o Brasil, a qual contribuía em grande parte para limitar os gastos militares brasileiros.⁷⁴

O intento de apaziguamento de Bernardes pouco podia alterar os sentimentos amargos que haviam contaminado os diversos escalões dos dois governos. Para Félix Pacheco, irado desde a recusa do convite para Valparaíso, toda a conduta da Argentina procedia da “inveja” que lhe suscitava a situação de “indiscutível relevo” do Brasil na Liga das Nações e da “posição isenta, mas firme” que os técnicos brasileiros em Genebra haviam assumido na questão do desarmamento, amparados no artigo 8º do Pacto. Pacheco encareceu aos embaixadores brasileiros em Paris e Londres que acentuassem

⁷⁴ GALLARDO, 1982, p. 331-332.

na Europa o “rigoroso espírito de fidelidade” do Brasil à orientação da Liga das Nações, da qual a Argentina se achava ausente, não podendo aquele país ter voz ativa e deliberante em matéria de desarmamento.⁷⁵ As autoridades argentinas, por sua vez, estavam indignadas com o envio da Missão Naval norte-americana ao Brasil, como foi visto, e não pareciam dispostas a contemporizar com o governo brasileiro na questão dos armamentos. O malogro da iniciativa da Preliminar de Valparaíso, jamais realizada, desconcertou a chancelaria brasileira, que passou à defensiva desde então. Diplomatas estrangeiros no Rio de Janeiro consideraram que Pacheco, ao enviar o convite, havia cometido uma gafe constrangedora por causa de sua inexperiência nos métodos diplomáticos.⁷⁶ O Brasil teria agora de arcar com o ônus de enfrentar a crítica da opinião pública no continente, liderada pela Argentina. As queixas e as desconfianças recíprocas entre os dois maiores países sul-americanos indicavam maus presságios para a Conferência vindoura em Santiago.

O Brasil e a Conferência Pan-Americana de Santiago

No pós-guerra, como já mencionado, a avaliação corrente nos círculos militares e navais brasileiros era de inferioridade do Brasil em relação às forças de seus principais competidores sul-americanos. Se comparados os efetivos militares permanentes (praças e oficiais) com as populações dos países do ABC, o resultado seria o seguinte: 1,5 homens no Brasil para cada mil habitantes, três na Argentina e cinco no Chile. Um estudo secreto do Estado-Maior do Exército sobre a situação militar na América do Sul, de dezembro de 1922, mostrou que, enquanto o Brasil podia mobilizar em caso de guerra apenas duas divisões de artilharia, a Argentina poderia contar com cinco delas. A Argentina teria orçamento de

⁷⁵ Pacheco a Dantas, tel., RJ, 29 dez. 1922, AHI 227/4/2.

⁷⁶ Tilley a Curzon, tel., RJ, 9 jan. 1923, BDFA, Part II, Series D, v. 3, p. 136-137.

guerra superior ao do Brasil, pessoal combatente em maior número e melhor instruído, além de capacidade mais rápida de mobilização. Tudo facilitaria para uma invasão do Brasil pelas forças argentinas: as linhas férreas, as estradas e os caminhos fluviais, que “serviriam, com imenso proveito, de linhas de transporte para nossa fronteira em caso de invasão”.⁷⁷

O capitão-de-mar-e-guerra Armando Burlamaqui, discursando na Câmara dos Deputados, concluiu que proporcionalmente o Brasil era o país que menos gastava com forças armadas no ABC. No tocante à Marinha, o Brasil estava “sempre aquém de suas reais necessidades, e muito abaixo do nível em que se colocaram e se acham as duas nações mais fortes do nosso continente”. A tonelagem total da esquadra de guerra brasileira era de 59.193 (dezessete navios), ao passo que a Argentina tinha 108.375 toneladas (29 navios) e o Chile 79.528 (trinta navios). O programa naval de 1906 não havia sido completado e o navio brasileiro mais moderno era de 1910.⁷⁸ Em um período de rápida evolução da indústria naval, os encouraçados da Argentina e do Chile, construídos posteriormente, provaram ser ao final mais avançados que seus similares brasileiros. Quanto a isso, Hélio Lobo escreveu que, por um “fenômeno visual”, a opinião pública via nos encouraçados a “expressão da soberania”, porque eles eram, apesar de tudo, “a arma de guerra mais possante, visível e cara”. Esses navios seriam para o povo “a imagem do poder incontestável, o emblema da pátria grande e forte”.⁷⁹ Com efeito, a questão dos navios capitais iria dominar boa parte da celeuma que se instalaria em Santiago.

A agenda da V Conferência Internacional Americana trazia um número recorde de temas, alguns deles eminentemente políticos. Ao contrário do que defendiam os Estados Unidos e outros, a

⁷⁷ “Situação militar na América do Sul: Estudo comparativo dos orçamentos da guerra para 1922 do Brasil e Argentina”, Estado-Maior do Exército, secreto, RJ, 12 dez. 1922, BN, Coleção AMF, Pasta 650.

⁷⁸ BURLAMAQUI, 1922, p. IV e p. 53.

⁷⁹ “As Conferências de Washington e Santiago...”, op. cit., p. 12 e 31.

política desta vez ia ser da alçada da conferência. Resumidamente, era o seguinte o programa aprovado pelo Conselho Diretor da UPA, em 6 de dezembro de 1922: I – Disposições adotadas nas conferências pan-americanas precedentes e sua aplicação em cada país; II – Organização da União Pan-Americana; III – Trabalhos sobre a codificação do direito internacional realizados pelo Congresso de Jurisconsultos do Rio de Janeiro; IV – Medidas destinadas a prevenir a propagação de enfermidades infecciosas; V – Acordo pan-americano sobre leis e regulamentos da comunicação marítima, terrestre e aérea; VI – Cooperação para a inspeção de mercadorias no comércio internacional; VII – Simplificação dos passaportes e adoção de um modelo comum; VIII – Cooperação em estudos agrônômicos, uniformidades de estatísticas agrícolas, combate às pragas agropecuárias e intercâmbio de plantas e sementes úteis; IX – Consideração de medidas tendentes a uma associação mais estreita das Repúblicas do continente americano no sentido de promover os interesses comuns; X – Aplicação do princípio da solução judiciária e arbitral nas diferenças entre as Repúblicas americanas; XI – Arbitragem de questões comerciais entre cidadãos de diferentes países; XII – Consideração da redução e limitação de despesas militares e navais em uma base justa e praticável; XIII – Unificação de estudos universitários e intercâmbio de títulos profissionais; XIV – Direitos dos estrangeiros residentes em Repúblicas americanas; XV – Situação dos filhos de estrangeiros nascidos na jurisdição de Repúblicas americanas; XVI – Consideração das questões que resultem de um ato de uma potência não americana atentatório aos direitos de uma nação americana; XVII – Proteção dos documentos arqueológicos e outros necessários para a formação de uma boa história americana; XVIII – Diminuição do consumo de bebidas alcólicas; e XIX – Futuras conferências.⁸⁰

Não enviariam delegações a Santiago o México, cujo governo de Obregón não era reconhecido pelos Estados Unidos, bem como o Peru e a Bolívia, que estavam de relações cortadas com o

⁸⁰ Relatório do MRE, 1923, p. 23-26.

Chile desde a Guerra do Pacífico e com ele mantinham conflitos pendentes (questão de Tacna e Arica no caso peruano e da saída para o mar no caso boliviano). Atendendo a um pedido de bons ofícios do presidente do Chile, o governo brasileiro solicitou o apoio dos Estados Unidos ao comparecimento do México. Em resposta às gestões brasileiras, o governo norte-americano registrou que não se opunha à participação mexicana, mas, nesse caso, os Estados Unidos não assinariam nenhum tratado de que fosse parte um governo não reconhecido por Washington.⁸¹ Apesar dos apelos do Chile e do Brasil, o governo Obregón não se fez representar na conferência.

Como chefe da delegação brasileira foi nomeado Afrânio de Melo Franco, deputado federal por Minas Gerais e antigo amigo e aliado de Artur Bernardes na política mineira.⁸² Além de Silvino Gurgel do Amaral, embaixador em Santiago e substituto do chefe da delegação, os outros delegados eram James Darcy, José de Paula Rodrigues Alves, Hélio Lobo e Alberto Jorge de Ipanema Moreira. A comissão militar que acompanhava a delegação era encabeçada pelo próprio chefe de Estado-Maior do Exército, general-de-divisão Augusto Tasso Fragoso, enquanto a chefia da comissão naval cabia ao contra-almirante Augusto Carlos de Souza e Silva. Integram a delegação, ainda, mais cinco conselheiros técnicos e cinco secretários, perfazendo um total de 24 membros. Félix Pacheco havia sido convidado pelo governo chileno para ir a Santiago, bem como pelo governo argentino para ser “hóspede de Estado” em Buenos Aires, por ocasião de sua passagem a caminho do Chile.

⁸¹ Alencar a Pacheco, tel., Washington, 6 mar. 1923, AHI 235/3/14.

⁸² Em 1923, ao final dos trabalhos em Santiago, Afrânio de Melo Franco escreveu um relatório de 119 páginas (doravante Relatório AMF) sobre a participação do Brasil na V Conferência Internacional Americana, guardado na Biblioteca Nacional, Coleção AMF, Pasta 415. Afonso Arinos, na biografia sobre o pai, dedicou um capítulo à Conferência; cf. MELO FRANCO, 1955, Vol. III, p.1113-1162.

O chanceler brasileiro, porém, recusou os dois convites e apresentou suas escusas por não poder aceitá-los, alegando “fortes motivos” que reclamavam sua permanência no Rio de Janeiro.⁸³

Em 11 de março de 1923, véspera da partida da delegação, Pacheco ofereceu um almoço de despedida no Hotel Glória e, em seu discurso naquele dia, destacou a franqueza e a boa-fé com que o Brasil comparecia a Santiago, “sem a mínima idéia de hostilidade contra ninguém e alheando-nos em absoluto de qualquer preocupação de hegemonia”. O Brasil não levava nenhuma idéia preconcebida para aquela “palestra de amigos”. Tal era a correção de conduta da diplomacia brasileira, assinalou, que a delegação não recebera instruções escritas da chancelaria. Bastariam as recomendações do governo que ora o seu ministro das Relações Exteriores expedia de público. Pacheco lamentou a ausência na conferência do México, Peru e Bolívia, o que impossibilitava o exame da matéria dos armamentos pela “totalidade dos países americanos”, da maneira como havia advogado a Argentina quando declinou do convite brasileiro à reunião de Valparaíso. Sobre o substitutivo Hughes à tese XII, afirmou:

Preciso e devo declarar que o Brasil condicionou expressamente à realização da Preliminar de Valparaíso a aceitação desse substitutivo, conforme telegrama que em tempo expedi ao nosso embaixador em Washington e conforme carta remetida em 5 de dezembro pelo nosso ilustre embaixador em Santiago ao ministro do Exterior do Chile, Dr. Aldunate Solar. Parecendo-nos de importância menos geral esse delicado problema e só dizendo propriamente respeito às três nações da América do Sul que mais despendem com Exército e Marinha, queríamos regulá-lo antes entre os principais interessados e tínhamos agora evidentemente o direito de nos abster de qual-

⁸³ A lista completa da delegação do Brasil encontra-se no Relatório do MRE, 1923, p. 98-99; Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 15 fev. 1923, AHI 208/2/2.

quer participação no debate respectivo, uma vez que, como já afirmei, promovendo e alcançando a modificação da redação da tese primitiva, todavia condicionáramos expressamente à realização da Preliminar de Valparaíso a nossa aceitação do substitutivo formulado pelo secretário de Estado dos Estados Unidos. [...] Não emito estas declarações somente para argumentar, pois queria dizer também que o Brasil, ao contrário do que pudera e tinha o direito, deixa de fazer cabedal dessas reservas e envia a Santiago, com a sua delegação, abalizados especialistas militares e navais.⁸⁴

Pacheco queria mostrar que, como prova de boa vontade, o Brasil iria a Santiago apesar de contrariado em sua proposta de concertação prévia entre o ABC. Como o Brasil havia apresentado uma pré-condição para a discussão da tese XII, qual seja a realização da Preliminar de Valparaíso, fato repetido duas vezes em seu discurso, Pacheco permaneceria preso à tese do condicionamento durante toda a conferência, conforme suas instruções deixariam transparecer, convicto de que os outros países participantes tinham pleno conhecimento de que o Brasil não se sentia na obrigação de debater a questão dos armamentos.

A caminho de Santiago, a delegação brasileira passou pelo Uruguai, onde foi recebida com frieza, o que fez Afrânio de Melo Franco suspeitar que a “desusada rapidez da escala do navio em Montevideú [meia hora] tivesse obedecido a ordens do governo oriental”, pelo receio de desgostar a Argentina, da qual “os uruguaios dia-a-dia se vão fazendo vassalos”.⁸⁵ Em Buenos Aires, depois de alguns dias de espera e uma audiência protocolar com o presidente Alvear e o chanceler Angel Gallardo, a delegação partiu em seguida para o Chile, no mesmo trem em que também viajaram delegados argentinos, norte-americanos, uruguaios e paraguaios.

⁸⁴ Relatório do MRE, 1924. Anexo A, p. 110-121.

⁸⁵ Relatório AMF, op. cit., p. 2.

Durante o longo percurso transandino, as delegações estiveram em contato forçado por quatro dias, prevalecendo, naquelas circunstâncias, as regras usuais de civilidade.

Uma vez na capital chilena, um dia antes de se iniciar a conferência, Melo Franco e outros delegados brasileiros foram recebidos no Palácio La Moneda pelo presidente Arturo Alessandri e o novo ministro das Relações Exteriores, Luis Izquierdo. Melo Franco alertou o mandatário chileno sobre a existência de “força oculta interessada em perturbar a obra da conferência”. Alessandri, por seu turno, recordou a “tradição ininterrupta da política de profunda amizade que, em todos os tempos, existiu entre o Chile e o Brasil”. Acrescentou que, assumindo o governo, seu primeiro ato de política internacional foi mandar uma embaixada ao Rio de Janeiro, como demonstração solene dessa amizade, uma vez que ele próprio não havia podido ir pessoalmente, como era o seu desejo. Por fim, o presidente chileno fez uma sugestão “em caráter confidencialíssimo”: se Artur Bernardes quisesse ter um encontro com ele e os presidentes da Argentina e do Uruguai, em Montevideu, o Chile tomaria a iniciativa de promover essa reunião. Melo Franco transmitiu imediatamente a sugestão ao Itamaraty.⁸⁶

A conferência teve início em 25 de março de 1923, com uma sessão solene no salão de honra do Congresso chileno, inaugurada por Alessandri com um discurso de exaltação ao legado histórico e às virtudes do pan-americanismo. No dia seguinte, realizou-se a primeira sessão plenária da conferência, sob a presidência do chanceler Luis Izquierdo. Foram então constituídas oito comissões para a discussão dos tópicos do programa: política, jurídica, higiene, comunicações, comércio, agricultura, limitação de armamentos e educação.⁸⁷ A mesa diretora compôs a comissão de

⁸⁶ Melo Franco a Pacheco, tel. confidencial, Santiago, 25 mar. 1923, AHI 273/3/16.

⁸⁷ Para um resumo dos trabalhos de todas as comissões, ver Relatório do MRE, 1924, p. 31-65.

iniciativa e redação, e, como presidente da conferência, foi escolhido o chefe da delegação chilena, Agustín Edwards. A tese XII seria discutida na comissão de armamentos, presidida por Henry P. Fletcher, chefe da delegação dos Estados Unidos. O relator da comissão seria o delegado chileno Antonio Huneeus. No entanto, dada a controvérsia do tema, as delegações evitaram deliberadamente reunir a comissão e a atividade nos primeiros dias concentrou-se em *démarches* paralelas.

A sugestão chilena para um encontro de cúpula em Montevideo foi recebida com interesse pelo governo brasileiro. Era mais urgente, porém, definir a estratégia brasileira para as negociações em Santiago sobre a questão dos armamentos. Em telegrama a Melo Franco, Pacheco propôs duas saídas: a) abstenção pura e simples; ou b) uma declaração dizendo que o Brasil iria examinar “com bom espírito” o que a conferência resolvesse, “dando de tudo conhecimento, no devido tempo, ao Congresso Nacional, a quem a nossa Constituição reservou a competência exclusiva de fixar as forças de terra e mar”.⁸⁸ O governo brasileiro queria, no máximo, a aprovação de uma fórmula teórica ou texto genérico que afirmasse solenemente não estarem os Estados americanos se armando uns contra os outros e que cogitavam de Exército e Marinha apenas para atender às exigências de segurança interna e defesa. Para isso, o Brasil precisaria provar que não pretendia a superioridade militar sobre a Argentina e o Chile, sem ao mesmo tempo se deixar amarrar por um acordo que limitasse seus planos de reorganização das forças armadas.

Em 28 de março, Melo Franco transmitiu a Alessandri os “entusiásticos aplausos” de Bernardes pelo discurso de abertura e a concordância em princípio do governo brasileiro com a proposta da cúpula de presidentes do Cone Sul. Sobre a tese XII, Alessandri

⁸⁸ Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 26 mar. 1923, AHI 273/3/16.

confessou que o Chile não a teria proposto se tivesse previsto todos os fatos posteriores.⁸⁹ Naquele momento, o objetivo primordial do governo chileno era evitar o naufrágio da conferência em função das divergências sobre armamentos. Dois dias depois, Agustín Edwards convidou Melo Franco e Henry Fletcher para uma conversa a três, enfatizando que urgia encontrar uma solução concreta para a questão. Melo Franco defendeu a posição brasileira e, segundo as instruções do Rio de Janeiro, declarou que o Brasil preferia abster-se da discussão, limitando-se à entrega de uma declaração escrita com o seu ponto de vista. O governo brasileiro seria favorável, mesmo assim, a uma fórmula geral sobre o desarmamento, sem tratar especificamente de reduções de orçamentos militares.⁹⁰

Enquanto prosseguia a conferência, a opinião pública na Argentina continuava a criticar o Brasil, como vinha fazendo desde dezembro de 1922. O jornal *La Prensa*, em editorial de 31 de março, intitulado “A origem da militarização brasileira”, afirmou que escritores abalizados no Rio de Janeiro atribuíam a Epiácio Pessoa o que chamaram de “ofensiva militarista contra a Argentina”, fazendo menção à contratação da Missão Militar francesa e à Missão Naval norte-americana. Em seu mandato, notou o jornal, o ex-presidente brasileiro havia precipitado a preparação militar “de maneira extraordinária, ganhando dias, como se um inimigo estrangeiro estivesse já em marcha sobre as fronteiras de sua pátria”. Nos países vizinhos, observava-se com inquietação que os contratos secretos para as duas missões contrastavam com o princípio do registro e publicidade dos tratados, consagrado pelo Pacto da Liga das Nações, que o Brasil dizia cumprir. No mesmo dia, o *La Nación* publicou longo artigo de fundo sobre os armamentos, levantando suspeitas acerca das intenções do Brasil de estabelecer sua hegemonia militar e naval no continente.⁹¹

⁸⁹ Relatório AMF, op. cit., p. 13.

⁹⁰ MELO FRANCO, op. cit., Vol. III, p. 1130.

⁹¹ “El origen de la militarización brasileña”, *La Prensa*, Buenos Aires, 31 mar. 1923, AHI 206/4/9; Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 1^a abr. 1923, AHI 208/2/2.

Melo Franco queixou-se da “imprevista e descabida campanha promovida pela imprensa argentina contra o Brasil”, que havia criado uma “falsa atmosfera de hostilidade” e de desconfiança para com os propósitos do governo brasileiro na política internacional hemisférica. Além de obstruir o debate e emperrar a solução do problema da tese XII, o Brasil era acusado de ter sido tomado de “paixão militarista”, a qual teria ficado patente com a “espetaculosa exibição”, durante as festas do Centenário da Independência, de “luzidas e numerosas tropas de parada, em que avultavam, ao lado de armas conhecidas, os novos tanques e os aviões de guerra de terra e mar, cujas descobertas e aperfeiçoamentos se tinham assinalado na grande guerra de 1914-1918”. Em Santiago, Fletcher confidenciou em particular a Melo Franco que, nos Estados Unidos, também se atribuía ao Brasil “desejo de manter uma posição ostensiva de superioridade e hegemonia entre os seus irmãos latino-americanos”.⁹²

Convém ressaltar que a delegação dos Estados Unidos havia recebido instruções do Departamento de Estado para adotar um baixo perfil na conferência, evitando contrariar os países latino-americanos em temas espinhosos e procurando mostrar genuína boa vontade para com as outras delegações. A administração republicana do presidente Harding, consciente da extraordinária expansão dos negócios norte-americanos na região, optou deliberadamente por uma postura de autocontenção, destinada a salvaguardar o prosseguimento suave da penetração econômica em curso. O objetivo da diplomacia do *big business* não consistia em chegar a acordos políticos de relevo em Santiago, mas simplesmente cultivar a amizade latino-americana e dissipar sentimentos antiamericanos remanescentes, motivados, entre outras coisas, pelas intervenções dos Estados Unidos na América Central e no Caribe. No que se

⁹² Relatório AMF, op. cit., p. 14.

refere ao desarmamento, o governo norte-americano já havia decidido as questões verdadeiramente vitais na Conferência Naval de Washington. Na América Latina, poucos países possuíam marinhas importantes e, mesmo entre o ABC, a capacidade de seu poder naval era muito inferior em relação às grandes potências. Do total da ativa dos exércitos do mundo e das forças organizadas militarmente, o continente americano representava apenas 6% desse número, enquanto a Europa detinha 57% da ativa dos exércitos e 74% das forças organizadas. A discussão da tese XII era, em certo sentido, um exercício teórico, no qual os Estados Unidos se apresentavam como mediador entre Argentina, Brasil e Chile, por meio da ação comedida de Fletcher na comissão de armamentos.⁹³

A delegação argentina, chefiada por Manuel Augusto Montes de Oca, defendia uma solução que implicasse compromisso efetivo com a redução ou a limitação dos armamentos. Como o Brasil se opunha a isso, o assunto não evoluía. Huneus, a quem competia redigir um parecer à comissão, buscou aproximar as duas delegações e convidou Melo Franco para um encontro, no dia 4 de abril, com Montes de Oca e Fernando Saguié, também membro da delegação argentina. Os resultados foram nulos. Em 6 de abril, a comissão de armamentos reuniu-se, pela primeira vez, para ouvir que o relator não possuía ainda elementos para o seu parecer e que seria preciso, por conseguinte, adiar a matéria. Entrementes, a pedido de Edwards, Melo Franco preparou um arrazoado que poderia servir de base a uma declaração futura sobre a tese XII. Vários dias se passaram, em marchas e contramarchas confidenciais, até que, em 11 de abril, Huneus apresentou finalmente sua *ponencia* à comissão, baseada em alguns pontos no documento que Melo Franco lhe dera a conhecer a título pessoal e em total sigilo.

⁹³ GRIEB, 1976, p. 184-189; SMITH, 1991, p. 146-147; Alencar a Pacheco, tel., Washington, 19 out. 1923, AHI 235/3/14.

Depois da apresentação do parecer Huneeus, que não se afastava muito do que pensava a delegação brasileira, os jornais argentinos passaram a atacar também o Chile, acusando-o de se achar preso ao Brasil por um “tratado secreto”. Não havia tratado algum, mas a freqüência dos contatos do chefe da delegação brasileira com o presidente chileno parecia indicar que existia estreita coordenação entre os dois países na conferência. Em nova audiência com Alessandri, este declarou a Melo Franco que reconhecia as necessidades especiais de defesa do Brasil, cujo poder militar era mesmo inferior ao de seus vizinhos, e que se sentia “com coragem de dizer estas verdades ao presidente Alvear”. Na opinião de Alessandri, a recusa argentina da Preliminar de Valparaíso havia sido um “profundo erro”, daí sua sugestão para uma cúpula em Montevidéu. O que a Argentina temia não era propriamente o aumento do atual poder brasileiro, mas a “indeterminação desse aumento”. O presidente chileno acreditava que se o Brasil desse a conhecer o limite a que aspirava, “o alarma argentino cessaria”.⁹⁴

Em 14 de abril, o delegado de Honduras, Benjamin Villaseca Mujica, por iniciativa própria, propôs que a conferência recomendasse dois pontos aos governos do continente: 1) declarar como princípio de solidariedade continental que todos os povos da América consideravam as suas instituições armadas como tendo por único objetivo o resguardo da sua soberania nacional; e 2) que a fim de chegar a acordos políticos em matéria naval, os governos do ABC, principais interessados, resolveriam sobre os detalhes técnicos de um convênio sobre o assunto. O delegado hondurenho acrescentou que a questão das forças terrestres devia ser excluída por enquanto do debate e que seria prematuro se a conferência se pronunciasse sobre ela. Esse critério seria reforçado por diversos fatores: “A escassa população, a enorme distância geográfica, a difi-

⁹⁴ Relatório AMF op. cit., p. 33.

culdade dos meios de comunicação e o aforismo técnico de que o domínio do mar resolve os conflitos armados”. A proposta convinha tanto ao Brasil que os argentinos desconfiaram que o delegado de Honduras agira em conluio com a delegação brasileira. Mesmo sem participação alguma na iniciativa hondurenha, o Brasil com tato passou a defendê-la na comissão. Na mesma sessão, o delegado do Paraguai, Manuel Gondra, lançou a idéia de um tratado continental para a prevenção da guerra, proposta igualmente apoiada em seguida pela delegação brasileira. Uma subcomissão foi apontada para estudar o assunto em separado, da qual Melo Franco faria parte em nome do Brasil.⁹⁵

A proposta de Honduras não vingou, mas no espírito de seu segundo ponto Edwards confidenciou a Melo Franco que o governo chileno iria propor a limitação dos armamentos navais no ABC em 80.000 toneladas para os navios capitais, categoria que englobaria os cinco encouraçados existentes nos três países. Em resposta, Melo Franco retrucou que “preferíamos ver integralmente fracassada a conferência a nos submetermos a imposições e medidas prejudiciais aos interesses supremos da nossa segurança e defesa”. Diante dessa reação dura por parte do Brasil, Edwards adiou o anúncio público da proposta chilena, feita depois na comissão de armamentos sem referência ao limite máximo de tonelagem. Félix Pacheco, que era mantido informado dos acontecimentos por telegramas quase diários de Santiago, comunicou a Melo Franco que o governo brasileiro poderia eventualmente aceitar a proposta de equivalência naval desde que limitada a um período de cinco anos.⁹⁶

Nesse estágio tenso da discussão da tese XII, os jornais chilenos publicaram, em 17 de abril, notícias de que o Exército bra-

⁹⁵ Ibid., p. 35-37.

⁹⁶ Ibid., p. 43; Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 16 abr. 1923, AHI 273/3/16.

sileiro iria criar novas unidades em vários pontos do Sul do Brasil e que o governo brasileiro estava negociando com a Submarine Boat Corporation, de Nova York, a construção de uma frota de submarinos no valor de 10 milhões de dólares, o que constituiria uma das maiores encomendas feitas após o término da Primeira Guerra Mundial. Aqueles informes, baseados em despachos da United Press International e da Associated Press, acirraram ainda mais os ânimos contra o Brasil, colocado em posição constrangedora. Tomado de surpresa, o governo brasileiro não viu outra alternativa senão emitir um comunicado, publicado oficiosamente no *Jornal do Commercio*, negando de forma categórica a notícia, qualificando-a de “absolutamente inexata e mentirosa”. A “balela”, acusou o jornal, havia sido plantada por “impertinentes semeadores de discórdia” para prejudicar o Brasil em Santiago. O comunicado tentava remediar a situação, mas nos círculos mais informados a divulgação do desmentido teve resultado oposto. Várias embaixadas e legações estrangeiras no Rio de Janeiro, por exemplo, sabiam que o governo brasileiro, já há algum tempo, vinha efetivamente entabulando conversações para a aquisição de novos submarinos. O embaixador Morgan chamou a atenção do Departamento de Estado para a incongruência do governo Bernardes:

É de conhecimento comum que, ou diretamente ou por meio de intermediários, representantes da Itália (Fiat), da Grã-Bretanha (Vickers-Armstrong) e dos Estados Unidos (Electric Boat Co.) vêm negociando com o Ministério da Marinha por mais de um ano sobre este assunto.⁹⁷

Politicamente, a posição do Brasil era quase insustentável. Gurgel do Amaral reclamou: “Embora sem motivo algum, o fato público e notório é que estamos considerados no estrangeiro, hoje

⁹⁷ *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 19 abr. 1923, BN Microfilmes; Morgan a Hughes, ofício, RJ, 24 abr. 1923, NA 832.34/175.

mais que nunca, graças a uma campanha de difamação caluniosa contra nós, como armamentistas e belicosos”.⁹⁸ Como a posição do Brasil na conferência se deteriorava a cada dia, Artur Bernardes convocou uma reunião ministerial de seu gabinete para avaliar as alternativas diante do aumento da pressão internacional. Pacheco informou Melo Franco sobre a realização da reunião, na qual se decidira que o Brasil manteria sua linha de conduta observada até aquele momento:

Acabamos de ler que o Presidente Alvear reuniu os Ministros das Relações Exteriores, Guerra e Marinha, assentando recomendar a Montes de Oca que mantenha a mesma linha de conduta observada até agora. É também e só o que nos cumpre fazer. Repito que a matéria técnica passou a um plano secundário. A questão no momento tornou-se eminentemente política. [...] [O Brasil] não quer expor-se ao perigo de novas ciladas pela generalização impensada de um debate totalmente irrelevante para a maioria das nações representadas na Conferência e só dizendo respeito ao Brasil, Chile e Argentina.⁹⁹

Pacheco orientou Melo Franco mais de uma vez a se abster do debate, seguindo a tese do condicionamento expresso na carta de Gurgel do Amaral a Aldunate Solar. Entretanto, Melo Franco achava que o momento político exigia a participação do Brasil e que a recusa em discutir o tema só faria agravar sua situação. Tendo antes enviado carta a Alessandri, prevenindo-o do fato, Melo Franco apresentou, na sessão de 21 de abril da comissão de armamentos, uma Declaração de Princípios em nome da delegação brasileira, redigida por ele próprio. Em sua primeira frase, o

⁹⁸ Amaral a Pacheco, tel., Santiago, 26 abr. 1923, AHI 231/4/13.

⁹⁹ Pacheco a Melo Franco, tel. urgente, RJ, 21 abr. 1923, AHI 273/3/16.

documento proclamava ser o supremo objetivo do Brasil “viver em paz com todos os povos do mundo”. A declaração procurava enfatizar as tradições pacifistas do país, a prática do arbitramento e a “índole idealista” do povo brasileiro, de acordo com o espírito da Constituição de 1891, que estabelecia textualmente em seu artigo 88: “Os Estados Unidos do Brasil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação”. A preparação militar e a organização de sua defesa eram problemas que o Brasil só teria abordado seriamente a partir de 1916, em virtude da guerra mundial. Depois de destacar o tamanho modesto das forças de terra e mar do Brasil, em comparação com outros países da América do Sul, a declaração repassou o debate sobre o desarmamento no âmbito da Liga das Nações desde a 1ª Assembléia, explicando a posição brasileira naquele foro. Em Santiago, apesar da precariedade de condições de sua Marinha, o Brasil não se furtara a debater o tema dos armamentos navais com as Repúblicas americanas irmãs, embora achasse difícil encontrar uma “base única e igual” a ser aplicada a países de condições geográficas tão diferentes. Mesmo assim, a delegação do Brasil aceitaria um acordo que contemplasse a limitação da tonelagem dos navios capitais, durante cinco anos, a 80.000 toneladas. Concluída a declaração que:

[...] o Brasil não se desliga dos compromissos que assumiu e está pronto a negociar em qualquer tempo, de chancelaria a chancelaria, em ajuste com um ou mais países americanos irmãos, pactos de limitação de armamentos navais, sobre uma base justa e praticável, resguardadas as condições recíprocas da segurança nacional. [...] Não é outro o argumento de justiça em que se assenta o ponto de vista do Brasil. Pelos navios de ataque é que se mede a força ofensiva das esquadras, e, como o Brasil deseja a paz com toda a sinceridade e nela deposita a sua mais ardente fé, não põe dúvida em

acordar com as potências amigas a fixação da tonelagem máxima dos navios capitais, conservando a sua liberdade de ação para os navios defensivos, construção e complemento de bases navais e organização defensiva das costas.¹⁰⁰

Depois da leitura da Declaração de Princípios brasileira, Montes de Oca tomou a palavra e, após repetir por três vezes que a Argentina era a “campeã da arbitragem no mundo”, apresentou à comissão a contraproposta de seu governo: 55.000 toneladas para os navios capitais; 60.000 para os navios de guerra auxiliares de superfície; 25.000 para os navios porta-aviões e 15.000 para os submarinos. O pomo da discórdia era a tonelagem dos navios capitais, o que levou a um confronto de números. Os dois encouraçados argentinos, o *Moreno* e o *Rivadavia*, deslocavam 27.000 toneladas, perfazendo um total de 54.000 no limite proposto por Montes de Oca. Os encouraçados brasileiros, o *São Paulo* e o *Minas Gerais*, eram de 21.000 cada um, totalizando 42.000 toneladas. Se o Brasil aceitasse o máximo de 55.000, o que sobrava (13.000) era insuficiente para outro navio capital. A proposta argentina, portanto, consagrava o *status quo*, que o Brasil entendia lhe ser desfavorável. O teto comum de 80.000 toneladas, ainda que subscrevesse o princípio da equivalência naval, permitiria ao Brasil eventualmente adquirir novo encouraçado de 35.000 toneladas, limite estabelecido no Tratado Naval de Washington para cada navio capital.¹⁰¹ A Argentina não aceitava essa hipótese e, em conseqüência, as duas propostas pareciam irreconciliáveis.

A forma de conduzir a política brasileira na conferência deu azo a alguma fricção entre a delegação do Brasil e o Itamaraty. Como o teor da Declaração de Princípios não lhe havia sido

¹⁰⁰ Declaração de Princípios feita pelo chefe da delegação brasileira na sessão de 21 de abril de 1923 da comissão de armamentos, Relatório do MRE, 1924. Anexo A, p. 144-156.

¹⁰¹ BURLAMAQUI, 1923, p. 43-45.

transmitido de antemão, Pacheco criticou posteriormente os “dados técnicos” mencionados no texto, “susceptíveis de amplas controvérsias, nas quais em rigor não precisávamos entrar e cuja discussão na conferência pode ainda acarretar surpresas que devemos cautelosamente evitar”. Melo Franco contestou a avaliação do chanceler de que a declaração continha propostas concretas e pediu mais independência: “Minha posição neste momento exige toda liberdade de ação, que não posso exercer sem a mais absoluta confiança do governo”.¹⁰² Na verdade, o chefe da delegação brasileira não queria aderir à tese do condicionamento, tão cara a Pacheco, que se via assim contrariado em sua autoridade de ministro de Estado. Ao mesmo tempo, Melo Franco, ligado ao presidente da República por antigos laços de amizade, sentia-se fortalecido para imprimir sua própria estratégia de atuação.

Em 24 de abril, em mais uma tentativa de contornar o impasse e buscar uma solução harmônica, Alessandri convocou os chefes das delegações do ABC para uma reunião no palácio presidencial e fez nova proposta, a ser aprovada sob a forma de recomendação pela conferência. Dois prazos de acordo naval de cinco anos seriam estabelecidos: 1923-1928 e 1928-1933. Durante o primeiro prazo, a tonelagem máxima seria de 66.000 para os navios capitais, 85.000 para cruzadores e outros, e 15.000 para os submarinos. No segundo, o limite para os navios capitais subiria para 90.000 e os demais aumentariam em um terço. O presidente chileno chegou a apelar diretamente a Artur Bernardes para que aceitasse os termos conciliatórios da solução chilena. Em telegrama ao Itamaraty, Melo Franco manifestou-se contrário à proposta, mas como a delegação argentina se apressou em responder a Alessandri que não a aceitava tampouco, coube à Argentina o maior ônus dessa nova frustração.¹⁰³

¹⁰² Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 22 abr. 1923, AHI 273/3/16; Melo Franco a Pacheco, tel., Santiago, 22 abr. 1923, AHI 273/3/16.

¹⁰³ Melo Franco a Pacheco, tel., Santiago, 25 abr. 1923, AHI 273/3/16.

Embora guardando distância do debate, os Estados Unidos acompanhavam com atenção o desenrolar daquele drama sul-americano. Em face da divergência que persistia, e como ainda se comentava sigilosamente sobre a possibilidade de uma cúpula em Montevideú, Fletcher propôs então a realização de uma reunião dos países do ABC em Washington para a discussão da matéria. Em telegrama urgente, pessoal e secreto a Félix Pacheco, Melo Franco endossou plenamente a idéia. Para ele, essa seria a vitória integral do ponto de vista do Itamaraty, somente mudada a sede do projetado encontro de Valparaíso para a capital dos Estados Unidos. Como Fletcher resolvera telegrafar sigilosamente ao presidente Harding solicitando autorização para propor a reunião do ABC em Washington, Pacheco orientou o embaixador Alencar, em 26 de abril, a falar pessoalmente com o chefe de Estado norte-americano em apoio a essa iniciativa. O resultado dessa gestão seria comunicado imediatamente a Artur Bernardes, que estava acompanhando “com o maior empenho todos os passos da questão”. Pacheco aproveitou para recordar a Alencar que, em relação à questão dos armamentos, “cuja inclusão no programa deveríamos ter resolutamente vetado”, nenhum auxílio ao Brasil os norte-americanos haviam prestado até aquele momento.¹⁰⁴

Para cumprir suas instruções, Alencar procurou logo Hughes a fim de obter a desejada audiência presidencial. O secretário de Estado, no entanto, achou a proposta “prematura”. Pedindo a mais absoluta confidencialidade, Hughes externou também ao diplomata brasileiro seu “profundo desagrado” pelo fato de que Fletcher não havia telegrafado a ele sobre o assunto, preferindo fazê-lo diretamente ao presidente Harding. No dia seguinte, quando o embaixador brasileiro foi recebido por Harding na Casa Branca, este se

¹⁰⁴ Melo Franco a Pacheco, tel. urgente, pessoal e secreto, Santiago, 26 abr. 1923, AHI 273/3/16; Pacheco a Alencar, tel., RJ, 26 abr. 1923, AHI 235/4/6.

disse “sempre pronto a auxiliar”, mas seria preciso no caso conhecer todos os detalhes antes de tomar qualquer resolução.¹⁰⁵ As autoridades norte-americanas, desinteressadas do tema e pautadas pela continuidade de sua política absenteísta em Santiago, desconversaram e a idéia não prosperou. Além disso, o descontentamento de Hughes com a atitude de Fletcher terá talvez servido para que o secretário de Estado desaconselhasse vivamente a proposta a Harding. A propósito, Melo Franco lastimou que Alencar não tivesse guardado a necessária reserva que Fletcher havia pedido no caso, revelando o fato a Hughes em hora inoportuna, o que bem poderia ter colaborado para a ruína em seu nascedouro da projetada reunião do ABC em Washington.¹⁰⁶ Seja como for, era flagrante o contraste entre a liderança de Hughes na Conferência Naval de Washington e a paralisia norte-americana na capital chilena.

Em 30 de abril, Montes de Oca declarou na comissão de armamentos que a Argentina não desejava acordos que aumentassem as suas despesas militares e navais porque “a conseqüência seria a paz armada”. Reafirmou que o governo argentino não aceitava a última proposta de Alessandri e, com isso, punha definitivamente “o ponto final” à questão. A saga da tese XII parecia ter chegado ao fim, uma vez que Melo Franco tinha a intenção de permanecer em silêncio, deixando as coisas como estavam. Neste momento, Gurgel do Amaral, que conhecia bem as opiniões de Pacheco, interveio para recordar a existência da carta que ele havia entregue ao ex-chanceler chileno, em 5 de dezembro de 1922, na qual o governo brasileiro informava acerca do condicionamento da tese XII à Preliminar de Valparaíso. O Brasil, explicou o embaixador brasileiro, embora tivesse comparecido a Santiago, por con-

¹⁰⁵ Alencar a Pacheco, tel., Washington, 27 abr. 1923, AHI 235/3/14.

¹⁰⁶ Relatório AME, op. cit., p. 72.

sideração ao país-anfitrião, acompanhado de oficiais e técnicos do Exército e da Marinha, sempre tivera o propósito de não discutir na conferência a questão dos armamentos, pelos motivos que expôs na sua Declaração de Princípios de 21 de abril. Claramente aparecia, enfim, a tese do condicionamento e da participação brasileira no debate como uma “concessão” que o Brasil fazia aos demais países participantes. A delegação argentina agitou-se e quis entender que se tramara um “pseudo-pacto secreto” entre o Brasil e o Chile, anterior à conferência. Semanas de negociações teriam sido mera perda de tempo em função desse conchavo entre os dois países. Com estardalhaço, os argentinos aproveitaram a oportunidade para “virar a mesa” e usar o episódio como o pretexto que faltava para repudiar qualquer conciliação. Dois dias antes, a delegação argentina já havia protagonizado um lance teatral na comissão, levantando-se e abandonando o recinto enquanto eram votadas conclusões pontuais do parecer Huneeus. O incidente da controvertida carta gerou nova onda de mal-estar generalizado contra o Brasil e atingiu pesadamente também o Chile, acusado desta vez de “traição” pela imprensa argentina, para desgosto e fúria de Alessandri. O Chile aparecia como se tivesse feito jogo duplo, ludibriando a Argentina desde o início, o que obrigou a chancelaria chilena a divulgar um comunicado dando sua versão dos fatos. Alguns jornais chilenos pediram que Gurgel do Amaral fosse chamado de volta pelo governo brasileiro depois de sua infeliz intervenção na comissão de armamentos.¹⁰⁷ A partir daí, não haveria clima negociador para nenhum outro acordo em Santiago.

O encerramento formal da conferência ocorreu em 3 de maio, com uma sessão especial na Câmara dos Deputados chilena, oca-

¹⁰⁷ MELO FRANCO, op. cit., Vol. III, p.1145-1147; Stewart a Curzon, tel., RJ, 7 maio 1923, BDFA, Part II, Series D, v. 3, p. 181-182; *La Prensa*, Buenos Aires, 8 jun. 1923, AHI 206/4/10.

sião em que foi assinado o Tratado para evitar ou prevenir conflitos entre os Estados americanos, que ficaria conhecido como Pacto Gondra, em referência ao delegado paraguaio responsável pela iniciativa. O tratado estabelecia que toda a questão entre dois ou mais Estados americanos que não pudesse ser resolvida pela via diplomática ou pelo arbitramento seria submetida a uma “comissão investigadora”, encarregada de estudar a questão em apreço. Em caso de conflito, os signatários do tratado obrigavam-se a não tomar medidas de preparação militar nem iniciar hostilidades antes de ser conhecido o relatório daquela comissão, após o que os Estados não poderiam entrar em guerra pelo prazo de seis meses, período adicional para se buscar uma solução da dificuldade.¹⁰⁸ A delegação brasileira colaborou ativamente nas negociações que resultaram no Pacto Gondra. Esse seria um meio de mostrar que o Brasil estava realmente comprometido com a paz na região (o que muitos já punham em dúvida), e que também estava disposto a cooperar construtivamente para esse nobre fim. Se a V Conferência Internacional Americana havia falhado como prévia regional das discussões gerais sobre o desarmamento em nível universal, pensava-se, o novo Tratado bem poderia servir como exemplo do espírito de conciliação prevalecente na América, ao contrário do que sucedia na Europa, mostrando quão efetivo e progressista ainda era o pan-americanismo.

Ainda durante o encerramento, Montes de Oca pronunciou um discurso que Melo Franco descreveu como “hino à grandeza e ao poder da República Argentina, com a exaltação de seus ideais pacifistas e o acento seguro da confiança nos seus ilimitados destinos”. O delegado argentino assinalou que, em seu país, havia dois professores primários para cada soldado, acrescentando outros dados que espelhariam o progresso argentino. Em alusão ao episódio

¹⁰⁸ MELO, 1950, p. 262-266.

do condicionamento brasileiro, referiu-se a “reservas ignoradas pela conferência”, lamentando o fracasso da tese XII, malgrado o esforço da Argentina. O discurso foi ovacionado pelos presentes, que exclamaram vivas à nação argentina. Após alguma hesitação, Melo Franco falou de improviso, em peça de oratória igualmente eloqüente. O Brasil, diferentemente do país vizinho, observou, “talvez não se possa ufanar de constituir um pedaço tão privilegiado do planeta, como essa imensa e esplendorosa planície, que se estende do sopé da cordilheira majestosa até as margens do Atlântico”. O território brasileiro, ao contrário, continha “regiões adustas”, que só tinham podido ser desbravadas “pelo calor do nosso sangue e pela coragem dos filhos dos nossos sertões”, vencendo a resistência dos elementos naturais. Sobre os armamentos, Melo Franco declarou que o governo do Brasil estava pronto, “em qualquer ocasião”, a exhibir o quadro de seu aparelhamento militar e naval, perante a autoridade designada, “sem a menor reserva mental”. Negou que a conferência tivesse fracassado e enalteceu, como prova disso, a “obra duradoura” do Pacto Gondra.¹⁰⁹

Além da questão dos armamentos, outros tópicos da conferência de interesse maior para o Brasil foram a proposta uruguaia de uma Liga das Nações americana e o debate sobre a reorganização da União Pan-Americana. O projeto do Uruguai, baseado em proposta anterior do presidente Brum, foi visto com reservas por vários países, incluindo o Brasil, cioso de sua posição em Genebra, e a idéia de estabelecer uma Liga das Nações continental não logrou apoio suficiente para sua aprovação. Quanto à UPA, os protestos latino-americanos por maior democratização da União, influenciados pela ausência do México na conferência, resultaram em mudanças na sua estrutura: países que não estivessem representados

¹⁰⁹ Relatório do MRE, 1924. Anexo A, p. 156-161; MELO FRANCO, op. cit., Vol. III, p. 1153-1157.

diplomaticamente em Washington poderiam nomear membros especiais para o Conselho Diretor, cujo presidente passaria a ser eleito, terminando o privilégio de perpetuidade do Secretário de Estado norte-americano naquela função. No cômputo geral, o Pacto Gondra foi considerado o principal resultado concreto de Santiago.¹¹⁰

A imprensa no Brasil, que acompanhou a conferência com certo distanciamento, teve avaliações díspares dos resultados da reunião. Os jornais simpáticos ao governo federal procuraram ressaltar a “confraternização americana” presente nos discursos oficiais. O *Paiz* elogiou o “abençoado projeto” do Pacto Gondra, sinal dessa concórdia continental. Outros jornais não foram tão benevolentes. O *Imparcial* comentou sarcasticamente que o Brasil estava se afastando da tradição diplomática pacifista do país, pois os delegados brasileiros tinham ido a Santiago apenas com o desejo de “embrulhar os adversários”. O jornal *A Pátria* arriscou dizer que o Brasil havia saído de “uma das mais delicadas crises internacionais registradas na nossa história diplomática”. A lição da conferência, ensinou o matutino carioca, era a revivescência do nacionalismo a guiar a conduta dos Estados: os egoísmos nacionais estavam “em positiva ascendência sobre as utopias de uma solidariedade geográfica”.¹¹¹

Em seu retorno do Chile, a delegação do Brasil passou novamente em escala por Buenos Aires, apesar da oposição de alguns delegados, que temiam possíveis demonstrações públicas de hostilidade. Coube a Melo Franco a decisão de manter o roteiro original

¹¹⁰ Para outras análises da Conferência de Santiago, além das obras já citadas antes, ver INMAN, 1965, p. 88-105; JORNAL DO COMMERCIO, op. cit., p. 94-108; e LOBO, 1939, p. 85-95.

¹¹¹ “Um hino à fraternidade continental”, *O Paiz*, Rio de Janeiro, 7 maio 1923; “O Brasil na Conferência de Santiago”, *O Imparcial*, Rio de Janeiro, 1º abr. 1923; “A lição da Conferência”, *A Pátria*, Rio de Janeiro, 18 maio 1923; BN Coleção AMF, Pastas 454 e 652.

para não dar sinais ostensivos de ressentimento pela recente atitude da Argentina na refrega de Santiago. Na capital argentina, o chefe da delegação brasileira foi convidado por Alvear para um jantar na residência presidencial. Não tendo sido alcançado um acordo em Santiago, Alvear propôs confidencialmente uma conversação sobre armamentos entre o Brasil e a Argentina, em local de comum acordo, por meio de algum “agente confidencial de cada lado”, a fim de não deixar “constância dos fatos” caso fracassasse o entendimento bilateral. A eventual persistência de desacordo em nada afetaria as relações de amizade entre os dois países, porque os governos respeitariam os motivos da divergência e a confidencialidade afastaria o perigo de conjecturas pessimistas da imprensa, suscetíveis de influenciar a opinião pública. Desse entendimento, porém, não faria parte o Chile, pois sua entrada no convênio complicaria o assunto e tornaria mais difícil a solução.¹¹² A iniciativa argentina parecia mesmo ter por finalidade tomar a frente do Chile, caso aquele país resolvesse ressuscitar a idéia da reunião de cúpula em Montevideú, a qual permaneceu latente ao longo de toda a conferência, sem ter sido jamais levada a público.

Melo Franco transmitiu o recado de Alvear em carta reservada a Artur Bernardes, datada de 28 de junho de 1923, na qual aproveitou para comentar sua ação na Conferência de Santiago. “Não obstante o absurdo da idéia”, escreveu Melo Franco, “o fato é que se criou para o Brasil a fama de nação prussianizada, imperialista, com ambições de hegemonia na América Latina e preocupada, antes de tudo, com o problema do seu Exército e de sua Marinha”. O único meio a empregar para pôr fim a essa “mentira”, defendeu, era aquele adotado pela delegação do Brasil, isto é, não aceitar nenhum convênio sobre a questão dos armamentos, como deliberação coletiva da conferência, mas não silenciar no debate da tese XII, participando dos trabalhos da comissão respectiva. Sobre a proposta de Alvear, Melo Franco foi taxativo: “Penso que não deve-

¹¹² Relatório AMF, op. cit., p. 96-97; HILTON, 1986, p. 19.

mos ultimar ajuste algum com a Argentina sem dar conhecimento prévio ao Chile”. O abandono da fórmula tripartite em favor do bilateralismo não seria conveniente para o Brasil, mesmo que o Chile já não fosse mais um aliado estratégico fundamental desde os chamados “Pactos de Maio”, conjunto de acordos assinados entre a Argentina e o Chile, em 1902, os quais prepararam o caminho para a reaproximação bilateral e a resolução das disputas entre os dois países sobre limites e reivindicações territoriais recíprocas. Explicou Melo Franco:

Politicamente falando, o Chile perdeu muito da importância que tinha para nós antes dos seus chamados Pactos de Mayo com a República Argentina, e passou a gravitar agora no sentido da política deste último país, com o qual tem uma extensa fronteira, que muitos políticos de ambos os lados querem que fique absolutamente aberta, como uma necessidade econômica para um e outro. É fácil compreender que dessa interdependência econômica resultará um estreitamento cada vez maior dos interesses políticos, sobretudo quando para isto também concorrem os fatores étnicos e um passado em grande parte comum. País pobre, ameaçado de perder as províncias do Norte tomadas ao Peru e Bolívia, e que concorrem com a metade da renda do Estado, o Chile é, para nós, um elemento que não devemos abandonar, mas cuja importância ficou muito reduzida, depois de sua natural e irresistível gravitação para a Argentina. Não tendo com ele questão alguma, poderíamos abster-nos de qualquer ajuste sobre armamentos com o dito país, mas devemos ter em vista a eficiência de suas forças militares e navais, não pelo que elas em si mesmas possam valer, mas pelo que possam influir como auxiliares das forças argentinas, em um eventual pacto de aliança, cuja possibilidade temos o dever de admitir.¹¹³

¹¹³ Melo Franco a Artur Bernardes, carta reservada, RJ, 28 jun. 1923, BN, Coleção AMF, Pasta 2.

Desse modo, vista com ressalvas pelo governo brasileiro por excluir o Chile da equação, a proposta de entendimento direto Brasil–Argentina não foi adiante. Afinal, em encontro à margem da conferência entre o general Tasso Fragoso e seu colega chileno, general Luis Brieba, este havia deixado a entender que, em caso de guerra entre a Argentina e o Brasil, o Chile ficaria do lado brasileiro.¹¹⁴ Claro está que nenhum dos dois países pretendia realmente iniciar uma guerra, mas a suspeita recíproca alimentava receios de parte a parte. Para Melo Franco, a maioria do povo argentino não queria a guerra com o Brasil: “Não deseja a guerra, mas vive em uma constante desconfiança de que nós a provocaremos. É este também o estado de espírito público no Brasil”.¹¹⁵ O dilema da segurança explicaria por que a Argentina, em função dos eventos em Santiago e da Missão Naval norte-americana ao Brasil, acelerou seus próprios planos de reaparelhamento naval. Em junho de 1923, o presidente Alvear enviou mensagem ao Congresso argentino solicitando sanção para projeto de lei que autorizava investimentos de 9,5 milhões de pesos-ouro na modernização da Marinha argentina, incluindo consertos de navios, compras de material e aquisição de novas unidades.¹¹⁶ O governo Bernardes procurou, da mesma forma, realizar novo programa de construção naval, como aquele que deu origem às recomendações de Vogelgesang em 1924. Contudo, por dificuldades tanto políticas quanto orçamentárias, nenhum dos grandes projetos concebidos para reaparelhar a Marinha brasileira seria cumprido na década de 1920.

O tema do desarmamento voltaria à baila em fevereiro de 1924, quando se realizou a Conferência Naval Preliminar de Roma,

¹¹⁴ “A questão dos armamentos na Conferência de Santiago, relatada pelo Estado-Maior do Exército”, absolutamente secreto, Rio de Janeiro, 1923, BN Coleção AMF, Pasta 206.

¹¹⁵ Relatório AMF, op. cit., p. 111.

¹¹⁶ *La Nación*, Buenos Aires, 17 jun. 1923, AHI 206/4/10; Morgan a Hughes, ofício, RJ, 25 jun. 1923, NA 832.34/178.

convocada pela Liga das Nações para examinar novamente a extensão dos princípios do Tratado Naval de Washington às potências não signatárias e propor as bases de um projeto de convenção de aceitação universal. Apenas os membros do conselho e alguns países de expressão naval interessados participariam da conferência, o que, de certa forma, era uma aplicação em nível mais amplo do princípio que havia orientado a proposta brasileira da Preliminar de Valparaíso. Em Roma, o Brasil aceitou a fixação da tonelagem máxima aos navios de linha em 80.000 toneladas, mesmo teto a ser atribuído à Argentina e ao Chile, colocando os três países do ABC em condição de igualdade, ao menos no aspecto formal.¹¹⁷ O delegado brasileiro, contra-almirante Souza e Silva, em tom apologético, salientou em ofício pessoal a Pacheco que todo o trabalho da conferência havia girado “em torno da iniciativa do Brasil e sob a orientação do Brasil”. Em seu relatório sobre a conferência, Souza e Silva escreveu ainda: “Tenho a impressão de que a conferência sempre considerou o Brasil quase como uma Grande Potência, e sem dúvida nenhuma como o fator mais importante da América do Sul nas deliberações internacionais, e na Liga das Nações”.¹¹⁸ Apesar do triunfalismo do delegado brasileiro, o resultado não foi tão auspicioso como se queria fazer crer, pois o Brasil assentiu em negociações multilaterais globais a um patamar que havia admitido somente em última instância no plano regional. Ademais, as conclusões de Souza e Silva precisariam ser tomadas com reservas se fosse levada em conta sua má reputação entre os contemporâneos, que o acusavam de distorcer os fatos e manipular informações em proveito próprio. À época da Conferência de Santiago, Melo Franco e Tasso Fragoso apresentaram queixas ao presidente da Repúbli-

¹¹⁷ Cf. Relatório do MRE, 1924. Anexo A, p. 3-52; LEUCHARS, *op. cit.*, p. 223-227.

¹¹⁸ Souza e Silva a Pacheco, ofício pessoal, Paris, 6 mar. 1924, AHI 274/2/2; Relatório sobre a Conferência Naval Preliminar de Roma, escrito em Paris por Souza e Silva, 24 mar. 1924, AHI 274/2/2.

ca e deixaram registros escritos tão veementes de desabono à conduta de Souza e Silva que o correto julgamento da história, se tivesse de ser feito, não poderia ignorar essa advertência.

Seja em Roma seja em Santiago, a ironia de todas essas negociações era dupla: nem os Estados no plano internacional estavam dispostos a levar o desarmamento até as suas últimas conseqüências nem os países do ABC detinham recursos financeiros ou motivos concretos para perseguir uma política que implicasse gastos militares crescentes e investimentos pesados nessa área. A conclusão mais pertinente não seria apontar quais dos países sul-americanos se apresentavam mais ou menos armados. Para a diplomacia brasileira, a grande lição da Conferência de Santiago residia em um fato político inconteste: o Brasil estava isolado na América do Sul. Ao final de seu longo relatório sobre a conferência, Melo Franco recordou de forma pessimista a histórica rivalidade luso-hispânica no continente: “Não nos iludamos; as velhas questões peninsulares, a bula do papa Alexandre VI e o Tratado de Tordesilhas estão ainda exercendo sua influência na América, através dos séculos decorridos”. Nem o Chile, o tradicional “amigo no Pacífico”, parecia de todo confiável. Observando tudo à distância, os Estados Unidos tampouco prestaram o apoio que o Brasil esperava. De seu posto de observação em Londres, Domício da Gama tinha um único conselho a transmitir a Félix Pacheco: “Convencidos de que estamos sós na América, podemos, entretanto, aparecer como se, de veras, contássemos com amizades históricas”.¹¹⁹ Em outras palavras, enquanto alimentava o seu prestígio na Europa, o Brasil, “só na América”, via sua precária posição internacional no continente cada vez mais comprometida, obrigado a simular a existência de alianças ou parcerias inexistentes, sinal claro de que sua política regional, cedo ou tarde, precisaria ser revista.

¹¹⁹ Relatório AMF, op. cit., p. 111; Gama a Pacheco, tel., Londres, 5 jun. 1923, AHI 219/2/15.

Capítulo 4

Comércio e finanças: entre Estados Unidos e Grã-Bretanha

A transição de poder na política mundial da Grã-Bretanha para os Estados Unidos foi um evento marcante do período entre-guerras.¹ Após a Primeira Guerra Mundial, uma luta global pela supremacia dominou as relações anglo-norte-americanas e a amplitude do desafio dos Estados Unidos à preeminência britânica teve repercussões em várias regiões do mundo, incluindo a América do Sul. No Brasil, a situação não seria diferente.

Quando o Brasil se tornou independente em 1822, a Grã-Bretanha desfrutava de forte posição no país, graças ao legado dos portugueses. Por volta de 1900, a Grã-Bretanha era ainda a potência estrangeira líder na economia brasileira, como o maior fornecedor das importações brasileiras, a principal fonte de capital financeiro para o Brasil e, de longe, o maior investidor estrangeiro no país. Nos anos seguintes, a posição britânica no Brasil seria desafiada em grande parte pela influência crescente da Alemanha e apenas ligeiramente pelos Estados Unidos, cuja expansão econômica não havia ainda alcançado a América do Sul. Durante a Primeira Guerra Mundial, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos uniram

¹ Sobre o assunto, ver McKERCHER, 1991 e 1999.

forças contra a Alemanha e ambos tiveram sucesso em expulsar interesses alemães do Brasil. Com o passar dos anos no entreguerras, a recuperação decidida da Alemanha, especialmente sob o regime nazista, renovou o desafio anterior e, na Segunda Guerra Mundial, os interesses de britânicos e norte-americanos estiveram uma vez mais unidos contra os alemães. Em 1945, porém, os Estados Unidos eram indisputavelmente a potência hegemônica no Brasil e a Grã-Bretanha havia perdido completamente sua posição outrora dominante no país. Uma mudança histórica havia realmente ocorrido, com conseqüências de longo alcance.

Compreensivelmente, o desafio alemão atraiu muito interesse acadêmico e os historiadores devotaram particular atenção à disputa Estados Unidos–Alemanha na década de 1930. Entretanto, se assumirmos que a transição de poder Grã-Bretanha–Estados Unidos foi provavelmente uma das mudanças mais importantes para as relações internacionais do Brasil no século XX, é justo admitir que esse tema mereceria melhor consideração. Nesse sentido, a importância da década de 1920 para o estudo da rivalidade anglo-norte-americana foi sublinhada por Alan Manchester em seu clássico livro sobre a ascensão e o declínio da preeminência britânica no Brasil. Como o maior comprador das exportações brasileiras desde meados da década de 1860, os Estados Unidos tinham, por assim dizer, uma voz no comércio exterior do Brasil. A Grã-Bretanha, por seu turno, estava mais interessada em assegurar o mercado brasileiro para seus próprios bens manufaturados, uma vez que os produtos primários e as matérias-primas que lhe eram necessários podiam ser facilmente adquiridos de fornecedores outros que não o Brasil (Império Britânico, por exemplo). Manchester prosseguiu:

Assim, apesar do aviso ocasional verbalizado por cónsules britânicos, os Estados Unidos figuravam como um competidor menor da Inglaterra até a Grande Guerra, quando suplantaram a Grã-

Bretanha como o principal fornecedor daquela República sul-americana. A incapacidade da Inglaterra de manter sua posição tradicional durante os anos que se seguiram a 1914 era meramente o resultado natural de condições de guerra e, para os britânicos, um eclipse temporário que seria retificado no momento apropriado. Conseqüentemente, a verdadeira luta pela supremacia começou após 1918.²

Este capítulo trata de alguns temas específicos na área comercial e financeira, ligados às relações Brasil–Estados Unidos e Brasil–Grã-Bretanha, com vistas a reunir mais elementos para o entendimento de como essa luta pela supremacia se desenvolveu na década de 1920. É conveniente ressaltar, no entanto, que nos anos vinte os Estados Unidos não eram potência hegemônica no Brasil e tampouco eram vistos pelos contemporâneos como uma ameaça à independência ou à autonomia do país. A posição da Grã-Bretanha antes da guerra, do mesmo modo, estava longe de ser “hegemônica”. A transição de poder de que se fala aqui deve ser vista como uma mudança histórica de *longue durée* e o período entreguerras como o ponto culminante de um processo secular.

Relações comerciais e preferências tarifárias

Desde a segunda metade do século XIX, o comércio Brasil–Estados Unidos seguia um padrão histórico, caracterizado pelo superávit comercial a favor do Brasil. Em 1891, aproveitando a circunstância do forte sentimento pró-norte-americano da República recém-instaurada no Brasil, os Estados Unidos tentaram reverter esse padrão com base na exigência de reciprocidade, o que levou à conclusão naquele ano de um acordo aduaneiro, conheci-

² MANCHESTER, 1972, p. 334.

do por convênio Blaine–Mendonça. O acordo teve vida curta e suscitou mais controvérsias que resultados efetivos para o comércio bilateral. Mais tarde, com a adoção da tarifa Dingley, em 1897, os Estados Unidos fizeram nova tentativa e ameaçaram desta vez taxar o café brasileiro em 3 cents para cada libra importada, pressionando o governo brasileiro para a adoção de “concessões amigáveis” a favor dos produtos norte-americanos exportados para o Brasil.

É importante reter que, desde 1872, o café brasileiro entrava nos Estados Unidos sem pagar tarifas alfandegárias, pois naquele ano o Congresso norte-americano havia eliminado as taxas de uma série de produtos largamente importados pelo país, incluindo o café, independentemente de sua procedência.³ O objetivo era facilitar o acesso às fontes de matérias-primas de que os Estados Unidos dependiam e a medida, de caráter geral, não visava a privilegiar países específicos. Mas o Brasil era particularmente competitivo no caso do café, como maior produtor mundial, e havia por isso logrado conquistar e manter a principal fatia do mercado norte-americano. Indiretamente, a medida favorecia ainda outros produtos de exportação brasileiros, tais como cacau, algodão, borracha, couros e peles, que também entravam nos Estados Unidos livres de direitos.

Com a ameaça de impor direitos ao café, principal produto da economia brasileira, os Estados Unidos pretendiam forçar a conclusão de novo acordo comercial para restabelecer a igualdade de tratamento, sob o princípio da reciprocidade, argumentando que o desequilíbrio na balança comercial entre os dois países, que se acreditava provocado pela isenção de taxas a produtos brasileiros, era evidência de uma situação “desigual e injusta”. Afonso Bandeira de Mello, especialista em política comercial e ex-assessor técnico do Brasil na Liga das Nações, escreveria a esse respeito em 1933:

³ SMITH, 1991, p. 6.

Na verdade não havia nenhuma injustiça. Haveria, como realmente houve, evidente injustiça na pretendida reciprocidade, porquanto a isenção de direitos, concedida anteriormente ao café e a outros produtos brasileiros, aproveitava igualmente a similares de quaisquer outras nações, que não davam nenhuma reciprocidade aos produtos americanos. Além disso, o café, tornando-se, com o hábito, um gênero de primeira necessidade do povo dos Estados Unidos, a agravação alfandegária daquele artigo viria também pesar sobre o consumidor e por conseguinte onerar a economia doméstica da família americana. A franquia permitida a outros produtos agrícolas brasileiros tinha antes por escopo baratear o preço das matérias-primas, de maneira a reduzir o custo de produção dos artigos manufaturados, procurando assim colocar as indústrias americanas em condições de poder concorrer com as indústrias européias.⁴

Uma análise apressada do problema poderia sugerir que os Estados Unidos estavam mesmo em condições de onerar as exportações de café do Brasil, mas a questão precisa ser vista à luz da complexidade inerente às relações comerciais entre o maior produtor e o maior consumidor mundial do mesmo produto. Qualquer aumento de tarifa certamente teria reflexo no preço final ao consumidor norte-americano, habituado a determinada faixa de preço. Um suprimento de café alternativo ao brasileiro, mais barato, não seria encontrado facilmente e, à interdependência efetivamente criada entre os dois parceiros, somava-se a dificuldade em mudar um *status quo* aduaneiro cristalizado desde a década de 1870. Por esses e vários outros fatores, relacionados a conjunturas específicas em cada momento, as ameaças de retaliação eram muitas vezes pouco críveis e as pressões norte-americanas não conseguiam demover completamente o Brasil a alterar sua postura protetória

⁴ MELLO, 1933, p. 129.

e aceitar concessões tarifárias. A relutância brasileira tinha por fundamento que eventual entrada livre de direitos de produtos dos Estados Unidos no país poderia afetar seriamente alguns setores da produção local, além do que a renda obtida com a arrecadação da alfândega era uma fonte importante de divisas para o governo federal.⁵

Durante o governo Rodrigues Alves, no entanto, autorizado pelo Congresso Nacional com base em um artigo da lei de 30 de dezembro de 1903, foi aprovado um decreto, em 16 de abril de 1904, que reduziu de forma unilateral em 20% as taxas de importação para a farinha de trigo originária dos Estados Unidos (depois aumentada para 30%) e outros artigos norte-americanos: leite condensado, relógios de pulso e de parede, corantes, tinturas e vernizes. Naquele momento, provavelmente considerações políticas influenciaram essa decisão, pois o Brasil ensaiava um processo de maior aproximação com os Estados Unidos, conforme advogado pelo barão do Rio Branco. Posteriormente, foram acrescentados à lista preferencial os seguintes produtos: máquinas de escrever, refrigeradores, pianos, balanças, moinhos de vento, cimento, corpetes, frutas secas e mobília para escolas.⁶ O decreto, com validade de um ano, foi sendo renovado anualmente, mediante pedido nesse sentido encaminhado pela embaixada norte-americana ao se aproximar o fim do prazo. Consagrou-se, desse modo, a prática das preferências tarifárias, ao invés da reciprocidade.

Não obstante, apesar de desfrutar de tarifas preferenciais, os Estados Unidos não lograram reverter o déficit comercial com o Brasil. Isso seria em parte explicado pelo fato de que o decreto contemplava reduções a um número específico de produtos,

⁵ VALLA, 1978, p. 36-37.

⁶ Memorando de C.S. Nicoll, "Brazilian preference to certain United States goods", 10 mar. 1919, FO 371/3655.

não necessariamente os mais expressivos no intercâmbio comercial. O motivo mais importante, porém, era estrutural e não guardava relação com a concessão ou não de preferências por parte do Brasil. Sem pessoal técnico especializado em promoção comercial na América do Sul, sem conhecer a língua dos países compradores, sem uma marinha mercante atuante na região e sem serviços de apoio financeiro e bancário, os Estados Unidos não estavam aparelhados para competir em pé de igualdade com os europeus no mercado brasileiro. Os Estados Unidos exportavam basicamente o excedente de sua produção, sem pôr em ação uma estratégia global de conquista dos mercados sul-americanos. Com experiência muito maior no Brasil, clientes e contatos locais estabelecidos de longa data, a Grã-Bretanha e a Alemanha dominavam o transporte marítimo e possuíam um estrutura de negócios baseada em eficiente rede comercial e bancária de créditos, seguros e financiamentos. A indústria norte-americana, cuja produção era quase toda absorvida pelo mercado interno, tampouco havia alcançado um grau de desenvolvimento que lhe permitisse fazer frente à qualidade e aos preços mais baixos dos produtos manufaturados britânicos e alemães.⁷

Competidor diretamente interessado, a Grã-Bretanha entendia que as preferências tarifárias concedidas aos Estados Unidos eram uma forma de discriminação contra os produtos de exportação britânicos e, desde 1904, passou a solicitar constantemente ao Brasil tratamento similar sob o princípio da reciprocidade. Como o governo brasileiro, relutante em fazê-lo, tergiversava ou simplesmente propunha em troca que as taxas impostas a produtos brasileiros exportados para a Grã-Bretanha fossem igualmente reduzidas, nenhum acordo era alcançado, ficando a matéria adiada para as agendas gregas.

⁷ Cf. MELLO, op. cit., p. 130; VALLA, op. cit., p. 34.

Após a Primeira Guerra Mundial, com o terreno ganho pelos Estados Unidos no comércio com o Brasil, o assunto recobrou atualidade. Em 15 de dezembro de 1919, a Câmara de Comércio Britânica no Brasil encaminhou um *aide-mémoire* ao presidente Epitácio Pessoa, resumindo a questão e expondo os interesses em causa. Os comerciantes britânicos acreditavam que as pessoas tinham o “direito de comprar onde elas quisessem o melhor e o mais barato”. As preferências implicavam o sacrifício de receitas alfandegárias sem tornar o artigo favorecido mais barato no mercado. “Ao contrário”, dizia o texto, a falta de competição levava a “altos preços e qualidade inferior”. Não era verdade também que o café brasileiro recebesse privilégios aduaneiros nos Estados Unidos, onde todo o café, de qualquer fornecedor, era admitido sem taxas. O documento sugeria, por fim, a extensão do tratamento de nação mais favorecida à Grã-Bretanha, assegurando condições iguais de comércio “com a outra grande nação de língua inglesa do Norte, nossos amigos e honrados competidores”.⁸

Renovando gestões oficiais anteriores, em 27 de janeiro de 1920, o embaixador britânico no Rio de Janeiro, Ralph Paget, entrevistou-se com o ministro das Relações Exteriores, Azevedo Marques, que revelou estar instruído pelo presidente da República a examinar alguma fórmula que satisfizesse os desejos britânicos, desde que concessões tarifárias fossem também dadas ao Brasil. Paget respondeu a essa velha proposição brasileira com outro antigo contra-argumento britânico, ou seja, o de que os Estados Unidos desfrutavam de tratamento especial sem privilegiar especificamente o Brasil, não havendo motivo para que a Grã-Bretanha concedesse favores para ficar na mesma posição daquele país. Marques admitiu que isso era bastante correto, mas do ponto de vista da

⁸ *Aide-Mémoire* da Câmara de Comércio Britânica no Brasil ao presidente da República, Rio de Janeiro, 15 dez. 1919, FO 371/3332.

opinião pública seria muito difícil ao governo brasileiro dar as mesmas preferências norte-americanas à Grã-Bretanha sem receber nada em contrapartida. Certo ou errado, prevalecia o sentimento de que o Brasil estava em débito com os Estados Unidos, que admitia a entrada do café livre de direitos, e isso precisava ser levado em conta.⁹

As conversações sobre o assunto prosseguiram ao longo daquele ano entre o Brasil e a Grã-Bretanha, pendente de solução. Por isso, quando pelo decreto nº 14.342, de 3 de setembro de 1920, o Brasil concedeu redução de 20% nos direitos de importação para determinados gêneros de produção da Bélgica, a notícia indignou o governo britânico.¹⁰ A Grã-Bretanha foi um dos países que mais veementemente se queixaram da medida aprovada pelo governo brasileiro. Um alto funcionário do Foreign Office qualificou de “vergonhosa” a medida a favor da Bélgica, depois de haver o Brasil negado durante anos preferências similares à Grã-Bretanha, usando “toda a sorte de desculpas ridículas”. O governo britânico tinha uma reivindicação anterior e havia sido esnobado em suas demandas. Era a Grã-Bretanha que havia feito “o que o Brasil era”, investindo mais capital no Brasil que qualquer outro país, e, no entanto, havia “muito pouco retorno”.¹¹

Em relatório sobre as condições econômicas e financeiras do Brasil, o secretário comercial da embaixada britânica no Rio de Janeiro, Ernest Hambloch, na parte relativa ao comércio exterior, interpretou a extensão de preferências alfandegárias à Bélgica como “séria inovação”. O argumento brasileiro a favor de concessões aos Estados Unidos, observou Hambloch, era baseado no fato de que

⁹ Paget a Curzon, RJ, tel., 29 jan. 1920, FO 371/3332.

¹⁰ CAMPOS, 1929, Vol. II, Parte VII, p. 310. Sobre as negociações tarifárias entre o Brasil e a Bélgica, ver LEUCHARS, 1983, p. 247-249.

¹¹ Anotação à margem do telegrama de Grahame a Curzon, Bruxelas, 27 out. 1920, FO 371/3332.

aquele país era o melhor cliente do café brasileiro, que lá entrava livre de taxas. A tarifa preferencial, portanto, seria uma forma de “tratamento recíproco”. No caso da Bélgica, contudo, esse argumento não havia sido levantado e a preferência parecia ter sido dada em virtude da visita dos reis belgas ao Brasil, em 1920, sendo “explicável apenas com base no sentimento”. Hambloch, cujos relatórios eram bastante conceituados, notou que os círculos comerciais britânicos haviam ficado desapontados com a exclusão da Grã-Bretanha das vantagens tarifárias concedidas a rivais comerciais. “Nenhuma outra nação até o presente teve parcela comparável àquela do Reino Unido no desenvolvimento dos recursos naturais do Brasil”, constatou. Os investimentos britânicos em empréstimos federais, estaduais e municipais chegavam a £250 milhões. O capital britânico estava engajado por todo o país em ferrovias, portos e outros serviços de utilidade pública. Em vista disso, a reivindicação britânica de igualdade de tratamento na questão tarifária seria, segundo Hambloch, “razoável e justa”.¹²

Sem compreender o porquê do tratamento privilegiado conferido aos belgas, funcionários do governo britânico chegaram a especular, sem muito fundamento, que a Alemanha estivesse por trás da atitude brasileira. A Grã-Bretanha suspeitou que bens alemães estavam entrando com tarifas mais baixas no Brasil por meio da Bélgica e cogitou pedir ao governo brasileiro a emissão de certificado de origem no porto de embarque.¹³ Comerciantes britânicos de São Paulo, por sua vez, propuseram que a Grã-Bretanha concedesse isenção tarifária ao café do Brasil a fim de que Southampton, no sul da Inglaterra, se tornasse o principal porto de entrada para o produto brasileiro no norte da Europa, desalojando Hamburgo des-

¹² Report on Economic and Financial Conditions in Brazil, October 1921, by Ernest Hambloch, Commercial Secretary to H. M. Embassy, Rio de Janeiro, p. 27, NA 832.50/10.

¹³ Chilton a Curzon, RJ, tel., 14 dez. 1920, FO 371/3332.

sa posição. Eles achavam que assim as importações provenientes do Brasil cresceriam, em benefício da rede de comércio britânica, sem causar um aumento apreciável do consumo de café na Grã-Bretanha.¹⁴ A busca infundada por interesses ocultos e a profusão de idéias para solucionar a questão eram sintomáticas do alarme que o precedente belga havia provocado.

Enquanto isso, uma importante mudança na política comercial dos Estados Unidos iria repercutir nas suas relações comerciais com o Brasil. Durante a guerra, muitos negócios nos Estados Unidos haviam prosperado, mas, terminado o conflito, a recuperação econômica européia representou duro golpe para alguns setores da economia norte-americana, que passaram a exigir do governo medidas de proteção contra a competição estrangeira. Cedendo às pressões, em setembro de 1922, a partir de emendas protecionistas propostas por parlamentares republicanos, o governo do presidente Warren Harding adotou a tarifa Fordney-McCumber, que elevou as taxas alfandegárias vigentes em aproximadamente 25%.¹⁵ Em 16 de dezembro de 1922, o embaixador norte-americano no Rio de Janeiro, Edwin V. Morgan, recebeu instruções para não solicitar, como de hábito, a renovação das preferências para o ano seguinte. Pouco depois, o secretário de Estado, Charles Evans Hughes, explicou os motivos para tanto: com a aprovação da nova legislação tarifária, o governo norte-americano estava agora comprometido com o princípio geral do tratamento de nação mais favorecida e desejava propor ao Brasil um tratado comercial a fim de colocar nesses termos as relações comerciais entre os dois países.¹⁶

A mudança de orientação era reflexo do dinamismo econômico experimentado pelos Estados Unidos durante a Primeira Guerra

¹⁴ Paget a Curzon, RJ, tel., 29 jan. 1920, FO 371/3332.

¹⁵ OLSON, 1988, p. 133.

¹⁶ Hughes a Morgan, tels., Washington, 16 dez. 1922 e 6 jan. 1923, FRUS, 1923, Vol. I, p. 453-454.

Mundial, fenômeno particularmente visível na recém-adquirida projeção comercial norte-americana em direção à América do Sul, incluindo o Brasil. Em 1916, os Estados Unidos haviam ocupado, pela primeira vez, o lugar de maior fornecedor das importações brasileiras, uma posição historicamente ocupada pela Grã-Bretanha. Exceto por dois anos no pós-guerra, em 1922 e 1923, quando a Grã-Bretanha voltaria a ocupar por pequena margem o posto de maior supridor de importações para o país, os Estados Unidos tornaram-se o maior parceiro comercial do Brasil desde então.¹⁷ Claro está que os Estados Unidos vinham fazendo marcados progressos econômicos na década de 1910 e seria razoável afirmar que, embora mais lentamente, seu desafio à competição européia na América do Sul teria ocorrido em algum momento. A guerra funcionou como fator catalisador de uma tendência que já estava em curso. A estrutura do comércio exterior dos Estados Unidos havia mudado substancialmente, com o predomínio nas exportações de bens de origem industrial. No caso do Brasil, em particular, o propósito da nova política comercial norte-americana era substituir as preferências à farinha e alguns outros artigos pela concessão das tarifas mais baixas para *todos* os produtos norte-americanos. Circulavam comentários também de que o caráter protecionista da tarifa de 1922 havia simplesmente aumentado o poder de barganha norte-americano em suas negociações de comércio bilaterais, pois os Estados Unidos poderiam extrair concessões de seus parceiros comerciais acenando com o mero retorno ao *status quo* anterior à nova tarifa.

Paralelamente ao aumento do comércio, a maior participação de navios de bandeira norte-americana em portos brasileiros assinalou o ingresso dos Estados Unidos em setor anteriormente dominado por rivais europeus. Em 1920, os Estados Unidos ultrapassaram em 400 mil toneladas os totais alcançados por navios ale-

¹⁷ Cf. dados em VALLA, op. cit., p. 145.

mães e austríacos em 1913. A média anual da participação de navios da Grã-Bretanha no movimento dos portos brasileiros, entre os anos 1909 e 1913, foi de 51,5% contra apenas 0,1% de navios dos Estados Unidos. Em 1920, a participação norte-americana crescera para 22% e a britânica caíra para 39,9%. Um escritório do United States Shipping Board no Rio de Janeiro passou a dar apoio administrativo e coordenar a expansão da Marinha mercante norte-americana em águas brasileiras, sugerindo a abertura de novas linhas de navegação ligando o continente sul-americano à América do Norte. Os navios britânicos ainda mantinham a liderança no transporte marítimo do comércio exterior brasileiro, mas o rápido avanço norte-americano era motivo de preocupação e vigilância por parte da Grã-Bretanha.¹⁸

Depois de contactar o Itamaraty, o embaixador Morgan adiantou ao Departamento de Estado que o governo brasileiro era contrário a um tratado comercial e preferia concluir um acordo menos formal com base em concessões mútuas. O Brasil desejava assegurar o máximo de redução nos direitos norte-americanos sobre manganês, mica e castanhas, e também “ficaria contente” em obter redução para o seu açúcar. À medida que as negociações avançavam, ficava evidente que o governo brasileiro estava preso à prática da concessão de preferências, na qual o Brasil, segundo o embaixador norte-americano, “havia sido educado pelos Estados Unidos através de nossa insistência anual na renovação da lista preferencial”. Morgan informou que o Brasil não estava inclinado a declarar formalmente que os Estados Unidos receberiam o tratamento de nação mais favorecida porque isso forçaria a uma mudança de sua política tarifária internacional. O governo brasileiro, acrescentou, considerava a política preferencial “conveniente” e desejava estendê-la a outras nações.¹⁹

¹⁸ Tilley a Curzon, tel., RJ, 4 abr. 1921, FO 371/5540.

¹⁹ Morgan a Hughes, tels., RJ, 15 jan. e 26 abr. 1923, FRUS, 1923, Vol. I, p. 455-456.

Em 23 de maio de 1923, a embaixada do Brasil em Washington encaminhou um memorando ao Departamento de Estado, explicando o ponto de vista brasileiro. O Brasil estaria “pronto a aceitar” em suas relações comerciais com os Estados Unidos a nova política de tratamento recíproco de nação mais favorecida proposta pelo governo norte-americano. O Brasil assim procedia com o propósito de demonstrar sua boa vontade em relação a um “país amigo e República irmã”, afirmando de modo prático sua disposição em alcançar laços comerciais mais estreitos. Entretanto, dizia o memorando:

O governo brasileiro tem em mente o grande inconveniente de interromper neste momento os favores aduaneiros que o Brasil por vinte anos e sem o menor intervalo tem concedido aos Estados Unidos. Politicamente, esta interrupção pode provocar comentários e mal-entendidos internacionais com desagradáveis efeitos sobre a opinião pública dos dois países interessados. Comercial e economicamente, esta interrupção irá diminuir as exportações americanas para o Brasil, um efeito que ocorreria sob tais condições mesmo sem o atual aumento no valor do dólar. É suficiente lembrar o frete mais baixo da Argentina para o Rio de Janeiro, que mesmo agora quase impede a competição da farinha americana no sul do Brasil, não obstante a atual redução de 30%. Tudo isso parece aconselhar contra a interrupção das mencionadas concessões de favores aduaneiros aos Estados Unidos.²⁰

Segundo o documento, o Brasil acreditava “firmemente” que a melhor maneira de vender uma maior quantidade de produtos aos Estados Unidos seria favorecer, “mais e mais”, a compra de produtos norte-americanos. Tendo essa opinião, o governo

²⁰ FRUS, 1923, Vol. I, p. 458.

brasileiro gostaria de chegar a algum entendimento que não interrompesse os favores aduaneiros que estavam em vigor. Em outras palavras, o Brasil não queria alterar a prática costumeira que vinha seguindo desde 1904, uma vez que não via vantagem em vincular-se a um tratado que, no fundo, não iria modificar o fato de que produtos brasileiros já entravam livres de direitos nos Estados Unidos, situação não afetada pela tarifa Fordney-McCumber. Além da falta de incentivos para a conclusão do tratado, o governo brasileiro temia que a proposta norte-americana iria apenas encorajar novos pedidos de concessões tarifárias por parte de terceiros países, em um crescendo de pressões internacionais.²¹

Os Estados Unidos, no afã de implementar o desenho global de sua nova política comercial, voltada sobretudo para o comércio com países da Europa, insistiriam no entendimento com o Brasil. O Departamento de Estado encaminhou à embaixada brasileira um memorando de resposta, em 2 de junho de 1923, no qual o governo norte-americano reafirmava que a política dos Estados Unidos era “oferecer a todos os países e obter deles” o tratamento incondicional de nação mais favorecida, conforme previsto na legislação tarifária aprovada pelo Congresso norte-americano. Essa seria a política melhor calculada para trazer o “máximo de vantagens” no fortalecimento de relações de amizade e comércio. Sugeriu-se então, como “procedimento mais aceitável para deixar claro o propósito dos dois governos” no curto prazo, uma troca de notas, ao invés de um tratado, declarando a concordância mútua com essa modalidade de tratamento.²² Aparentemente, os Estados Unidos entendiam que era suficiente mencionar o imperativo da obediência à legislação norte-americana como forma de rebater a má disposição do Brasil em relação à assinatura do acordo comercial proposto.

²¹ Cf. SMITH, *op. cit.*, p. 155.

²² FRUS, 1923, Vol. I, p. 460.

Além disso, ainda que nenhuma ameaça direta tivesse sido feita, um dispositivo da tarifa de 1922 conferia poderes extraordinários ao Executivo para sobretaxar as mercadorias dos países que eventualmente estabelecessem discriminações prejudiciais aos produtos norte-americanos.

Enquanto o Brasil e os Estados Unidos negociavam, a Grã-Bretanha, retomando sua antiga reivindicação de igualdade de tratamento, resolveu também propor oficialmente ao governo brasileiro, em 22 de junho de 1923, a assinatura de um tratado comercial entre os dois países com a cláusula de nação mais favorecida. À semelhança dos Estados Unidos, o memorando da embaixada britânica no Rio de Janeiro, entregue pessoalmente ao ministro das Relações Exteriores, Félix Pacheco, sugeriu um acordo prévio por troca de notas na impossibilidade de haver tempo suficiente para a completa negociação de um tratado definitivo. Com o acordo, o governo britânico estaria disposto a isentar de taxas aduaneiras os seguintes produtos brasileiros: castanhas, algodão, peles, borracha e óleo de sementes de algodão. Esses artigos correspondiam a mais de 30% do total das importações britânicas originárias do Brasil. Ao fazer esse compromisso, registrou o memorando, a Grã-Bretanha estava assumindo uma “notável promessa do seu mais ardente desejo de fortalecer e desenvolver as relações comerciais entre os dois países”. Somente depois de “considerável hesitação” havia o governo de Sua Majestade decidido “amarrar as suas mãos e as de seus sucessores oferecendo tal garantia de longo alcance ao Brasil”.²³

De fato, a decisão da Grã-Bretanha de propor esse acordo ao Brasil havia sido tomada depois de diversas consultas internas sobre os efeitos dessas concessões no comércio com os domínios e as colônias do Império Britânico. Interesses do comércio intra-Impé-

²³ Stewart a Curzon, tel., RJ, 26 jun. 1923, FO 371/8425.

rio tornavam difícil a possibilidade de concessões ainda maiores ao Brasil, cujas exportações para a Grã-Bretanha concorriam com muitos produtos imperiais. Mesmo no Foreign Office, o assunto despertava controvérsias e havia quem fosse contrário ao acordo por considerar as eventuais vantagens daí advindas muito “magras”. Ao que tudo indica, sabedor da ofensiva norte-americana, o governo britânico fez uma séria tentativa para relançar o comércio bilateral, com vistas à “inauguração de uma era de relações comerciais ainda mais estreitas e cordiais entre a Grã-Bretanha e o Brasil”, como afirmava o memorando britânico. Diante disso, estava o governo brasileiro obrigado agora a responder aos pedidos tanto dos Estados Unidos quanto da Grã-Bretanha, ambos solicitando ao Brasil mais ou menos a mesma coisa ao mesmo tempo.

Como decidiria o Brasil? Em setembro de 1923, o governo brasileiro informou à embaixada britânica que desejava reservar-se o direito de dar preferência aos norte-americanos, se necessário, permanecendo inalterada a situação com a Grã-Bretanha, uma vez que os Estados Unidos, como os maiores compradores do café brasileiro, estavam em uma posição “muito especial” em relação ao Brasil. Aquele país comprava, ainda, 65% de todas as exportações brasileiras, porcentagem certamente não desprezível em termos de volume das transações. O chanceler Félix Pacheco procurou fazer ver ao embaixador britânico, John Tilley, a delicadeza da posição brasileira.²⁴ O governo brasileiro tinha como improvável a hipótese de taxação punitiva sobre o café por parte dos Estados Unidos, mas pesavam, de qualquer forma, os interesses vitais dos cafeicultores e dos outros setores agroexportadores da economia brasileira, sensíveis no que se refere às relações com seu grande mercado consumidor.

Assim, em 18 de outubro de 1923, foi concluído um *modus vivendi* comercial entre o Brasil e os Estados Unidos, por meio de

²⁴ Tilley a Curzon, tel., RJ, 26 set. 1923, FO 371/8425.

troca de notas entre o secretário de Estado, Charles Hughes, e o embaixador do Brasil em Washington, Augusto Cochrane de Alencar. De acordo com os termos acordados, em relação a tarifas alfandegárias e outros direitos e taxas que pudessem afetar as importações de produtos e manufaturas dos Estados Unidos no Brasil e do Brasil nos Estados Unidos, os dois países concediam-se reciprocamente o “tratamento incondicional de nação mais favorecida”, com a exceção, todavia, do tratamento especial que os Estados Unidos concediam, ou viessem a conceder, a Cuba, bem como do comércio entre os Estados Unidos, suas dependências e a zona do Canal do Panamá. “O verdadeiro significado e efeito desse compromisso”, dizia o texto, estaria no fato de que os produtos naturais, agrícolas e manufaturados dos Estados Unidos e do Brasil pagariam as tarifas de importação “mais baixas” que fosse “possível cobrar” sobre artigos da mesma natureza, quando importados de qualquer outro país. Toda diminuição de direitos que viesse a ser concedida a terceiros pelo Brasil ou pelos Estados Unidos, “por lei, proclamação, decreto ou tratado ou ajuste comercial”, tornar-se-ia imediatamente aplicável, “independentemente de pedido e sem compensação”, aos produtos brasileiros e norte-americanos. As disposições do *modus vivendi*, por fim, aplicadas às importações de mercadorias, não restringiam o direito de ambos países de impor proibições ou restrições de caráter sanitário, destinadas a “proteger a vida humana, animal ou vegetal”, bem como regulamentos visando a “pôr em prática leis de polícia ou de fisco”.²⁵

O acordo surtiu efeitos nas trocas bilaterais. Em 1924, as importações brasileiras de bens norte-americanos cresceram em cerca de US\$ 20 milhões em relação ao total de 1923.²⁶ No inter-

²⁵ Nota do secretário de Estado dos Estados Unidos da América ao embaixador do Brasil em Washington e nota do embaixador em Washington ao secretário de Estado dos Estados Unidos da América, ambas de 18 de outubro de 1923. Relatório do MRE, 1923. Anexo A, p. 203-205.

²⁶ DOWNES, 1986, p. 374.

câmbio comercial bilateral, a pauta das exportações brasileiras para os Estados Unidos, além do café, era constituída basicamente de produtos primários como borracha, cacau, açúcar, manganês, tabaco, couros e peles. As importações brasileiras dos Estados Unidos, por seu turno, incluíam automóveis, peças e acessórios automobilísticos, trigo, gasolina e querosene, locomotivas a vapor, arame farpado, couro, carvão, cimento, folha-de-flandres, trilhos de aço e ferro, máquinas de somar e calcular, resina e algodão tingido. A participação dos produtos manufaturados e semimanufaturados iria crescer nos anos seguintes e, em 1928, esses produtos já representavam quase dois terços das compras brasileiras de artigos provenientes dos Estados Unidos.²⁷ Os Estados Unidos não haviam obtido do Brasil o tratado bilateral inicialmente sugerido, mas com o *modus vivendi* conseguiram um entendimento satisfatório para os seus interesses mais imediatos.

Já o governo britânico teve mais uma vez preterida sua reivindicação de receber tratamento preferencial similar ao conferido aos norte-americanos. A busca prolongada e sem êxito dessa meta revelou a impotência da Grã-Bretanha em impor sua vontade nas relações comerciais com o Brasil. Mais tarde, em 1925, quando parecia claro que o governo brasileiro não ia atender aos pedidos britânicos, chegou a ser avaliada, como forma de pressão, a hipótese de vincular a concessão de novos empréstimos ao Brasil à conclusão de um acordo comercial.²⁸ No entanto, o Foreign Office entendeu que não havia mais nada a fazer em relação ao assunto e a idéia foi abandonada. A Grã-Bretanha, resignada com a situação, foi progressivamente desistindo de gestionar com o governo brasileiro por preferências tarifárias ou tratamento de nação mais favorecida. Seus interesses comerciais na América do

²⁷ VALLA, op. cit., p. 127.

²⁸ Tilley a Chamberlain, tel., RJ, 27 fev. 1925, FO 371/10608.

Sul iriam cada vez mais se voltar prioritariamente para a Argentina, onde a disputa com os Estados Unidos não indicava ainda um claro vencedor.

Isso não leva a concluir, todavia, que os Estados Unidos usufruíam de recursos de poder dissuasivos o bastante para forçar determinada orientação ao Brasil em qualquer circunstância. Três anos depois da conclusão do *modus vivendi*, os Estados Unidos voltariam a insistir na celebração de um tratado comercial definitivo com o Brasil, em substituição ao entendimento provisório consubstanciado no acordo de 1923. Em 21 de agosto de 1926, o Departamento de Estado enviou novas instruções à embaixada no Rio de Janeiro, sublinhando que o governo norte-americano pretendia assinar um Tratado de Amizade, Comércio e Direitos Consulares com o Brasil, à semelhança de outros que vinham sendo negociados ou que já estavam em vigor, como o tratado de 8 de dezembro de 1923 entre os Estados Unidos e a Alemanha. O princípio central no que tange ao comércio seria a cláusula de nação mais favorecida, com a qual os Estados Unidos procuravam assegurar igualdade de tratamento com todos os países. O tratado deveria incluir ainda cláusulas sobre os direitos dos nacionais de cada uma das partes contratantes, bem como sobre a proteção da propriedade e os direitos e imunidades dos cônsules. Tendo em vista que os artigos relativos ao comércio e à navegação do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, firmado em 12 de dezembro de 1828, haviam sido terminados em 12 de dezembro de 1841, a ausência de um tratado comercial geral com o Brasil era motivo de pesar para o governo dos Estados Unidos, que esperava concluir agora um acordo moderno e abrangente. Instruções com o mesmo teor foram encaminhadas a outras missões diplomáticas norte-americanas na América do Sul.²⁹

²⁹ Harrison a Morgan, tel., Washington, 21 ago. 1926, NA 711.322/2a.

A ocasião parecia propícia à abertura de negociações, posto que, depois da retirada do Brasil da Liga das Nações, ocorrida em junho daquele ano, havia boa disposição por parte do governo brasileiro no sentido de estreitar relações com os Estados Unidos. Em 17 de setembro de 1926, o encarregado de negócios norte-americano, Thomas Daniels, foi recebido no Itamaraty por Félix Pacheco para tratar do assunto. Apesar de elogiar a iniciativa norte-americana, Pacheco indicou que, em vista da proximidade do fim do mandato presidencial, em 15 de novembro, não haveria tempo hábil para a conclusão do tratado e não era sua intenção deixar matérias pendentes para o próximo governo. Daniels tentou argumentar lembrando que o *modus vivendi* de 1923 havia sido concluído durante o governo Artur Bernardes e que, desse modo, seria coerente para essa administração dar início às negociações de um tratado que iria contemplar os mesmos princípios então acordados. Além disso, seria motivo de satisfação para os Estados Unidos se o Brasil fosse o primeiro país sul-americano a expressar a intenção de negociar tal tratado. Pacheco limitou-se a responder apenas que ele deveria consultar o ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, Miguel Calmon, e informaria posteriormente se alguma decisão fosse tomada.³⁰

Na verdade, a justificativa de que era necessário realizar consultas com outros ministros fora empregada por Pacheco como mais uma tática protelatória, pois o Brasil desde o início não tinha a intenção de entrar em uma negociação desse tipo com os Estados Unidos. Mais tarde, a morte do irmão do presidente Bernardes também seria levantada como motivo para outro adiamento. Daniels chegou a indicar que a maior dificuldade a ser superada era a “profunda aversão” entre os funcionários do governo brasileiro à prática de celebrar tratados comerciais com outras potências es-

³⁰ Daniels a Hughes, tel., RJ, 18 set. 1926, NA 711.322/4.

trangeiras. O próprio ministro Miguel Calmon era tido como um dos que apoiavam essa política “com a maior energia”. O *modus vivendi* por troca de notas teria sido aceito apenas porque o Brasil poderia rapidamente se desvencilhar do compromisso se necessário. Um tratado comercial, ao contrário, seria “vinculante demais”.³¹

Em 29 de outubro de 1926, Sebastião Sampaio, chefe de gabinete de Félix Pacheco, informou laconicamente ao encarregado de negócios norte-americano que o atual governo não considerava haver tempo suficiente para a negociação do tratado. Embora sempre fossem acrescentadas palavras amáveis em relação aos Estados Unidos e à amizade entre os dois países, como era de praxe, a recusa do Brasil em aderir à proposta norte-americana era um fato político que não podia ser negado. Pode-se dizer, da mesma forma, que, provavelmente, se o Brasil não quisesse por algum motivo concluir o *modus vivendi* em 1923, os Estados Unidos não teriam como forçar sua conclusão a todo custo. A decisão anterior brasileira havia sido ditada por considerações próprias, relacionadas com sua percepção autônoma das necessidades do relacionamento bilateral e dos interesses em jogo. E assim permaneceu, sem encaminhamento, a minuta do projetado Tratado de Amizade, Comércio e Direitos Consulares. O assunto teria de ser retomado pelos Estados Unidos em outra oportunidade.

De qualquer modo, com referência à rivalidade comercial com a Grã-Bretanha, os Estados Unidos não tinham motivos para queixas em 1926. Naquele ano, os Estados Unidos exportaram para o Brasil US\$ 113,3 milhões, enquanto a Grã-Bretanha vendeu US\$ 73,1 milhões. As importações norte-americanas oriundas do Brasil somaram US\$ 218 milhões, contra apenas US\$ 15,9 milhões de compras britânicas. Essas cifras são ainda mais eloqüentes quando comparadas com a situação pré-guerra: em 1913, os Estados Unidos

³¹ Daniels a Hughes, tel., RJ, 23 out. 1926, NA 711.322/6.

havam vendido para o Brasil US\$ 50,9 milhões; a Grã-Bretanha, por seu turno, havia exportado para o Brasil US\$ 79,2 milhões. Os produtos norte-americanos mais que dobraram sua participação no mercado brasileiro, em detrimento dos produtos de origem britânica, que sofreram queda nas aquisições do Brasil.³² Registrou-se, portanto, uma transição histórica no comércio exterior brasileiro, que o passar dos anos só faria acentuar. A posição de maior parceiro comercial do Brasil estava definitivamente consolidada a favor dos Estados Unidos.

Presença financeira britânica: a Missão Montagu de 1924

Embora enfrentasse dificuldades com a concorrência norte-americana na área comercial, a Grã-Bretanha mantinha uma posição de grande influência sobre as finanças brasileiras, como a experiência da Missão Montagu iria demonstrar. No que se refere à economia, o governo Bernardes herdara um balanço de pagamentos bastante vulnerável e uma crise fiscal crônica. As medidas de política econômica propostas pelo governo visavam essencialmente a uma redução do déficit público e a uma reforma monetária que transformasse o Banco do Brasil em banco central, bem como uma estabilização das receitas de exportação com vistas ao fortalecimento da posição externa, incluindo a institucionalização de um esquema permanente de defesa do café. A partir de agosto de 1923, acelerou-se a desvalorização do mil-réis e o governo passou a temer que uma crise cambial pudesse inviabilizar a consecução dos objetivos inicialmente traçados.³³

³² WINKLER, 1929, p. 82, 274 e 279. Ver também Capítulo 6 (Missão D'Aberton).

³³ FRITSCH, 1990, p. 51-53.

Diante desse quadro, as autoridades brasileiras solicitaram um empréstimo de longo prazo na casa londrina N. M. Rothschild & Sons, no valor de £25 milhões, destinado à consolidação da dívida flutuante do governo federal, que já alcançava quase 1 milhão de contos de réis. Tradicionais credores do governo brasileiro, os banqueiros britânicos, preocupados com o montante elevado da dívida externa brasileira e com a baixa cotação dos títulos brasileiros nos mercados internacionais, condicionaram o empréstimo à avaliação *in loco* da situação econômico-financeira do país por uma missão de peritos britânicos, a ser designada exclusivamente para esse fim. O propósito básico da missão, que esteve presente desde a sua origem, seria avaliar a capacidade de pagamento do Brasil, fundamental para certificar os banqueiros de que o serviço da dívida continuaria a ser honrado no futuro após a liberação de capitais adicionais.

Premido pelas circunstâncias, ao governo brasileiro restara pouca escolha senão aceitar os termos colocados pelos banqueiros. Aos olhos do público, no entanto, o governo não poderia sugerir que se viu forçado a acolher peritos estrangeiros por imposição alheia. Desse modo, prevaleceu a versão de que a missão viria ao país a convite do governo brasileiro, o que depois seria lembrado por muitos britânicos até mesmo para reforçar o caráter “independente” da missão.

Em posterior mensagem ao Congresso, Artur Bernardes iria registrar com “especial prazer” a visita da missão britânica. O governo teria achado de real vantagem que pessoas de “alta competência e notório prestígio no Velho Mundo” conhecessem a situação geral do Brasil e suas condições econômicas e financeiras. A mensagem reconhecia que a desvalorização da taxa de câmbio e a baixa cotação dos títulos brasileiros mantinham uma atmosfera desfavorável a respeito do país nas praças estrangeiras. A consolidação da dívida flutuante, que tinha criado uma “situação aflitiva”

para o Tesouro, não poderia dispensar o recurso extraordinário de um apelo ao crédito do país. Era, portanto, essencial que se dissipasse no exterior a “má e errônea impressão sobre o Brasil”, daí a idéia da vinda da missão britânica.³⁴

Havia, porém, visível desconforto e algum constrangimento com o fato de que uma missão estrangeira viria inquirir, em posição de força, a respeito de políticas que, em tese, seriam da alçada exclusiva do governo brasileiro. O Itamaraty, por meio do *Jornal do Commercio*, de propriedade de Félix Pacheco, procurou diminuir o impacto da missão, afirmando que seus membros eram “simples visitantes” que vinham estudar um vasto campo econômico.³⁵ Além disso, os preparativos para a missão e seus verdadeiros propósitos foram mantidos em completo segredo até novembro de 1923, quando não mais foi possível continuar a esconder as evidências de sua organização.

A missão seria chefiada por Edwin Samuel Montagu, que havia sido membro do Parlamento britânico, secretário financeiro para o Tesouro e secretário de Estado para a Índia. Fariam também parte da missão outros quatro membros: sir Charles Addis, um dos diretores do Banco da Inglaterra e presidente do Hong-Kong and Shanghai Bank; lorde Simon Frazer Lovat, empresário com grandes interesses em terras e plantações de algodão no exterior; sir William McLintock, sócio de uma das maiores firmas britânicas de auditoria e contabilidade, e Hartley Withers, jornalista financeiro e antigo diretor da revista *The Economist*. Sir Henry Lynch, industrial britânico e representante permanente dos Rothschilds no Rio de Janeiro, serviria como elemento de ligação entre a missão e o governo brasileiro, atuando como intérprete durante as negociações.³⁶ Os membros escolhidos não eram especialistas em assuntos

³⁴ Câmara dos Deputados. *Mensagens presidenciais (1923-1926)*, p. 143.

³⁵ Apud *Manchester Guardian*, 4 jan. 1924, FO 371/9508.

³⁶ O melhor e mais completo estudo sobre a Missão Montagu foi realizado por Winston Fritsch, a quem deve ser creditada a maior parte das referências aqui mencionadas. Cf. FRITSCH, 1988, p. 85-99.

brasileiros, mas pessoas altamente influentes na City de Londres. John Maynard Keynes, por exemplo, foi sondado por Montagu para integrar a equipe, mas não chegou a aceitar o convite.³⁷ A missão, de posse de instruções recebidas dos Rothschilds, chegou ao Rio de Janeiro em 30 de dezembro de 1923, mas as negociações haveriam de começar somente após terminado o período de festas de fim de ano.

Os principais pontos que a Missão Montagu trazia para levantar com o governo brasileiro eram os seguintes: a) reformar as técnicas orçamentárias federais para viabilizar uma política fiscal mais restritiva; b) encontrar fórmulas para evitar o endividamento excessivo por parte de Estados e municípios; c) abolir a intervenção do governo nos esquemas de valorização do café, que deveriam quando muito ser deixados a cargo dos próprios produtores; d) examinar a possibilidade de assinatura de um tratado comercial anglo-brasileiro com a cláusula de nação mais favorecida; e) minimizar a soma total da projetada emissão de títulos em Londres; f) apoiar as reclamações de companhias ferroviárias britânicas no Brasil contra o controle das tarifas pelo governo; g) dissuadir o presidente brasileiro a abandonar os planos de desenvolvimento siderúrgico no país; e h) assegurar alguma forma de controle estrangeiro sobre a política financeira brasileira.³⁸

A embaixada britânica no Rio de Janeiro procurou desde logo se abster de maior envolvimento e evitou oferecer banquetes em honra aos visitantes, a fim de não acentuar o “caráter britânico da missão”, uma tática que foi inteiramente apoiada por Montagu.³⁹ O embaixador John Tilley parecia confiante de que Artur Bernardes, descrito como “extremamente nacionalista”, iria ser leva-

³⁷ Ibid., p. 234, nota 58.

³⁸ Ibid., p. 87-89.

³⁹ Tilley a Curzon, tel., RJ, 3 jan. 1924, FO 371/9508.

do a concordar com a maior parte das propostas da missão. O representante britânico sustentou seu ponto de vista afirmando maldo-samente que, “se [Bernardes] fosse forçado a implorar por dinheiro, ele teria de engolir a pílula do conselho estrangeiro”.⁴⁰

Em 17 de janeiro de 1924, as negociações formais começaram entre a missão e o ministro da Fazenda, Sampaio Vidal. A atmosfera dos encontros não era definitivamente a que se podia esperar de especialistas “convidados” para auxiliar de boa-fé o governo brasileiro nos problemas financeiros que vinha enfrentando. Ao invés de discussões ricas e esclarecedoras, o que se via de fato era o lado britânico apresentando demandas e exigências, ao passo que o lado brasileiro, na defensiva, alternava entre recalcitrâncias e concessões.

Em fevereiro, novas reuniões ocorreram e o padrão se repetiu. Na questão siderúrgica, por exemplo, Vidal afirmou, contra as objeções de Montagu, que o presidente achava necessária uma indústria do aço no Brasil por razões de defesa. No tema da valorização do café, o governo brasileiro deixou patente que não queria abrir mão da prerrogativa de defender os preços do produto contra as oscilações do mercado. Sobre a venda de companhias de transporte do governo, Vidal concordou no caso do Lloyd Brasileiro, desde que a navegação de cabotagem permanecesse sob bandeira brasileira. Quanto à Central do Brasil, todavia, observou que sua venda era “politicamente impossível”.⁴¹

Um dos pontos que mais dominava a atenção de Montagu era a hipótese de venda da parcela de 52% das ações do Banco do Brasil que o governo brasileiro detinha. Se essas ações fossem compradas por banqueiros da City, acreditava Montagu, estaria garantido certo grau de controle externo (britânico) sobre as finanças

⁴⁰ Tilley a Curzon, tel., RJ, 10 dez. 1923, FO 371/9508.

⁴¹ FRITSCH, 1988, p. 92.

brasileiras. A proposta era de tal maneira escandalosa que, surpreendentemente, não foi endossada nem pelos próprios Rothschilds que, consultados a respeito por Montagu, preferiram descartar a idéia de adquirir as ações do Banco do Brasil porque “seria muito impopular no Brasil que o banco nacional fosse de propriedade de estrangeiros”. Para evitar graves dificuldades com o governo no futuro, entendiam os banqueiros, era melhor que as ações fossem vendidas a brasileiros.⁴² Isso não impediu que Montagu insistisse no assunto outras vezes durante as negociações.

As recomendações da missão foram reunidas em um relatório, entregue a Sampaio Vidal e Artur Bernardes alguns dias antes do último encontro com o presidente brasileiro, o qual ocorreu em 2 de março de 1924. Nessa reunião decisiva, descrita em detalhes por Fritsch, enquanto os diversos pontos iam sendo revistos e aprovados, Bernardes afirmou em termos vagos que concordava “em princípio” com a venda do Banco do Brasil, mas não estava certo de que aquele era o momento para fazê-lo. Montagu pressionou por uma resposta conclusiva, ventilando a ameaça de que “os banqueiros não iriam ficar felizes com um acordo em princípio”. Depois de longa conversa com Vidal, Bernardes aceitou vender apenas metade das ações do governo para manter ao menos algum controle sobre a direção da instituição. Tirando partido de sua posição, Montagu exigiu ainda que se respondesse claramente à pergunta: o governo brasileiro “pretendia ou não implementar nossas recomendações?”. Após uma repetição da cena anterior, com Bernardes e Vidal em longas consultas à margem, o presidente brasileiro declarou que a missão podia dizer aos banqueiros, e aceitar sua garantia, que ele iria fazer tudo a seu alcance para persuadir o Congresso a aprovar a legislação necessária para implementar o relatório.⁴³

⁴² Ibid., p. 91.

⁴³ Conforme registrado no diário particular de Edwin Montagu, citado por FRITSCH. Ibid., p. 97.

Depois de pouco mais de dois meses no país, a Missão Montagu partiu em 4 de março de 1924. Um documento exclusivo, intitulado “Relatório aos Banqueiros”, ao qual o governo brasileiro jamais teve acesso, foi preparado em seguida pela missão aos Rothschilds. Após comentários superficiais sobre a geografia do Brasil, suas instituições e práticas administrativas, a seção final do documento tratou da questão verdadeiramente crucial, razão de ser da viagem da missão, qual seja se iria ou não haver endosso ao pedido de empréstimo do Brasil, à luz das promessas e das garantias obtidas no Rio de Janeiro. A missão concluiu, de forma inequívoca, que havia ficado “satisfeita com as boas intenções do governo”, que tencionava fazer tudo que estivesse em seu poder para reduzir gastos e realizar as outras reformas que foram sugeridas. A missão recomendou “fortemente” aos banqueiros que um empréstimo fosse liberado sem demora.⁴⁴

Enquanto isso, o governo brasileiro iniciou entendimentos com Montagu para que uma versão palatável do relatório original ao presidente fosse levada ao conhecimento público. A idéia era de que sua publicação influenciasse o Congresso a aprovar algumas reformas constitucionais já encaminhadas pelo Executivo. Assim, o texto do relatório foi finalmente divulgado em 29 de junho de 1924, publicado no Diário Oficial daquele dia.

Na introdução, o Relatório Montagu dizia que seu objetivo era mostrar os resultados dos estudos sobre as medidas necessárias para restaurar a situação financeira do governo federal e intensificar a prosperidade do país. As 43 recomendações da missão foram organizadas em quatro seções relacionadas com as finanças públicas, as dívidas do governo, bancos e moeda, e o desenvolvimento do país. O equilíbrio do orçamento, a ser obtido pelo corte de despesas e pelo aumento dos impostos, era fundamental para restaurar

⁴⁴ *Ibid.*, p. 98.

o crédito do Brasil. Para o desenvolvimento da cobrança de impostos diretos, o relatório sugeria duas opções: que funcionários brasileiros fossem a Londres para estudar questões de receita ou uma delegação de especialistas britânicos em impostos convidada a vir ao Rio de Janeiro. Quanto ao endividamento externo, aconselhava-se evitar tentativas indiscriminadas de tomar empréstimos, bem como anunciar o consentimento do governo federal a empréstimos levantados por Estados e Municípios. Novos recursos poderiam ser obtidos pela redução dos investimentos públicos ou por intermédio da venda de bens do governo, como era o caso do Banco do Brasil. A emissão de moeda deveria ser lastreada apenas em ouro, dólar ou libra esterlina.

No item intitulado “desenvolvimento do país”, o relatório recomendava que as exportações crescessem a uma taxa mais rápida que as importações. O capital estrangeiro deveria receber todo o estímulo possível e era bem-vinda a participação brasileira em investimentos de capital misto. A base de toda a futura prosperidade do Brasil seria o desenvolvimento vigoroso dos transportes, com ênfase nas ferrovias. Para avançar nesse setor, o governo federal e os Estados deveriam abandonar a política de construir e operar estradas de ferro, repassando-as ao setor privado. Tal medida aplicava-se ao transporte marítimo (venda do Lloyd Brasileiro). O governo federal deveria, enfim, evitar a política de assistir a indústria por meio de subvenções e adiar seus planos na área de siderurgia.⁴⁵

O viés britânico das recomendações parecia por demais evidente para passar despercebido pela opinião pública. No Congresso Nacional, a primeira reação partiu do Senado, onde Moniz Sodré, representante da Bahia, criticou duramente o Relatório

⁴⁵ Report submitted to His Excellency the President of the United States of Brazil by Rt. Hon. Edwin S. Montagu et al., 23 February 1924, FO 371/9508.

Montagu na sessão de 4 de julho de 1924. Segundo ele, nada havia de novo naquele documento que não estivesse contido nos múltiplos discursos de parlamentares sobre questões orçamentárias ou nos pareceres e relatórios do próprio ministro da Fazenda e de outros órgãos do governo. O que o relatório trazia era “uma série de prudhomismos, de idéias corriqueiras”, já conhecidas pelos brasileiros. Quanto às recomendações, Moniz Sodré atacou em especial as propostas de venda das ações do Banco do Brasil e de alienação das ferrovias e das empresas de navegação fluvial e marítima. Para o senador baiano, a missão era “o pé do estrangeiro a comprimir a garganta do Brasil”.⁴⁶

Algum tempo depois, na sessão de 6 de outubro de 1924 da Câmara dos Deputados, houve agitação no plenário porque, segundo informações não oficiais, um representante inglês na Câmara dos Comuns quis saber se o governo brasileiro havia posto em execução as recomendações da Missão Montagu. O fato foi tomado como ingerência estrangeira nos assuntos internos do país e o governo brasileiro responsabilizado por ter conferido autoridade à missão. Aos protestos de alguns parlamentares, os defensores do governo responderam que o pronunciamento em questão representava apenas a opinião pessoal de um deputado britânico, já que a missão não teria tido caráter oficial e o governo não havia assumido compromisso algum em relação às conclusões do relatório.⁴⁷

A origem das desconfianças dos deputados sobre a atitude conivente do governo estava em uma carta que Sampaio Vidal encaminhou a Montagu, depois de encerrada a missão, na qual o ministro da Fazenda afirmava que ele e o presidente da República estavam “de acordo com todas as conclusões a que chegou a missão”. Divulgada pela imprensa londrina, a carta dizia ainda

⁴⁶ Congresso Nacional. *Anais do Senado Federal*, 1924, p. 410.

⁴⁷ BUESCU, 1984, p. 184-185.

que, quanto às sugestões para a adoção de certas medidas e reformas, o governo usaria “toda a diligência” para realizar imediatamente aquelas que dependessem tão-somente do Poder Executivo, e faria uso de sua influência junto ao Congresso para aprovar as medidas que necessitassem da “deliberação soberana” do Legislativo.⁴⁸

Na realidade, em sua avaliação geral das contas nacionais, o Relatório Montagu pouco inovou quanto às diretrizes essenciais para a solução das dificuldades enfrentadas pelo governo brasileiro, que já vinha estudando ou implementando por iniciativa própria algumas das propostas apresentadas em termos de equilíbrio orçamentário, fortalecimento da taxa de câmbio, contenção monetária e expansão das exportações. Os gargalos da economia nacional eram de modo geral bem conhecidos. Nesse sentido, havia certa concordância entre a visão da Missão Montagu e a política econômica preconizada pelo governo Bernardes, ambas pautadas pela mesma ortodoxia monetária e financeira, segundo o pensamento econômico vigente na época.⁴⁹

O governo brasileiro encontrava-se também, como foi dito antes, em situação de grande vulnerabilidade e seu poder de barganha era muito reduzido. Pesava sobre ele o risco de ver abalada a confiança dos banqueiros da City em relação à concessão de novos empréstimos ao Brasil. Refletindo o sentimento reinante nos círculos financeiros britânicos, o jornal *The Times* alertou, em editorial, que o êxito das medidas de reforma dependeria do apoio que o povo do Brasil e os seus representantes eleitos dessem ao governo. Para que o plano de reformas prevalecesse, seria necessário dizer ao povo, “com toda a clareza”, que se as medidas sugeridas não fossem postas em execução, afirmava o jornal, o crédito do Brasil

* “Brazil finance report: experts' proposals accepted”. *The Times*, Londres, 30 jun. 1924, FO 371/9508.

⁴⁹ BUESCU, op. cit., p. 185.

não poderia ser restaurado e o seu progresso, necessariamente, ficaria tolhido por falta de capitais.⁵⁰ Ante o risco representado por essas ameaças, veladas ou não, o governo brasileiro usava em sua mensagem os termos que os credores queriam ouvir.

Levando em conta esse pano de fundo, as reações ao relatório na imprensa brasileira foram mais ou menos previsíveis: os jornais favoráveis ao governo, como sempre, elogiaram os trabalhos da missão, ao passo que a imprensa de oposição se empenhou em apontar os interesses do capitalismo britânico nas recomendações que haviam sido divulgadas. O *Correio da Manhã*, em dois editoriais sucessivos, denunciou a “iminência da absorção estrangeira” e a alienação econômica do país ao domínio do capital estrangeiro. Para aquele jornal, em suas “sugestões”, homens de grande influência e renome nos centros financeiros internacionais haviam declarado que o Brasil era um país perdido, “irremediavelmente perdido”, se não adotasse certas medidas necessárias à sua salvação, as quais incluíam a venda das ações do Banco do Brasil, bem como do Lloyd Brasileiro, da Central do Brasil e de todas as estradas de ferro sujeitas à administração pública. Com isso, caminhávamos “a passos largos para uma situação de colônia econômica da Inglaterra”.⁵¹

Reforçando o coro nacionalista, *O Jornal* lamentou que o Brasil tivesse chegado ao ponto de ter de ouvir de uma missão estrangeira aquelas “cruas verdades”, que soavam como “chicotadas”. Haveria por trás do relatório um “plano de dominação”, mesmo porque a missão não teria se deslocado até o Brasil “para cuidar de interesses alemães, húngaros ou franceses”. Para desmascarar o interesse de Londres em se apoderar do Banco do Brasil e de outros patrimônios nacionais, bastaria que se substituísse, no correr do relatório, a palavra “estrangeiro” por “inglês”.⁵²

⁵⁰ *The Times*, Londres, 1^o jul. 1924, FO 371/9508.

⁵¹ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 1^o e 2 jul. 1924, BN Microfilmes.

⁵² *O Jornal*, Rio de Janeiro, 1^o e 5 jul. 1924, BN Microfilmes.

Somando-se a todos esses fatores, eclodiu em São Paulo, em 5 de julho de 1924, a revolução liderada por Isidoro Dias Lopes, Joaquim Távora, Miguel Costa e outros. Planejada de antemão para coincidir com a mesma data da revolta do Forte de Copacabana de 1922, aos tenentes não escapou incluir em seus pronunciamentos, ainda que *en passant*, críticas ao Relatório Montagu, questão que estava na ordem do dia. Em comunicado divulgado no dia 10 de julho, os chefes do movimento destacaram o “caráter patriótico” da revolução que, iniciada em São Paulo, não era um acontecimento isolado e tinha um significado “nacional”. Entre críticas à política de Artur Bernardes e exaltações à missão do Exército, o comunicado denunciava a “irresponsabilidade” do governo, que estaria “abusando do crédito do país”, em clara referência aos problemas gerados pelo endividamento externo excessivo, completando:

Haja vista, também, ao gesto impensado, recente, de, além de não ter poupado ao país o vexame de uma vitória estrangeira, ainda se ter dado publicidade, por iniciativa governamental, de um documento da Missão Inglesa, em que até se incluíam graves insinuações sobre a probidade brasileira. Não satisfeito com os fatos lamentáveis, o governo quis documentá-los perante o mundo, por uma peça oficial.⁵³

Mais tarde, tendo sido debelada a revolta paulista, Bernardes iria reafirmar, em entrevista publicada no Diário do Congresso Nacional, sua bem conhecida determinação em “garantir a legalidade” a qualquer custo, vedando a “anarquização do país”. Reflexo da situação de fragilidade financeira que vivia o Brasil, o presidente da República identificou a repercussão no exterior, especialmente no que se refere à obtenção de financiamento exter-

⁵³ Texto do comunicado apud CARONE, 1975, p. 273.

no, como um dos efeitos “mais graves” das constantes revoluções que grassavam na política brasileira:

Em uma época em que nossa vida financeira e econômica pede com a maior urgência cuidados especiais, não se compreende como haja brasileiro ainda loucamente capaz de aumentar despesas e abalar nosso crédito no exterior. [...] O Brasil precisa de bom crédito no estrangeiro. Não pode dispensá-lo. E qualquer sedição traz a esse respeito conseqüências desastrosas, com danos para todos, interessando finalmente cada um de nós em particular.⁵⁴

Resistências de fora do governo e dificuldades políticas consideráveis à implantação das recomendações da missão já eram esperadas em Londres. Em anotação à margem de comunicação telegráfica recebida do Rio de Janeiro, um alto funcionário do Foreign Office não se surpreendeu com a reação da imprensa brasileira, sobretudo em relação às acusações de que o Brasil iria tornar-se “um tipo de colônia britânica”. Segundo aquele diplomata, essa idéia “não era de todo incorreta: eles, nos bastidores pelo menos, perderiam um pouco de sua soberania”.⁵⁵ Parecia haver, no final das contas, alguma convergência não só entre o governo brasileiro e o receituário britânico em matéria de política econômica, mas também entre a oposição no Brasil e o governo britânico no que se refere às conseqüências para o país da aplicação integral de todas as 43 recomendações da Missão Montagu.

As divergências ficavam por conta das recomendações que colidiam com uma orientação mais nacionalista para a questão em foco e que eram, por isso mesmo, politicamente inaceitáveis para o governo Bernardes. Onde houvesse também interpretações dife-

⁵⁴ Entrevista de 18 nov. 1924. *Idéias políticas de Artur Bernardes*, 1984, Vol. I, p. 250.

⁵⁵ Anotação à margem do telegrama de Tilley a MacDonald, RJ, 7 jul. 1924, FO 371/9508.

rentes quanto aos ganhos a ser obtidos por cada lado, a hipótese de acordo mutuamente consentido perdia força. O texto do relatório divulgado em Londres, por exemplo, continha uma referência sobre o tratamento de nação mais favorecida, em linha com as reivindicações britânicas de assinatura de um acordo comercial com o Brasil. Como o governo brasileiro não queria aceitar esse acordo, por motivos já indicados neste capítulo, essa referência foi omitida, contra a opinião de Montagu, na versão entregue pelo governo à imprensa brasileira.⁵⁶

O fato de que Artur Bernardes, durante as negociações com Montagu, tivesse concordado em princípio com a venda do Lloyd Brasileiro e das ferrovias, entre outras propostas britânicas, não encerrava a questão. Percival Farquhar, com anos de experiência em negócios no Brasil, parecia razoavelmente informado ao assinalar que a missão britânica não era vista com bons olhos pelos interesses de São Paulo, especialmente pelos paulistas da área econômica do governo, como o próprio ministro da Fazenda e o presidente do Banco do Brasil, Cincinato Braga. Seria temerário especular se o governo brasileiro iria seguir ou não as sugestões da missão, pois, se pudesse escolher, o governo preferiria não receber conselho algum. Conforme entendia Farquhar, havia, sim, o risco real de que todas as promessas necessárias seriam feitas, mas não cumpridas ao final.⁵⁷ De fato, se lhe fosse apresentada uma alternativa factível, Bernardes provavelmente jamais teria “convidado” a Missão Montagu, que não parecia realmente bem-vinda no país. Como a reforçar esse argumento, o embaixador Edwin Morgan registrou que a missão britânica não recebera qualquer tipo de cooperação do Ministério das Relações Exteriores.⁵⁸

⁵⁶ Tilley a MacDonald, tel., RJ, 1^a jul. 1924, FO 371/9508.

⁵⁷ Memorando de Ernest Hambloch anexado ao telegrama de Tilley a Curzon, RJ, 10 dez. 1923, FO 371/9508.

⁵⁸ DOWNES, op. cit., p. 444.

Se algumas das recomendações foram efetivamente consideradas pelo governo, tal se deu mais em função da coincidência de posições que propriamente do poder persuasivo do relatório ou da efetividade das pressões britânicas. Isso ocorreu em várias áreas, a saber: melhor elaboração do orçamento, contenção das despesas públicas, introdução de um código de contabilidade, proibição das chamadas “caudas orçamentárias”, nomeação de uma comissão à maneira do Comitê Geddes britânico, remodelação das alfândegas, controle das emissões de papel-moeda, criação da Caixa de Estabilização, reforma monetária, obrigatoriedade de prestação anual de contas pelos Estados da União, nova regulamentação do imposto de renda, entre outras.⁵⁹ As recomendações mais polêmicas, que levantaram o maior número de críticas ao governo, foram em sua maioria proteladas e, com o tempo, esquecidas.

Talvez a maior influência da Missão Montagu esteve na decisão, confirmada posteriormente pelo governo Bernardes, no sentido de transferir para o Estado de São Paulo a responsabilidade pela sustentação permanente dos preços do café. Os Rothschilds tradicionalmente não eram simpáticos à intervenção governamental nos esquemas de valorização em função de seu possível impacto na capacidade de pagamento do serviço da dívida. Divergências à parte entre os interesses paulistas e a política monetária e fiscal do governo “mineiro” de Artur Bernardes, o abandono do apoio federal à defesa do café pode ser interpretado como uma tentativa de diminuir as áreas de atrito com a City para assegurar assim a continuidade do acesso ao mercado de capitais londrino, do qual dependia o êxito do programa de estabilização financeira que o governo buscava promover.⁶⁰ Mas vale lembrar que a posição original defendida pelos britânicos era a de abolição da valorização do café

⁵⁹ BUESCU, *op. cit.*, p. 186; MONTEIRO, 1984, p. 40.

⁶⁰ FRITSCH, 1988, p. 110.

pelo governo e não a transferência do esquema para os Estados. Ainda nessa questão, deve-se ressaltar que também concorreu a pressão exercida pelo Departamento de Comércio norte-americano contra a valorização, como se verá a seguir.

O lado irônico de quase um ano de negociações sobre o empréstimo na praça de Londres esteve no fato de que, em meados de 1924, motivado por fatores internos que não guardavam relação alguma com o caso particular do Brasil, o governo britânico decidiu impor um embargo a todos os empréstimos a governos estrangeiros, com vistas ao fortalecimento da libra na preparação para o seu retorno ao padrão-ouro.⁶¹ Essa decisão, totalmente fora do controle do governo brasileiro, frustrou, pelo menos naquele momento, a estratégia que havia sido desenhada em matéria de política econômica, ancorada na expectativa de entrada de dinheiro novo.

É interessante observar, por fim, que um dos frutos da Missão Montagu se materializou em outro setor que, originalmente, sequer estava contemplado nos seus objetivos. Enquanto os peritos em finanças da missão mantinham reuniões com autoridades do governo brasileiro, lorde Simon Frazer Lovat viajou pelo interior paulista e norte do Paraná em busca de terras para o plantio de algodão. Depois de fundar o Brazil Plantations Syndicate, adquiriu duas fazendas no Estado de São Paulo, onde plantou quantidades razoáveis de algodão, sem grande sucesso. Em 1925, Lovat visitou novamente o Brasil e, reconhecendo as imensas possibilidades oferecidas pelas terras férteis paranaenses, ao regressar a Londres fundou a Paraná Plantations Ltd., com capital inicial de £700 mil. Associando-se a proprietários e empresários paulistas, fundou logo depois a Companhia de Terras Norte do Paraná, com sede em São Paulo, e adquiriu de dirigentes nacionais a Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná. Subsidiárias da Paraná Plantations Ltd., essas

⁶¹ Ibid., p. 100.

empresas contribuíram para o êxito da colonização do norte paranaense, que em pouco tempo deu origem a uma rede de núcleos urbanos, cujo centro viria a ser a cidade de Londrina, fundada em 1929 com um nome que homenageava a capital britânica.⁶²

A campanha de Hoover contra a valorização do café

Na República do café, o peso dos interesses dos cafeicultores se fazia sentir, em maior ou menor grau, na vida econômica do país. Uma das facetas dessa influência foi a intervenção no mercado cafeeiro, a partir da conclusão do Convênio de Taubaté, firmado em 1906 pelos presidentes dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. O plano objetivava, em síntese, garantir preços mínimos para o café estocado por meio da compra do excedente da produção, que seria retirado do mercado, entendendo-se que uma solução nos moldes do *laissez-faire* seria impraticável. Essa política de sustentação dos preços veio a ser conhecida como “valorização do café”.

A segunda valorização ocorreu em 1917, em plena guerra, sob pressão do Estado de São Paulo, em função das restrições no consumo mundial e da iminência de uma safra particularmente abundante. A terceira operação valorizadora, iniciada em março de 1921, teve origem mais uma vez no fenômeno recorrente em todas elas: uma colheita farta no Brasil influenciava as expectativas do mercado e os preços internacionais do café sofriam queda considerável. O quadro adverso era emblemático da vulnerabilidade do regime da monocultura no país. A instabilidade do câmbio dava margem a sobressaltos constantes e a situação agravava-se sempre que houvesse retração na demanda por causa das dificuldades nos

⁶² MONTEIRO, op. cit., p. 43.

mercados consumidores, como, no último caso, a crise econômica mundial de 1920-1921.

Ainda que impulsionadas por poderosas forças políticas ligadas aos interesses dos cafeicultores, essas operações não eram plenamente consensuais e havia mesmo forte ressentimento interno. Estados como Bahia e Pernambuco reclamavam do aparente favoritismo reservado ao café e exigiam igual tratamento para o cacau e o açúcar.⁶³ Uma avaliação completa do impacto econômico e social dessa política não caberia aqui, mas entre suas fraquezas, como assinalou Peláez, pode-se dizer que a valorização sustentava a riqueza e a rentabilidade de apenas um setor da sociedade, em detrimento de outras oportunidades de crescimento mais duradouras e da diversificação das atividades econômicas.⁶⁴ Na Mensagem Presidencial ao Congresso de 1921, a decisão por nova valorização foi justificada sob o argumento de que o café representava a principal parcela no valor global das exportações brasileiras e era o produto que mais ouro fornecia à “solução dos nossos compromissos no estrangeiro”. A defesa do valor do café constituía um “problema nacional”, cuja solução se impunha à boa política econômica e financeira do Brasil.⁶⁵

Até então, as valorizações eram episódicas, destinadas a enfrentar dificuldades conjunturais e decididas caso a caso como medidas de emergência para a salvação da lavoura. Tomou corpo, no entanto, a convicção de que fórmulas permanentes eram necessárias, com a finalidade de institucionalizar a prática da valorização. Epitácio Pessoa defendeu a criação de um instituto para se encarregar das operações valorizadoras e centralizar toda a política de promoção do café. Um projeto de instituto chegou a ser elabo-

⁶³ GREENHILL, 1977, p. 221.

⁶⁴ PELÁEZ, 1971, p. 66.

⁶⁵ Citado por BACHA e GREENHILL, 1992, p. 44.

rado, mas não foi implementado naquele governo. Paralelamente, uma mudança conceitual também foi sendo introduzida, substituindo-se o termo “valorização” por “defesa permanente”.

Para o governo brasileiro, a manutenção do acesso aos mercados financeiros internacionais era uma preocupação constante, uma vez que a própria política de valorização dependia do recurso a fontes de financiamento externo. Em maio de 1922, por exemplo, o governo federal contraiu um empréstimo de garantia do café, no valor de £9 milhões, que seria usado para consolidar a dívida externa e para cobrir despesas internas. O crédito foi obtido em Londres nas casas N. M. Rothschild & Sons, Baring Brothers e J. Henry Schroeder & Co., com a participação de uma firma de Nova York.

As dificuldades crescentes para a obtenção de novos empréstimos influenciaram a decisão do governo Bernardes de transferir a responsabilidade da defesa permanente ao âmbito estadual, conforme adiantado no item anterior. Assim, seguindo a tendência pró-institucionalização, mas sem o envolvimento do governo federal, foi criado, em 19 de dezembro de 1924, o Instituto Paulista para a Defesa Permanente do Café, cuja organização administrativa ficaria a cargo dos produtores e da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Coube ao Instituto executar um plano abrangente de defesa do café, que incluía dar continuidade ao esquema, em andamento desde 1922, de retenção da colheita no interior, garantido pela construção de armazéns reguladores do governo, ao invés somente da compra dos estoques, mais onerosa para os cofres públicos. Os recursos financeiros do Instituto compreenderiam um imposto a ser aplicado sobre o café transportado pelo Estado de São Paulo e empréstimos externos garantidos por esse mesmo imposto.⁶⁶ O Instituto procurou desde cedo envolver os Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro no plano de defesa.

⁶⁶ PELÁEZ, op. cit., p. 72.

A retenção do café em armazéns próximos às regiões produtoras teve fundamental importância, porquanto significava a possibilidade de regular a entrada do produto nos portos exportadores. A lógica por trás do esquema era simples. Quando havia grande colheita os preços naturalmente caíam e a produção precisava ser vendida logo, por valores modestos, para cobrir as despesas do ano, com pouco ou nenhum lucro. No ano seguinte, mesmo se a safra fosse pequena, como costumava acontecer após uma colheita copiosa, os preços não subiam tanto como seria de se esperar, porque os importadores injetavam no mercado o café adquirido anteriormente por baixo preço. Nesse processo, os fazendeiros acumulavam perdas e os intermediários saíam favorecidos. Com a retenção da safra no interior, o Brasil havia encontrado um modo de reassumir parte do controle sobre o comércio cafeeiro e a formação dos preços do produto. Os importadores e torradores, a maioria norte-americanos, perderam muito do poder sobre o mercado que até então possuíam.

O descontentamento desses operadores norte-americanos foi levado à esfera governamental. No mesmo mês em que era criado o Instituto paulista, foi divulgado o texto de uma petição apresentada pela Associação dos Torradores de Café dos Estados Unidos ao secretário do Comércio, Herbert Hoover, encarecendo ajuda federal para contornar a redução das remessas provenientes de Santos. Os torradores solicitaram ao Departamento do Comércio que intercedesse no governo brasileiro para que fossem fornecidas estatísticas oficiais confiáveis sobre os estoques nos depósitos nos portos e no interior, bem como sobre as condições das plantações, do clima e do crescimento da colheita. Essas estatísticas eram vitais, pois, segundo eles, o comércio era “muito grande, e muito importante, para continuar mais tempo sobre uma base deficiente devido à atual falta de informação”.⁶⁷ Os torradores te-

⁶⁷ *The Saturday Evening Post*, Filadélfia, 19 set. 1925, AHI 234/4/5.

miam ficar totalmente no escuro sobre o que se passava nas fazendas e na vasta hinterlândia brasileira, longe da atividade e do escrutínio das capitais.

A divulgação da petição motivou pronta reação das autoridades brasileiras. João Carlos Muniz, cônsul-geral do Brasil em Nova York, fez veicular na imprensa norte-americana declarações tendentes a rebater as críticas com uma “interpretação propriamente econômica dos fatos”. Para Muniz, o lucro dos intermediários dificilmente poderia ser negado, tendo em vista que os produtores no Brasil recebiam pelo café somente 14 cents a libra, ao passo que nos Estados Unidos o produto passava a custar 22 cents a libra. Financeiramente frágeis e em posição de barganha desvantajosa em relação aos compradores, os cafeicultores precisavam usufruir de uma margem suficiente dos lucros, o que só poderia ser alcançado com a ajuda do governo. O aumento recente dos preços não havia sido causado pela política governamental, mas principalmente pela drástica queda na safra do último ano. O verdadeiro interesse do Brasil, concluía Muniz, repousava na cooperação com os países consumidores para a estabilização do mercado cafeeiro e o incremento do consumo.⁶⁸

Ao longo do primeiro semestre de 1925, recrudescer nos Estados Unidos o sentimento contrário a operações valorizadoras do café brasileiro. O tema não era novo, visto que nos anos 1912-1913, quando os resultados práticos do Convênio de Taubaté já eram sentidos, controvérsia semelhante havia por um momento ameaçado contaminar as relações Brasil-Estados Unidos.⁶⁹ À época da valorização de 1921, o Departamento do Comércio estava informado dos planos brasileiros em relação à institucionalização da defesa permanente, mas aparentemente a posição de Herbert Hoover não

⁶⁸ SEIDEL, 1973, p. 439-440.

⁶⁹ Cf. SMITH, *op. cit.*, p. 80-94.

indicava então maiores objeções. Consultado sobre a participação norte-americana no empréstimo de garantia do café de maio de 1922, o secretário do Comércio deu sinal verde à operação.⁷⁰ Um relatório sobre a valorização do café publicado alguns meses depois, preparado por William L. Schurz, adido comercial norte-americano no Rio de Janeiro, limitava-se a descrever a política cafeeira do Brasil, sem apontar nenhuma preocupação de monta.⁷¹

Foram as queixas inicialmente levantadas pelos torradores de café que trouxeram de novo à baila a questão e impulsionaram o governo norte-americano a agir. O encaminhamento do tema viria a ser liderado agora pelo próprio Hoover, personalidade com forte influência na administração republicana de Calvin Coolidge, tido como virtual “presidente econômico” dos Estados Unidos. O secretário do Comércio havia reativado e incorporado ao seu Departamento a Alta Comissão Interamericana e, por meio do Bureau de Comércio Exterior e Interno (BFDC, da sigla em inglês), chefiado por Julius Klein, detinha papel preponderante na formulação de políticas na área de relações econômicas internacionais. Em suas declarações contra a valorização do café, Hoover tinha o cuidado de não mencionar diretamente o governo brasileiro para não criar embaraços no campo diplomático nem ferir suscetibilidades interburocráticas ligadas à esfera de atuação do Departamento de Estado. Suas críticas eram direcionadas mais vagamente aos “especuladores do café de São Paulo”, que eram acusados de promover uma política deliberada de elevação dos preços, causando prejuízos ao consumidor norte-americano estimados em mais de US\$ 80 milhões por ano.⁷²

⁷⁰ Memorandum, Office of the Foreign Trade Adviser, Department of State, 13 Apr. 1922, NA 832.51 D58/1.

⁷¹ Valorization of Brazilian Coffee, by W. L. Schurz. United States Department of Commerce, *Supplement to Commerce Reports: Trade Information Bulletin* n.73, 16 Oct. 1922, NA 832.61333/196.

⁷² Cf. SMITH, op. cit., p. 161 e seg.; SEIDEL, op. cit., p. 418-499.

A campanha deslançada contra os “monopólios estrangeiros”, deve-se ressaltar, não visava exclusivamente ao Brasil, mas vários países que procuravam controlar suprimentos e matérias-primas de largo consumo norte-americano. Era o caso da borracha das Índias Orientais Britânicas, que dominavam o mercado mundial. O governo britânico vinha pondo em prática o Plano Stevenson para a obtenção de um preço “justo”, enfrentando com isso a oposição ferrenha dos Estados Unidos, que compravam cerca de 70% da produção mundial de borracha e produziam 85% dos pneumáticos do mundo. Outros produtos sob a mira norte-americana eram o nitrato e o iodo do Chile, o carbonato de potássio da Alemanha e da França, o algodão de fibra longa do Egito, a cânfora e a seda do Japão, e o sisal do México.⁷³ Após a borracha, o café era entre esses produtos o que mais atraía a atenção do Departamento do Comércio.

Em junho de 1925, a Associação dos Torradores de Café decidiu tratar do assunto diretamente com os produtores e enviou ao Brasil uma missão composta por três membros, todos bastante envolvidos em negócios de café e grandes importadores do grão: Felix Coste, chefe da Comissão do Comércio de Café; Frederick Ach, diretor da Comissão Conjunta de Publicidade do Comércio Cafeeiro; e Berent Friele, representante da Associação Nacional dos Varejistas de Secos e Molhados. A missão norte-americana vinha manifestar sua estranheza com as modificações introduzidas na produção e na venda das safras, incluindo os novos métodos de abastecimento e distribuição, que repercutiam sobre os grandes mercados importadores, sobretudo nos Estados Unidos. A limitação das entradas de café em Santos e no Rio de Janeiro embaraçavam a formação de estoques pelas casas exportadoras e, no exterior, a forma costumeira de aquisição do produto havia sido alterada: as compras de quase todo o café necessário ao consumo de doze meses eram

⁷³ *The Washington Post*, 14 mar. 1926, AHI 234/4/6.

feitas sempre no segundo semestre de cada ano, mas, com o novo esquema de retenção no interior, essas compras precisavam agora acompanhar a liberação controlada de remessas do Brasil.⁷⁴

Pelo lado brasileiro, Mario Tavares e Gabriel Ribeiro dos Santos, respectivamente secretários da Fazenda e da Agricultura do Estado de São Paulo, entre outros, falaram em nome do Instituto Paulista para a Defesa Permanente do Café. De modo geral, os paulistas preferiram destacar a importância da propaganda no estrangeiro para aumentar o consumo e combater a competição dos fabricantes de bens substitutos. Com referência às preocupações levantadas pela missão, retrucaram com dados estatísticos e argumentos em defesa dos lavradores brasileiros. A intervenção brasileira para regularizar as entradas nos portos exportadores corrigia os inconvenientes das oscilações de preços para os produtores e eludia a especulação nas bolsas estrangeiras. Era um ato de pura defesa econômica e, observaram, de modo algum significava o propósito de prejudicar quem quer que fosse. Zelavam os brasileiros, tão-somente, por seus próprios interesses.⁷⁵

A tônica final dos encontros, não obstante, foi essencialmente conciliatória, pois, embora descontentes, os operadores norte-americanos não estavam em condições de pressionar até o limite por uma alteração radical da política brasileira. Uma hipotética “greve dos compradores” seria de difícil execução. Os torradores já haviam declarado antes que a prosperidade da indústria do café dependia da estreita cooperação com os fornecedores e, em São Paulo, demonstraram flexibilidade e aceitaram em boa parte os argumentos paulistas. As partes concordaram em princípio que a intervenção no mercado não seria o “ideal”, mas era necessária diante das circunstâncias. Apontaram a ameaça do especulador como o “ini-

⁷⁴ TAUNAY, 1941, v. 12, p. 233-238.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 235.

migo comum". Reconheceram a importância dos empréstimos estrangeiros para as atividades do Instituto. Comprometeram-se a intercambiar informações sobre todos os aspectos da produção cafeeira. E sugeriram que as discussões tivessem prosseguimento, provavelmente no formato de conferências anuais.⁷⁶

Essa reconciliação tática não impediu, contudo, que outros desdobramentos ocorressem de forma paralela. Ao mesmo tempo em que a política cafeeira do Brasil dera resultados positivos aos fazendeiros, com o aumento de seu nível de renda, houve também um estímulo indireto à produção internacional dos concorrentes do produto brasileiro. Em 1924, esses concorrentes já produziam 7 milhões de sacas, quando, desde o início do século, essa produção não passava de 4 milhões de sacas em média.⁷⁷ A cultura cafeeira, decadente em várias regiões do continente americano, renascera com os altos preços que a política brasileira vinha impondo. O cônsul do Brasil em Montreal, Rebelo Braga, um estudioso das coisas do café, denunciou em particular o terreno ganho pela Colômbia no mercado norte-americano. Em 1919, a porcentagem de entrada de café brasileiro nos Estados Unidos era de 80,8% contra apenas 5,2% de café colombiano. Em 1924, essa proporção havia mudado de maneira preocupante: a participação brasileira caíra para 66,2%, ao passo que a colombiana crescera para 17,3%.⁷⁸ A defesa dos preços no Brasil, instituída de maneira permanente com a regulamentação da entrada nos portos, foi um fator de peso na expansão das exportações de café da Colômbia, que tinham por destino basicamente o mercado dos Estados Unidos. Quando os importadores e os torradores norte-americanos verificaram que haviam perdido o controle sobre o mercado para o Brasil, procuraram aumentar ainda mais suas compras de café colombiano, pois entenderam que

⁷⁶ SEIDEL, op. cit., p. 444-449.

⁷⁷ DELFIM NETO, 1979, p. 83.

⁷⁸ TAUNAY, op. cit., v. 12, p. 269.

uma alternativa possível seria incentivar a produção de outros países para diversificar seus fornecedores. Na mesma época, muitos investimentos norte-americanos foram realizados na Colômbia, reforçando essa tendência.⁷⁹

Entretanto, o choque de interesses que afetou a estreita relação mantida desde muitas décadas entre os operadores norte-americanos e os cafeicultores brasileiros não podia ser alimentado indefinidamente em razão da interdependência que de fato existia entre fornecedores e compradores. Além disso, estabelecer novas estruturas produtivas em outros países para criar vínculos comerciais alternativos levaria tempo e a continuidade normal dos negócios demandava soluções a curto prazo. Após retornarem de sua missão ao Brasil, Felix Coste e Berent Friele procuraram o Departamento do Comércio várias vezes para gestionar em favor das atividades do Instituto paulista e, em especial, dos benefícios que iriam advir de nova concessão de crédito norte-americano ao programa de defesa do café. Para eles, o fracasso do Instituto, neste momento, seria também a ruína de seus próprios negócios nos Estados Unidos.⁸⁰ O secretário do Comércio, com opinião formada a respeito, permaneceu irredutível e prosseguiu em sua campanha antimonopólio.

Em 31 de outubro de 1925, em discurso pronunciado na Câmara de Comércio de Erie, Pensilvânia, Hoover lançou novo e veemente ataque aos países monopolizadores, que poderiam ser até mesmo ameaçados de represálias e medidas compensatórias. Como remédio aos valores artificiais impostos a uma série de produtos consumidos pelo povo norte-americano, brandia Hoover:

Nós mesmos poderíamos resolutamente reduzir o consumo de todo artigo que é controlado desse modo. Nós poderíamos estimular o

⁷⁹ DELFIM NETO, op. cit., p. 81 e 121.

⁸⁰ Cf. SEIDEL, op. cit., p. 453-457.

uso e a fabricação de substitutos. Nós poderíamos induzir nossos cidadãos a ir procurar no exterior outras regiões e estabelecer produção rival. Nós poderíamos proibir a extensão do crédito a países onde esses controles são mantidos. Nós poderíamos exigir que o resto do mundo consumidor se juntasse a nós nessas campanhas. Poderia ser que tais atividades trouxessem uma lição duradoura para o mundo inteiro. Mas isso é guerra comercial e nós queremos viver na paz comercial.⁸¹

A inclusão da frase contemporizadora final servia apenas como recurso de retórica, pois o programa de ação proposto pelo Departamento do Comércio era essencialmente o mesmo que acabava de ser negado. Em carta tornada pública um mês e meio depois, dirigida a um senador do Kansas favorável à introdução de legislação protecionista contra monopólios estrangeiros, Hoover afirmou que os Estados Unidos não possuíam os instrumentos para uma proteção adequada e, embora se dissesse pessoalmente contra represálias comerciais, elencou algumas medidas que poderiam ser eventualmente tomadas: a) desencorajar os banqueiros norte-americanos a dar créditos que apoiem essas práticas; b) iniciar uma campanha sistemática de redução voluntária no uso de todos os produtos primários afetados por combinações extorsivas; c) estimular a fabricação e o uso de substitutos; d) fomentar a produção em outros países; e e) estabelecer algum tipo de mecanismo emergencial para evitar disputas entre as centenas de compradores nos Estados Unidos.⁸²

Essas medidas, de um modo ou de outro, já vinham surtindo efeito. O consumo de café nos Estados Unidos diminuía em quase 20% em 1925. O uso de substitutos crescia e a importação de chá aumentara no mesmo ano. A Colômbia, como foi dito, ia

⁸¹ *The New York Evening World*, 11 nov. 1925, AHI 234/4/5.

⁸² *The New York Herald Tribune*, 15 dez. 1925, AHI 234/4/5.

ganhando terreno como fornecedor alternativo, da mesma forma que as Filipinas eram estimuladas pelos Estados Unidos a incrementar sua produção de borracha contra o monopólio do Império Britânico. No que se refere aos empréstimos, a política contrária do Departamento do Comércio seguia firme e inalterada. Hoover tentava, ainda, convencer os compradores a formar uma frente unida, capaz de exercer influência sobre os produtores e de promover boicotes se necessário. No caso do comércio cafeeiro, além da Associação dos Torradores de Café, os importadores e distribuidores norte-americanos estavam divididos em outras organizações, como a Associação de Importadores de Café Cru, cujos objetivos nem sempre convergiam.⁸³

A campanha de Hoover encontrou eco em alguns setores da opinião pública norte-americana e ganhou ares de cruzada nacional anticafé. O jornal *Washington Sunday Star* divulgou a notícia de que Hoover e sua família não mais beberiam café em protesto contra os preços artificiais. Alguns órgãos de imprensa aconselhavam o público a adotar o chá em vez do produto brasileiro. O jornal *Baltimore Sun*, em matéria recheada de comentários acres sobre a valorização, aplicou contra o Brasil o provérbio que dizia: “O único meio de combater o diabo é com fogo”.⁸⁴ Hoover nutria pretensões de se lançar como candidato à presidência nas eleições seguintes e, seria razoável supor, possivelmente tinha consciência do forte apelo popular que iniciativas direcionadas contra “inimigos externos” costumam ter.

A imprensa no Brasil deu sinais de desaprovação da conduta de Hoover. Vários editoriais comentaram o discurso de Erie e tentaram justificar o ponto de vista brasileiro. O *Jornal do Commercio* reclamou da “injustiça da campanha”. Argumentava-

⁸³ SEIDEL, op. cit., p. 436.

⁸⁴ Amaral a Pacheco, tel., Washington, 16 e 20 nov. 1925, AHI 235/3/16.

se que a distribuição dos estoques ao longo do ano, feita no país, e não no exterior, diminuía os prejuízos dos cafeicultores e o preço final para o consumidor norte-americano continuaria em princípio inalterado, já que o propósito era regular a oferta para eliminar as oscilações constantes. A safra seria escoada de acordo com a procura, normalizando o mercado. Não havia motivo para “tanta hostilidade” contra uma política que visava apenas a distribuir equitativamente os preços pagos aos produtores. O argumento brasileiro era, em suma, que não havia “valorização” do café, mas simplesmente “defesa” do produto.⁸⁵

O Departamento de Estado norte-americano, em coordenação com o Departamento do Comércio, recusava-se a aprovar qualquer liberação de recursos para São Paulo, ainda que de fontes privadas, se houvesse suspeita de possível utilização do dinheiro, direta ou indiretamente, para ações de valorização. Em agosto de 1925, o Instituto Paulista para a Defesa Permanente do Café havia contactado a J. & W. Seligman Co., de Nova York, a fim de levantar um empréstimo de aproximadamente US\$ 15 milhões, o qual seria destinado a: a) fornecer o capital inicial para o futuro banco de financiamento agrícola aos cafeicultores; b) compilar estatísticas sobre a produção cafeeira; c) combater as pragas do café; e d) regularizar o preço do produto. O representante da firma nova-iorquina procurou antes conhecer a posição do governo norte-americano em relação ao empréstimo, sugerindo que algumas condições poderiam ser eventualmente impostas para obter do Instituto garantias sobre a efetiva destinação dos recursos. O Departamento de Estado informou em resposta que, à luz das informações apresentadas, não podia ser favorável a esse financiamento.⁸⁶

⁸⁵ “O nosso café e a campanha nos Estados Unidos”, *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 18 dez. 1925; *O Jornal*, Rio de Janeiro, 16 dez. 1925, BN Microfilmes; Morgan a Kellogg, tel., Rio de Janeiro, 22 dez. 1925, NA 832.61333/227.

⁸⁶ FRUS, 1925, Vol. I, p. 533-534.

Como persistia o embargo britânico a empréstimos externos na praça de Londres, o Instituto abordou, em novembro de 1925, a firma de investimentos Speyer & Co., também de Nova York, solicitando agora um crédito de US\$ 25 a 35 milhões. Ciente das restrições que poderia enfrentar, o Instituto acautelou-se desta vez. Em apoio a essa operação, o presidente do Estado de São Paulo declarou que: primeiro, o montante do empréstimo seria depositado em bancos paulistas para financiar interesses agrícolas e comerciais; segundo, seu propósito não era a valorização do café e, terceiro, a política do Instituto era de parar a especulação. Após nova consulta, a resposta do Departamento de Estado, mais uma vez, foi negativa.⁸⁷ Em conseqüência, as negociações com a Speyer foram interrompidas.

Em entrevista à imprensa, repetindo sua já conhecida cantilena, Herbert Hoover declarou que a administração norte-americana não acreditava que as casas bancárias de Nova York desejassem fazer empréstimos que pudessem ser desviados para “sustentar as especulações do café”, em ação desde o ano anterior. Tal apoio, acrescentou o secretário do Comércio, faria simplesmente subir os preços “extravagantes” para os consumidores norte-americanos.⁸⁸ A situação para os cafeicultores de São Paulo era grave, pois, bloqueadas as fontes externas de financiamento, tanto na City quanto em Wall Street, o próprio êxito da política de defesa do café estava comprometido.

O embaixador do Brasil em Washington, Silvino Gurgel do Amaral, em telegramas ao Itamaraty, criticava as declarações públicas de Hoover, “suscetíveis de afetar ruinosamente o nosso comércio e toda a nossa vida econômica e financeira”. Amaral entendia que era preciso agir na defesa dos interesses do Brasil, explicando

⁸⁷ Ibid., p. 534-535.

⁸⁸ Amaral a Pacheco, tel., Washington, 14 nov. 1925, AHI 235/3/16.

a situação e as necessidades da indústria cafeeira, de tal modo que se pudesse atenuar, se não dissipar, a “odiosidade artificial e ardilosamente criada contra o nosso café pelo emprego abusivo e tendencioso da palavra monopólio”.⁸⁹ Mais tarde, a propósito de uma entrevista concedida por Julius Klein ao jornal *Washington Star*, publicada em 31 de janeiro de 1926, o embaixador brasileiro encaminhou um memorando de protesto ao Departamento de Estado, lamentando a veiculação de tais declarações, as quais tinham por efeito causar prejuízo ao crédito de um Estado da União que devotava sua vida à mais legítima defesa de seus interesses comerciais e financeiros.⁹⁰ Em seu memorando, Amaral esperava transmitir duas mensagens ao governo norte-americano: que não havia “monopólio” envolvido na política cafeeira brasileira e que discussões públicas sobre o tema poderiam perturbar as relações amigáveis entre o Brasil e os Estados Unidos.

O protesto brasileiro não alterou a disposição do Departamento do Comércio, que encaminhou os subsídios para a resposta do Departamento de Estado. Em documento redigido por Klein, que serviu de base à nota enviada à embaixada brasileira, reafirmou-se a acusação de monopólio, sob o argumento de que o Brasil contribuía com 67% das importações de café dos Estados Unidos e que não havia, naquele momento, fontes alternativas satisfatórias. Quanto a eventual impacto negativo do tema nas relações bilaterais, Klein sustentou que a situação havia sido primeiramente criada pelo Brasil, com o estabelecimento do controle dos preços. Querer daí suprimir a reação do Departamento do Comércio em defesa do consumidor norte-americano seria tentar remediar um “contra-irritante inevitável” ao invés do “irritante original”. Com base em algumas porcentagens sobre o declínio das compras

⁸⁹ Amaral a Pacheco, tels., Washington, 4 set. e 16 dez. 1925, AHI 235/3/16.

⁹⁰ SMITH, op. cit., p. 166.

de café brasileiro nos Estados Unidos, o documento chegou a especular que o Brasil poderia eventualmente perder sua posição dominante no comércio mundial de café, da mesma forma como havia acontecido antes com a borracha brasileira. “O drama dos cafeicultores brasileiros”, completou Klein, era visto com “preocupação sincera e simpática” pelos funcionários do Departamento e ao governo do Estado de São Paulo não poderia ser negado o direito de adotar as medidas que julgasse essenciais na defesa de seus legítimos interesses. Nesse caso, porém,

[...] será reconhecido que não é sempre expediente para um Estado fazer tudo o que pode ter o direito de fazer de um ponto de vista estritamente legal. Se as autoridades brasileiras, portanto, insistem em seus direitos nessa matéria, elas em troca não irão questionar, estou certo, o igual direito do consumidor norte-americano de solicitar ajuda deste governo a fim de tomar as medidas consideradas expedientes na defesa de seus interesses.⁹¹

Apesar dos termos duros contidos nesse documento, a posição do Departamento do Comércio já estava naquele momento se enfraquecendo tanto interna quanto externamente. O quadro havia começado a mudar quando, no final de 1925, a Grã-Bretanha levantou o embargo auto-imposto a empréstimos estrangeiros. Depois de meses de tentativas infrutíferas do Instituto Paulista para a Defesa Permanente do Café de obter créditos em Nova York, o mercado financeiro londrino estava de novo aberto a negócios. Assim, passado pouquíssimo tempo após o anúncio do fim do embargo, o Instituto contratou, em 6 de janeiro de 1926, um empréstimo de £10 milhões com os banqueiros Lazard Brothers Co. Ltd., de Londres, sob a garantia do governo estadual, com a parti-

⁹¹ Memorando de Klein a Hoover, Washington, 25 fev. 1926, NA 832.61333/233.

cipação também de capital holandês e suíço na operação. Registrou-se na oportunidade notável convergência entre as duas partes. Londres buscava recuperar sua posição dominante como centro financeiro do mundo antes de 1914 e, além do mais, o interesse britânico nos preços do café não era tão grande quanto o norte-americano. De qualquer modo, dois meses depois, incidentalmente o Instituto mudou sua denominação para Instituto de Café do Estado de São Paulo.⁹² A mudança procurava tornar menos óbvia, aos olhos dos emprestadores, a vinculação entre os empréstimos contraídos no exterior e seu uso na valorização do café.

A reação ao empréstimo londrino foi de júbilo no Brasil. O jornal carioca *O Paiz* atribuiu o sucesso da operação ao interesse comum entre a Grã-Bretanha, atingida pelos Estados Unidos na questão da borracha, e o Brasil, acusado de ser o responsável pela “mãe de todas as valorizações”. A ação combinada de ambos seria uma espécie de retaliação contra Hoover.⁹³ Assis Chateaubriand, em matéria assinada em *O Jornal*, observou que nunca havia sido feita no país operação financeira de tamanho vulto para uma entidade particular. O Instituto havia encontrado na Grã-Bretanha, em muito menos tempo que poderia supor, o dinheiro de que tinha necessidade “para a defesa do nosso principal produto”. Sobraram louros para os britânicos:

Os americanos, criando embaraços ao empréstimo paulista, revelaram mais uma vez que eles não têm esse conhecimento psicológico que o inglês possui em tão alta dose dos povos estrangeiros. Meteu-se-lhes na cabeça que empregar dinheiro para a defesa do café era contribuir para a especulação altista. E não houve convencê-los do contrário. [...] Os ingleses foram mais práticos. Subscreveram, em

⁹² PELÁEZ, op. cit., p. 72.

⁹³ *O Paiz*, Rio de Janeiro, 9 jan. 1926, BN Microfilmes.

cinco minutos, um dinheiro que irá permitir os paulistas, os mineiros e os fluminenses plantarem e colherem o seu café, na certeza de que os lucros legítimos do seu negócio ficarão no país, e não no bolso dos intermediários de Nova York. Os americanos entraram a conhecer o mundo depois de 1917. Em oito anos não seria lícito esperar deles o hábito de lidar com os interesses dos outros a que uma secular experiência acostumou os ingleses.⁹⁴

O fato foi encarado como séria derrota para Hoover e uma revanche latino-americana, tanto mais porque, algumas semanas antes do empréstimo paulista, uma importante concessão de crédito para a indústria de nitrato do Chile, recusada em Nova York, fora obtida em poucas horas e sem dificuldade nas praças de Berlim e Amsterdam.⁹⁵ Várias críticas surgiram nos Estados Unidos contra a política antiempréstimos de Hoover, cujo único efeito concreto, dizia-se, havia sido transferir para Londres uma lucrativa operação de crédito, prejudicando os banqueiros norte-americanos sem melhorar a situação dos consumidores.⁹⁶ As taxas de juros cobradas pelos banqueiros ao Brasil, por exemplo, podiam variar de 6,5 a 8% em alguns casos. Ceder as oportunidades de empréstimos à Grã-Bretanha poderia, em última análise, contribuir para diminuir a presença financeira dos Estados Unidos na América do Sul e prejudicar os interesses comerciais norte-americanos naquele continente. A firma Speyer & Co., que havia perdido a chance de um empréstimo a São Paulo menos de dois meses antes, queixou-se ao Departamento de Estado do desacerto da política de “boicote financeiro” aos países latino-americanos, capaz de trazer no longo prazo “desagradáveis conseqüências políticas”.

⁹⁴ “O empréstimo do café”, *O Jornal*, Rio de Janeiro, 7 jan. 1926, BN Microfilmes.

⁹⁵ *The Literary Digest*, Nova York, 6 mar. 1926, AHI 234/4/6.

⁹⁶ *Brooklyn Daily Eagle*, Nova York, 17 mar. 1926, AHI 234/4/6.

A atitude “paternalista” do governo norte-americano poderia levar aqueles países a, no futuro, dar preferência a negócios com outras nações em detrimento das empresas e dos investimentos dos Estados Unidos, com reflexos também nas exportações e nas importações. Hoover teria ido longe demais e era hora de voltar à razão.⁹⁷

Alguns torradores e comerciantes de Nova York viram também com preocupação que a Brazilian Warrant Company havia sido instrumental na obtenção do empréstimo do Instituto paulista em Londres, com o claro propósito de fortalecer os negócios britânicos de café no Brasil.⁹⁸ À luz da concorrência européia, eles chamaram a atenção para a ameaça à prosperidade das relações comerciais com o Brasil, um dos maiores clientes latino-americanos dos Estados Unidos. Visto em seu conjunto, o relacionamento bilateral era uma via de mão-dupla: se os Estados Unidos levassem hipoteticamente seu ímpeto contra o café até provocar a falência do Estado de São Paulo, o resultado seria a quebra também do Brasil, que não poderia mais adquirir as exportações norte-americanas como vinha fazendo de forma crescente.

Diante dessas demonstrações de descontentamento interno, a campanha antimonopólio de Hoover começou a perder fôlego. Em entrevista a representante do jornal *O Estado de S. Paulo*, em 10 de abril de 1926, o secretário do Comércio já havia modificado o tom de seu discurso para, em gesto de reconciliação, incluir elogios à “grande República irmã do sul”. Hoover negou a possibilidade de antagonismo entre o produtor brasileiro e o consumidor norte-americano, previu um futuro encorajador para o mercado, com o aumento do consumo nos Estados Unidos, e fez sugestões para a melhoria da produtividade da cultura cafeeira por meio do

⁹⁷ James Speyer a Harrison, carta, Nova York, 25 nov. 1925, NA 832.51 SA6/48.

⁹⁸ SEIDEL, op. cit., p. 473.

uso de máquinas e fertilizantes. Aventou ainda a hipótese de que capital norte-americano, sozinho ou em associação com capitais brasileiros, poderia ser empregado na organização do crédito agrícola para reduzir os custos de produção. Vários jornais no Brasil saudaram as palavras de Hoover como o esboço provável de uma solução definitiva para a questão do café pela via amigável da cooperação entre os dois países.⁹⁹

A partir de maio de 1926, o tema da valorização do café foi progressivamente desaparecendo da agenda Brasil–Estados Unidos. Hoover perdera parte do apoio interno necessário para sua campanha e tampouco conseguira unir compradores, torradores, distribuidores e varejistas em torno de uma ação concertada no caso do café. Tendo sido impossível alterá-la, a política seguida pelo Instituto paulista passou a ser aceita como fato consumado, incluindo as questões da retenção no interior e da regulação das entradas nos portos.¹⁰⁰ As crescentes críticas no Brasil ameaçavam ainda despertar sentimentos antiamericanos adormecidos e, colocado em perspectiva o quadro mais geral das relações bilaterais, não estava claro que lado poderia perder mais com a continuidade da controvérsia. A competição estrangeira na questão dos empréstimos, por fim, foi certamente um fator ponderável na revisão da política norte-americana, em particular da “linha dura” defendida pelo Departamento do Comércio. A existência de fontes de financiamento alternativas abria brechas, momentâneas ou permanentes, que podiam ser convenientemente aproveitadas por países carentes de capital. Nesse aspecto, mais um capítulo da rivalidade anglo-norte-americana no Brasil dos anos vinte ainda estaria por vir.

⁹⁹ Morgan a Kellogg, tel., Rio de Janeiro, 28 abr. 1926, NA 832.61333/245.

¹⁰⁰ SEIDEL, op. cit., p. 483.

Entre a City e Wall Street: diplomacia dos empréstimos

Do ponto de vista financeiro, a década de 1920 foi um período de transição de poder no Brasil entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. No caso dos empréstimos, a preeminência britânica no campo do fornecimento de capital para o Brasil remontava ao período da Independência, situação alterada apenas pelo impacto negativo da Primeira Guerra Mundial na capacidade de emprestar da Grã-Bretanha e na simultânea ascensão dos Estados Unidos como exportador líquido de capitais e maior país credor do mundo.

A expansão norte-americana nas finanças da América Latina teve início logo nos primeiros meses da guerra. Tendo em vista a oportunidade que se apresentou com a interrupção no fluxo de capitais europeus causada pelo conflito, os Estados Unidos tomaram a iniciativa de promover, em Washington, a I Conferência Financeira Pan-Americana, de 24 a 29 de maio de 1915, à qual compareceram ministros das finanças latino-americanos, representantes de instituições oficiais e privadas, além de banqueiros e personalidades da comunidade financeira norte-americana. Oficialmente, os assuntos abordados tratavam da situação monetária atual ao financiamento de empreendimentos públicos, mas o escopo da conferência era bem maior que o declarado em sua agenda. A ocasião sinalizou uma mudança histórica nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina no que se refere ao avanço irresistível do primeiro sobre a vida financeira do continente. Era tão manifesto o oportunismo norte-americano na organização do evento, tirando vantagem da guerra européia, que o presidente Wilson, em seu discurso de abertura, viu-se na obrigação de declarar que naquela conferência não havia “intenção de exploração” por parte de nenhuma pessoa ali presente. “Nós não estamos,

portanto, tentando nos aproveitar um do outro”, afirmou Wilson, mas “ser útil um ao outro”.¹⁰¹

Depois da experiência da “diplomacia do dólar” no Caribe, o sistema bancário dos Estados Unidos expandiu-se para outros países da América Latina durante a guerra. O National City Bank of New York, sob o impulso da liderança agressiva de Frank A. Vanderlip, abriu o caminho e instalou várias filiais em capitais latino-americanas, a começar por Buenos Aires, no final de 1914.¹⁰² No Brasil, o National City Bank começou a operar em 1915, no Rio de Janeiro, tornando-se o primeiro banco norte-americano no país. Outros bancos seguiram o exemplo, como o First National Bank of Boston, o Mercantile Bank of the Americas e a American and Foreign Banking Corporation. Por volta de 1920, havia 99 filiais de instituições bancárias norte-americanas na América Latina, as quais serviriam depois como firme ponto de apoio para futuros empréstimos e investimentos.¹⁰³

Passado o *boom* inicial, os primeiros anos do pós-guerra foram relativamente difíceis para os negócios latino-americanos dos Estados Unidos e várias agências bancárias recém-inauguradas tiveram de ser fechadas, forçando a um redimensionamento desses empreendimentos no continente.¹⁰⁴ De 19 a 24 de janeiro de 1920, foi realizada, novamente em Washington, a II Conferência Financeira Pan-Americana, sob os auspícios do Departamento do Tesouro norte-americano. A idéia era relançar as bases da “cooperação” pan-americana em matéria financeira, à luz da recuperação econômica européia, que se anunciava próxima, incluindo a volta das casas bancárias britânicas ao mercado latino-americano. A crise econômica de 1920-1921 viria a agravar ainda mais a situação. Ao

¹⁰¹ VALLA, op. cit., p. 87-88.

¹⁰² MAYER, 1973, p. 61-63.

¹⁰³ STALLINGS, 1987, p. 66-67.

¹⁰⁴ MARICHAL, 1988, p. 212.

contrário do entusiasmo e do otimismo da Conferência de 1915, o novo contexto era de reestruturação em moldes mais realistas das relações financeiras interamericanas e, desta vez, a iniciativa não teve grandes resultados práticos.¹⁰⁵ Mesmo assim, alguns delegados sul-americanos aproveitaram para apresentar demandas por mais capital para o desenvolvimento. Em seu discurso durante a conferência, o chefe da delegação brasileira, Carlos César de Oliveira Sampaio, manifestou seu desejo de ver o “maior número de cidadãos norte-americanos a trabalhar com o seu próprio dinheiro no Brasil”, como vinham realizando os enfiadores de carne de Chicago no caso da indústria brasileira de carnes e como os interessados na fundição estavam tentando fazer com o ferro e o manganês.¹⁰⁶ O tom do discurso indicava claramente um convite do Brasil à entrada do capital norte-americano no país.

Até meados dos anos vinte, enquanto era alta a demanda por capital na Europa em reconstrução e, ao mesmo tempo, eram negociadas e concluídas as reformas monetárias do período, os empréstimos norte-americanos para a América Latina mantiveram-se em ritmo controlado. A partir de 1924, contudo, superadas as dificuldades iniciais e desaparecidos os constrangimentos sistêmicos do imediato pós-guerra, ocorreu um aumento substantivo no volume desses empréstimos. De 1925 a 1930, ao redor de US\$ 1,1 bilhão em títulos de governos latino-americanos foram levantados em Nova York, quase três vezes o valor registrado entre 1920 e 1924 (cerca de US\$ 400 milhões). A média ponderada da parcela de empréstimos latino-americanos nos Estados Unidos subiu de 16,6% na primeira metade da década para 48,8% no período 1926-1930.¹⁰⁷

Esse crescimento teve sua origem em parte na atmosfera característica dos “anos dourados” de Wall Street, no período an-

¹⁰⁵ Cf. SEIDEL, op. cit., p. 120-126.

¹⁰⁶ NORMANO, 1944, p. 308.

¹⁰⁷ STALLINGS, op. cit., p. 72 e 206.

terior à depressão econômica mundial iniciada em 1929. Os Estados Unidos viviam momento de prosperidade ímpar, guiada pela ilusão do crescimento ilimitado. O excesso de dinheiro disponível e a superconfiança dos emprestadores privados de Nova York, em busca do lucro rápido e ávidos por evitar o *idle money*, levaram esses agentes financeiros a oferecer créditos em volumes crescentes aos países latino-americanos, que, em contrapartida, estavam igualmente propensos a tomar novos empréstimos, tanto para cobrir suas despesas com importações quanto para financiar desequilíbrios em suas contas nacionais, uma vez que a fragilidade de suas economias agroexportadoras gerava necessidades recorrentes de financiamento externo. Em janeiro de 1927, por exemplo, um representante da poderosa corporação nova-iorquina The Equitable Trust Company procurou a embaixada brasileira em Washington para oferecer espontaneamente um empréstimo de US\$ 100 milhões ao Brasil, sem que o governo brasileiro tivesse feito qualquer menção anterior a respeito da necessidade ou não desse capital naquele momento. Não por acaso, entre os países da América Latina, o maior tomador de empréstimos no período foi precisamente o Brasil.¹⁰⁸

Na história do endividamento externo brasileiro, data de 1916 o primeiro empréstimo em dólares no Brasil, levantado pelo município de São Paulo na praça de Nova York, no valor de US\$ 5,5 milhões. No tocante à dívida externa federal, o primeiro empréstimo contraído pelo governo brasileiro nos Estados Unidos só veio a ocorrer após a guerra, em 1921, correspondente a US\$ 50 milhões.¹⁰⁹ Em 1920, a parcela da dívida brasileira contraída em solo norte-americano era praticamente nula, ao passo que, em 1929, os Estados Unidos eram responsáveis por quase um terço do total da dívida do Brasil no exterior.¹¹⁰ Em comparação com a Grã-Bretanha, en-

¹⁰⁸ Amaral a Mangabeira, tel. confidencialíssimo, Washington, 4 jan. 1927, AHI 235/3/18; MARICHAL, op. cit., p. 214.

¹⁰⁹ De acordo com dados em ABREU, 1985, p. 185-189.

¹¹⁰ WINKLER, 1929, p. 87.

tre 1915 e 1930, segundo Abreu, os empréstimos em Londres destinados ao governo federal ou à valorização do café alcançaram £32,5 milhões, enquanto aqueles obtidos em Nova York chegaram a US\$ 211,5 milhões, o equivalente a £43,5 milhões. A deterioração relativa da posição da Grã-Bretanha no período fica mais evidente no caso dos empréstimos a Estados e municípios: £21,8 milhões em empréstimos britânicos contra US\$ 208,7 milhões em empréstimos norte-americanos, o equivalente a 43 milhões em libras esterlinas (cf. Tabela 8).¹¹¹

Uma parcela desses empréstimos destinava-se a investimentos produtivos ou de infra-estrutura, mas muitos deles serviam tão-somente para reescalonar débitos anteriores. A descentralização política e a ampla autonomia de que Estados e municípios desfrutavam na República Velha permitiam ainda que empréstimos estrangeiros fossem levantados pelas unidades da Federação sem a necessidade de autorização prévia do governo federal e, por conseguinte, sem um controle centralizado dos termos dos contratos e do destino a ser dado a esses capitais. Na década de 1920, as autoridades federais negociaram cinco grandes empréstimos no exterior, enquanto os governos estaduais contrataram 21 e os municípios dez empréstimos.¹¹² Isso às vezes ocasionava sérios problemas, como, por exemplo, quando o Estado do Amazonas iniciou tratativas, em 1922, para a obtenção de um empréstimo nos Estados Unidos. As cláusulas do empréstimo amazonense previam tantas concessões indevidas, até mesmo a cessão de terras em área de fronteira, que obrigaram o governo federal a intervir para invalidar a operação.¹¹³

Como visto no item anterior, o mercado financeiro de Londres encontrou no financiamento à valorização do café um nicho na disputa com Nova York por empréstimos ao Brasil. A partir de

¹¹¹ ABREU, 1973, p. 15.

¹¹² MARICHAL, op. cit., p. 224.

¹¹³ O episódio está descrito em REIS, 1960, p. 175-182.

1926, todo o capital levantado externamente para esse fim no Brasil veio de fontes britânicas. Nos anos de 1927 e 1928, o Banco do Estado de São Paulo, responsável pela execução financeira do programa do Instituto do Café daquele Estado, contraiu três novos empréstimos com a casa londrina Lazard Brothers, para contrariedade dos círculos oficiais e financeiros nos Estados Unidos. As vicissitudes da concorrência entre os dois centros financeiros mundiais na década de 1920 podem ser ilustradas pelo caso do empréstimo de 1926 do governo brasileiro.

Ao iniciar-se o ano de 1926, após as dificuldades causadas pela ação de Hoover nos Estados Unidos, o fim do embargo britânico trouxe certo alívio aos tomadores usuais de empréstimos na City e o governo Bernardes decidira que era o momento de obter finalmente o empréstimo de consolidação para a dívida flutuante do governo federal, o mesmo que havia motivado a vinda da Missão Montagu em 1924. Assim, no início de fevereiro de 1926, contatos começaram a ser mantidos com algumas casas bancárias londrinas para a negociação dos termos do empréstimo, que contaria também com participação norte-americana, por meio da Dillon, Read & Co., de Nova York.

A firma nova-iorquina rapidamente consultou o Departamento do Estado sobre o ponto de vista do governo na transação e nenhuma objeção foi levantada. Na resposta enviada, bastante distinta das negativas anteriores, foram recordados os termos de uma Declaração sobre Empréstimos de 1922, na qual se dizia que o Departamento não entrava no mérito de empréstimos estrangeiros como proposta de negócio nem assumia qualquer responsabilidade em conexão com essas transações, bem como recomendava que nenhuma referência fosse feita à atitude do governo na questão.¹¹⁴

¹¹⁴ Harrison (Assistant Secretary) a Dillon, Read & Co., Washington, 11 fev. 1926, NA 832.51 D58/3.

Igualmente importante, o Departamento de Comércio não apresentou nenhuma dificuldade, mesmo porque a operação em nada se relacionava com o problema do café.¹¹⁵

Entrementes, em Genebra, a crise de março de 1926, por ocasião da Assembléia extraordinária que deveria ter aprovado o ingresso alemão na Liga das Nações, colocou o Brasil e a Grã-Bretanha em lados opostos, como analisado no Capítulo 5. O veto brasileiro à entrada da Alemanha como membro permanente do Conselho da Liga havia provocado profundo descontentamento no governo britânico e os banqueiros da City estavam informados de que o Foreign Office não via com simpatia a concessão de um empréstimo ao Brasil naquele momento. Por isso, em fins de março de 1926, os Rothschilds, sem especificar os motivos para tanto, comunicaram formalmente ao governo brasileiro que toda a questão deveria ser adiada até segunda ordem. A mesma mensagem foi encaminhada à casa norte-americana envolvida na operação, com o pedido de que a Dillon, Read & Co. suspendesse as negociações com o Brasil.

Algumas semanas depois, Alfred de Rothschild, acompanhado por Peacock, da Baring Brothers, procurou o Foreign Office para informar que aparentemente os norte-americanos tinham a intenção de seguir adiante com o negócio sozinhos, com ou sem a participação britânica, o que, segundo ele, seria prejudicial aos interesses da Grã-Bretanha: Londres havia financiado o Brasil desde a Independência e permitir agora que aquele país recorresse aos Estados Unidos significaria uma “grande perda”. Rothschild e Peacock desejavam saber, portanto, se Austen Chamberlain, secretário do Foreign Office, à luz desse fato novo, ainda mantinha o mesmo entendimento em relação ao assunto.¹¹⁶ A resposta, transmitida verbalmente, baseou-se nos seguintes comentários de Chamberlain:

¹¹⁵ Stokes (assessor de Hoover) a Harrison, Washington, 10 fev. 1926, NA 832.51 D58/5.

¹¹⁶ Memorandum de Wellesley a Chamberlain, Londres, 19 abr. 1926, FO 371/11115. Este documento foi primeiramente citado por ABREU, 1973, p. 21.

Eu só posso responder que é somente em casos muito excepcionais que o Foreign Office intervém *proprio motu* em tais questões e que eu não havia pensado ser este um caso que exigisse minha intervenção espontânea; mas visto que eles perguntaram a minha opinião, eu sou obrigado a dizer que a ação do Brasil em Genebra não contribuiu para a promoção da paz, que eu considero ser o primeiro dos interesses britânicos e especialmente o primeiro interesse da City de Londres; que eu não tenho até agora nenhuma certeza de que o Brasil irá modificar sua atitude em setembro [na próxima Assembléia da Liga]; que eu concebo que o assunto de um empréstimo em Londres agora deveria ser considerado como perdão ou mesmo aprovação de sua atitude e que eu não posso dar encorajamento a isso.¹¹⁷

Alfred de Rothschild tomou nota da posição de Chamberlain e se comprometeu a “respeitar seus desejos lealmente”. Ao comunicar sua decisão final ao governo brasileiro, ele ainda teria o cuidado de encontrar um fórmula que excluísse qualquer referência ao Foreign Office. Mais tarde, diante dos inúmeros rumores que começaram a circular, conforme noticiou a imprensa brasileira, o Foreign Office viu-se obrigado a desmentir publicamente que houvesse intervindo junto aos Rothschilds para impedir o lançamento do empréstimo brasileiro, o que não apagava o fato de que era exatamente isso que ocorrera.¹¹⁸

Em 16 de abril de 1926, igualmente informado das restrições do governo britânico ao empréstimo, o embaixador do Brasil em Londres, Régis de Oliveira, visitou Chamberlain para verificar, como “amigo pessoal”, e não como um embaixador acreditado dirigindo-se ao ministro do Exterior, se alguma ajuda podia ser dada

¹¹⁷ Ibid. (anotações de Chamberlain à margem do documento).

¹¹⁸ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 3 jun. 1926, BN Microfilmes.

por ele no caso. Chamberlain respondeu que o Foreign Office não exercia controle sobre o mercado londrino e, se as casas bancárias prosseguissem com a operação em bases meramente comerciais, ele não iria interferir. Falando apenas como um investidor individual, ele entendia que o momento não seria propício a um empréstimo, pois “para nós em Londres o Brasil necessariamente aparecia como uma potência que, por sua ação em Genebra, havia colocado em perigo a paz européia”. Chamberlain insistiu, porém, que a política do Foreign Office era de não-interferência nos negócios da City e procurou dissimular, dando a entender ao embaixador brasileiro que ele não pretendia se envolver em um assunto que interessava apenas ao governo brasileiro e às casas bancárias londrinas.¹¹⁹

Ao contrário do que havia sido dito a Régis de Oliveira, a maior oposição ao empréstimo brasileiro partia mesmo justamente de Chamberlain. Em carta particular e pessoal a Beilby Alston, embaixador britânico no Rio de Janeiro, Chamberlain descreveu o encontro com o embaixador brasileiro como “suficientemente embaraçoso”, mesmo em se tratando de uma conversa sem caráter oficial. Ele esperava que o governo brasileiro não trouxesse o assunto à baila oficialmente, mas, se isso acontecesse, Alston deveria permanecer em “completa ignorância” da opinião do secretário do Foreign Office e recordar ao ministro das Relações Exteriores, por sua própria conta, o “efeito perturbador” que os eventos em Genebra haviam tido em Londres, bem como sugerir uma dúvida pessoal sobre se esse seria o melhor momento para o Brasil pedir um empréstimo. “Em outras palavras”, resumiu Chamberlain, “não desejo parecer estar impedindo um empréstimo, mas eu sentiria muito se o Brasil conseguisse alguma coisa da City de Londres neste momento”.¹²⁰

¹¹⁹ Memorando de Chamberlain, secreto, Londres, 16 abr. 1926, FO 371/11115.

¹²⁰ Chamberlain a Alston, carta, Londres, 16 abr. 1926, FO 371/11115.

Algumas vozes de oposição no Brasil aproveitaram a celeuma em torno do empréstimo para fustigar uma vez mais o governo. Escrevendo para *O Jornal*, Azevedo Amaral registrou que os meios financeiros estavam vendo com apreensão os “sintomas de falta de responsabilidade internacional” que o Brasil havia manifestado ao vetar o ingresso da Alemanha na Liga das Nações. Para aquele jornalista, era paradoxal fazer política antibritânica em Genebra ao mesmo tempo em que se negociava um empréstimo em Londres. Os círculos da City, “surpreendidos pela atitude inconsciente de nossa chancelaria”, estariam encarando os negócios brasileiros com uma reserva que poderia mesmo vir a traduzir-se em sério obstáculo a empreendimentos e operações de interesse para o Brasil. Referindo-se ao malogro dos acordos de Locarno e à pretensão do Brasil de obter um assento permanente no Conselho da Liga, finalizou Amaral:

Somos apontados hoje [na Europa] como um país irrequieto, belicoso, completamente alheio à grande corrente internacional que trabalha para a paz e para a concórdia entre os povos, e que não possui também um sentimento de responsabilidade política capaz de o impedir de se tornar obstáculo a uma obra de conagraçamento, desejada por todo o mundo, apenas porque não lhe satisfizeram uma pequena vaidade.¹²¹

Ao que tudo indica, as insinuações de Chamberlain e Alston, tentando convencer o governo brasileiro de que o momento não era bom para um empréstimo, chegaram ao conhecimento de Artur Bernardes, que se irritou com o fato. Alston foi informado confidencialmente de que, conquanto o empréstimo nos Estados Unidos não fosse mais realmente tão urgente, o presidente brasileiro

¹²¹ *O Jornal*, Rio de Janeiro, 16 e 23 maio 1926, BN Microfilmes.

insistiria nele a fim de mostrar que o Brasil não era dependente apenas da Grã-Bretanha.¹²² A psicologia da persuasão britânica teve assim o efeito inverso e, em 22 de maio de 1926, foi finalmente fechado, em Nova York, um empréstimo entre o governo brasileiro e a Dillon, Read & Co. no valor de US\$ 60 milhões, destinado a consolidar a dívida flutuante federal e a auxiliar na consecução das metas de política econômica do governo. Sujeito a juros de 6,5%, o valor total do empréstimo seria liberado em duas parcelas de 25 e 35 milhões, pagáveis em 32 anos.¹²³

No entendimento prevaemente no Itamaraty, todo o episódio havia sido benéfico como auto-afirmação do Brasil perante a Grã-Bretanha. Depois de constatar que os banqueiros de Londres haviam entrado a “desconversar” sobre o empréstimo que o Brasil estava negociando naquela capital, Félix Pacheco observou que o governo brasileiro, “naturalmente”, havia sorrido daquela “hostilidade” e obtido o que desejava em Nova York. Não sem um quê de satisfação em afirmá-lo, Pacheco acrescentou que não era o Brasil que precisava da Grã-Bretanha, que talvez tivesse mais a perder em termos de interesses pendentes no país, já que estava quase findo o contrato da São Paulo Railway e a Estrada de Ferro Leopoldina ansiava por uma revisão de tarifas, cujo aumento era uma antiga reivindicação britânica.¹²⁴

No passado, a Grã-Bretanha podia exercer seu poder financeiro sobre o país, se necessário, sem enfrentar constrangimentos por parte de terceiros. Nos anos vinte, a influência britânica no aspecto financeiro tampouco era desprezível. Mas a tentativa de retaliação à postura de desafio do Brasil em Genebra não vingou pela circunstância de que o empréstimo pôde ser tranqüilamente

¹²² Alston a Chamberlain, tel., Rio de Janeiro, 4 jun. 1926, FO 371/11117.

¹²³ Hayward (Dillon, Read) a Kellogg, carta, Nova York, 23 jun. 1926, NA 832.51 D58/10.

¹²⁴ Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 21 maio 1926, AHI 274/3/4.

obtido nos Estados Unidos, anulando o efeito dissuasório que Chamberlain esperava criar com a ameaça de suspensão do crédito. Recordando o caso anterior do empréstimo em Londres do Instituto Paulista para a Defesa Permanente do Café, em janeiro de 1926, após haver o governo norte-americano bloqueado operações de concessão de crédito de Wall Street na tentativa de mudar a política brasileira em relação ao café, a situação desta vez apenas se invertera: o governo britânico vetou atividades financeiras da City com o propósito de induzir uma mudança de comportamento na política externa do Brasil, tentativa que se revelou também infrutífera graças à disponibilidade de Nova York como fonte alternativa de capital. A “arma financeira”, usada duas vezes contra o Brasil por duas potências diferentes, no espaço de menos de um ano, não funcionou em razão do fator competição estrangeira, consubstanciado neste caso na rivalidade anglo-norte-americana no mercado internacional de capitais. O Brasil não parece ter seguido nenhuma estratégia deliberada no sentido de privilegiar este ou aquele centro financeiro, tendo-se guiado mais por oportunismo e pelas circunstâncias, que, nas duas ocasiões, felizmente lhe foram favoráveis.

O empréstimo de maio de 1926 em Nova York, não obstante, adquiriu contornos políticos de longo prazo, pois representou simbolicamente a emergência do novo, em expansão, em contraposição ao velho, em declínio relativo. O aporte de capital britânico à valorização do café revelou-se um dado passageiro na história financeira do Brasil, ao passo que a entrada de capitais norte-americanos no país abriu um caminho de conseqüências duradouras. O evento pôs em dúvida também a eficácia das tentativas britânicas de impor condições para a abertura de novos créditos, como a vinculação de empréstimos a melhor tratamento aos interesses britânicos no país, na área de comércio ou de investimentos, ou na forma de ingerência na política financeira brasileira, como foi visível no caso

da Missão Montagu. À parte alguns empréstimos franceses, a City de Londres detinha o quase-monópolio como emprestadora para o Brasil até a Primeira Guerra Mundial, mas os anos de ouro da *Pax Britannica* estavam acabados. A euforia norte-americana e a propensão liberal de Wall Street em emprestar sem limites antes do *crack* de 1929 minavam as chances de êxito das práticas britânicas estabelecidas.

Do ponto de vista dos contemporâneos, portanto, os Estados Unidos surgiam, para um país dependente de capitais externos como o Brasil, como redutores e não como “imperialistas”. A ascensão financeira de Nova York foi saudada por alguns como a alternativa ansiosamente esperada para ao menos contrabalançar a tradicional primazia de Londres. Essa compreensão dos acontecimentos era recorrente na década de 1920, razão pela qual a penetração econômica norte-americana despertava por vezes mais simpatia que oposição no Brasil. A situação mudará quando os Estados Unidos se tornam hegemônicos após a Segunda Guerra Mundial, mas, nos anos vinte, era a preponderância da Grã-Bretanha nesse campo que mais freqüentemente ocasionava constrangimentos à liberdade de ação brasileira em matéria financeira, cujos termos precisavam então ser continuamente renegociados pelo Brasil.

Capítulo 5

O Brasil em Genebra: a experiência da Liga das Nações

A idéia generosa na origem da Liga (ou Sociedade) das Nações residia na criação de uma organização internacional que se apresentasse como alternativa liberal à lógica do paradigma do poder nas relações internacionais, comumente associado ao tradicional sistema de Estados soberanos, também chamado às vezes de sistema de Westfália, em referência à paz concluída após a Guerra dos Trinta Anos, em 1648, quando os Estados europeus se reconheceram mutuamente como unidades políticas soberanas e independentes. O princípio da igualdade jurídica dos Estados deveria finalmente prevalecer sobre a hierarquia internacional de poder entre grandes e pequenas nações. O modelo do Pacto da Liga deveria, em tese, substituir o império da força pelo primado do direito, abrindo o caminho para a solução pacífica dos conflitos e a manutenção coletiva da paz e da segurança internacionais.¹

A questão da Liga das Nações foi central para a política externa do governo Artur Bernardes. Antes disso, sob o governo Epitácio Pessoa, o Brasil estava plenamente satisfeito com o lugar

¹ Partes deste capítulo têm como referência livro publicado em 2000 pelo autor sobre a participação do Brasil na Liga das Nações. Sobre o pano de fundo político-ideológico no estabelecimento da Liga, ver CLAUDE JR., 1971, p. 43-54.

que lhe havia sido dado em Genebra. A partir de 1923, no entanto, a meta do assento permanente no Conselho daquela organização iria ocupar espaço inédito na agenda da diplomacia brasileira. Projetando-se na Europa, em nome da América, o Brasil embarcaria em vigorosa campanha que, após os eventos da crise de março de 1926 e o veto brasileiro à entrada da Alemanha na Liga, iria redundar em decepção e isolamento internacional para o país.

Em nome da América: multilateralismo, lealdade e prestígio

Desde o início, a presença do Brasil em Genebra iria ser influenciada por um fato de grande significado político para as relações internacionais no entreguerras: a ausência dos Estados Unidos da Liga das Nações. O presidente Woodrow Wilson tentou de todas as formas obter a aprovação sem modificações do Tratado de Versalhes pelo Congresso norte-americano, mas sua cruzada desta vez se revelou infrutífera diante da oposição interna ao Tratado, a começar pelas quatorze reservas apresentadas, em novembro de 1919, pelo senador republicano Henry Cabot Lodge. Após infundáveis debates, o Senado rejeitou o Tratado de Versalhes, em 19 de março de 1920, afastando os Estados Unidos dos compromissos internacionais assumidos na Conferência da Paz. A vitória dos isolacionistas seria selada no final de 1920 com a eleição para presidente do republicano Warren Harding, amparado em sua campanha de “retorno à normalidade”.²

A saída dos Estados Unidos representou duro golpe para a Liga das Nações e por um momento temeu-se que o exemplo norte-americano servisse para desencadear deserções em massa de Estados-membros, com a ameaça de esvaziamento da organização.

² OLSON, 1988, p. 161 e 217.

A Liga já não contava com as potências derrotadas na guerra e a Rússia bolchevique, tratada como um Estado pária pelas potências ocidentais, foi impedida de participar. Para os membros da Liga, originários, convidados ou aderentes, a retirada passou a ser não um gesto de traição, mas uma hipótese a considerar.³

O Brasil, malgrado esse fato novo, decidiu permanecer na Liga das Nações. Em junho de 1920, o governo brasileiro reafirmou sua lealdade à Liga a fim de contrapor-se aos rumores de que iria deixar Genebra em consideração aos Estados Unidos.⁴ Na esteira do sucesso da estratégia empregada na Conferência da Paz, a idéia brasileira de Liga das Nações em 1919 estava fundada no cenário Genebra *cum* Washington. Com a decisão de seguir um curso independente naquele foro multilateral, o Brasil pretendia demonstrar que valia a pena continuar cooperando com a Liga, ainda em fase de estruturação e consolidação, assumindo a responsabilidade de ser, a partir de então, o único país americano com assento no seu Conselho Executivo. Gastão da Cunha, embaixador em Paris, foi designado representante brasileiro, já que, conforme estipulado pelo artigo 4 do Pacto da Liga, o Brasil, citado nominalmente, deveria integrar o Conselho como membro temporário até que a 1ª Assembléia se pronunciasse sobre o assunto.⁵

A primeira sessão formal do Conselho, que serviu também como solenidade de inauguração das atividades da Liga das Nações, reuniu-se em Paris, em 16 de janeiro de 1920, sem a presença dos Estados Unidos. Como já dito no Capítulo 1, Gastão da Cunha pronunciou na ocasião um discurso salientando que o Brasil havia recebido um “mandato implícito” para a representação de todo o continente americano, “cuja consciência jurídica e espírito liberal e pacifista poderia o Brasil simbolizar, a justo título e sem usurpação

³ WALTERS, 1952, Vol. I, p. 66-74; KENNEDY, 1989, p. 281.

⁴ Morgan a Colby, tel., RJ, 22 jun. 1920, citado por HOUSE, 1969, p. 107-108.

⁵ MYERS, 1926, p. 710.

alguma, pelas tradições e pela índole de seu povo”. No dizer do diplomata brasileiro, o Brasil apresentava-se como “o porta-voz da consciência pan-americana”.⁶

Aquela reunião testemunhou, para todos os efeitos, a primeira manifestação da tese da representação continental (americana) do Brasil no Conselho, pedra de toque de toda a política multilateral brasileira no âmbito da Liga. Em nome da América lançaria o Brasil sua candidatura a um assento permanente no Conselho, ainda que na pauta daquele órgão pouco houvesse concretamente de interesse direto à política externa brasileira da época. Quando da realização da 4ª sessão do Conselho, em abril de 1920, Cunha observou que, para o Brasil, “todos os assuntos são de interesse mais que secundário”, citando como exemplos a constituição do governo de Dantzig, a proteção das minorias na Turquia e na Armênia, e a repatriação dos prisioneiros de guerra ainda internados na Sibéria.⁷

Em Genebra, a 1ª Assembléia tratou basicamente de questões relativas à própria organização da Liga das Nações. Gastão da Cunha, nomeado chefe da delegação brasileira, chegou a propor na 6ª comissão, sem êxito, uma resolução destinada a converter em monopólio estatal a manufatura de qualquer tipo de material de guerra, seja para uso na terra, no mar ou no ar, proibindo a exploração comercial privada desse setor.⁸

Foi discutido na Assembléia o projeto de Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), elaborado em Haia por uma comissão especial de juristas, em cumprimento ao artigo 14 do Pacto. O projeto de Estatuto previa a jurisdição obrigatória da Corte em certos casos de natureza jurídica, mas, submetido à

⁶ Cunha a Marques, tel., Paris, 17 jan. 1920, AHI 227/3/6; Informação sobre a Liga das Nações, Relatório do MRE, 1923. Anexo A, p. 68.

⁷ Cunha a Marques, tel., Paris, 13 abr. 1920, AHI 227/3/6.

⁸ KELCHNER, 1930, p. 56.

apreciação do Conselho, teve seu texto modificado em virtude da oposição das grandes potências. Raul Fernandes, deputado federal pelo Rio de Janeiro e ex-delegado brasileiro à Conferência da Paz, havia sido membro da comissão de juristas e participou ativamente das discussões sobre a CPJI na 1ª Assembléia.⁹

A resistência das grandes potências, que temiam ver diminuído o papel do Conselho caso a jurisdição da Corte fosse compulsória para todos os Estados que a ela aderissem, chocava-se com a aspiração das potências menores, incluindo as das delegações latino-americanas ali presentes. Sendo exigida a regra da unanimidade para a aprovação do Estatuto, estabeleceu-se um impasse na 3ª comissão. Raul Fernandes propôs então uma emenda que mantinha o texto original do projeto da comissão de juristas, porém admitia a jurisdição obrigatória para os Estados que assim o aceitassem, incondicionalmente ou sob a condição de reciprocidade. Desse modo, as objeções das grandes potências eram superadas e as potências menores viam-se satisfeitas em sua reivindicação, uma vez que a livre aceitação da *cláusula facultativa*, como passou a ser conhecida, inserida no artigo 36 do Estatuto, tornava possível a obrigatoriedade da jurisdição da Corte. Com essa solução proposta pelo delegado brasileiro, o Estatuto da CPJI com a cláusula facultativa, também chamada de “cláusula Raul Fernandes”, foi efetivamente aprovado pela Assembléia, em 13 de dezembro de 1920.¹⁰

Além da constituição da CPJI, vale destacar a posição do Brasil em relação à atitude da Argentina na questão das emendas ao Pacto. A delegação argentina, chefiada por Honorio Pueyrredón, apresentou algumas propostas, em 17 de novembro de 1920, reconhecendo: 1) a reforma do artigo 1º do Pacto, de modo que todos os

⁹ Fernandes a Marques, ofício, Haia, 26 jul. 1920, Arquivo Rui Barbosa, CR 551; FERNANDES, 1921, p. 17.

¹⁰ Relatório do MRE, 1921. Anexo A, p. 49. Sobre a contribuição brasileira à criação da CPJI, ver também SANTOS, 1996, p. 130-137.

Estados fossem automaticamente admitidos no seio da Liga se assim o desejassem; 2) a adoção do princípio de que todos os membros do Conselho fossem eleitos do mesmo modo, desaparecendo assim a distinção entre membros permanentes e temporários; e 3) a jurisdição obrigatória da CPJI. Mas, como a Assembléia aprovou o relatório Balfour da 1ª comissão, que recomendava postergar o momento de decidir sobre as emendas ao Pacto, a Argentina preferiu declarar finda a sua missão em Genebra e seus delegados retiraram-se do plenário. A partir daí, a Argentina deixaria de comparecer às Assembléias anuais da Liga, ainda que não tivesse chegado a apresentar uma solicitação formal de desligamento da organização.¹¹

Rodrigo Otávio, delegado brasileiro escolhido relator da 5ª comissão, que tratava da admissão de novos membros, declarou-se contra o ponto 1 da tese argentina. Sua discordância não se prendia em princípio ao idealismo da proposta, moralmente louvável, mas a considerações de ordem prática, que revelavam uma diferença fundamental entre as atitudes do Brasil e da Argentina em face da Liga das Nações: a Argentina, neutra na guerra, podia usufruir de plena liberdade de ação e independência, mas o Brasil, aliado, “não podia deixar de manifestar certa solidariedade para com as potências aliadas da véspera, quanto às questões de ordem geral e que não afetassem seus interesses individuais nem comprometessem a linha de sua conduta internacional”. Quanto ao ponto 2 da tese argentina, o Brasil votou pela manutenção do *status quo* na composição do Conselho e com isso foi reeleito membro temporário por mais um ano.¹²

O Brasil estava plenamente satisfeito com sua posição de prestígio na Liga, que se somava às manifestações de apreço inter-

¹¹ MARTIN, 1926, p. 17-25.

¹² Relatório do MRE, 1921. Anexo A, p. 45.

nacional que o país vinha recebendo desde o fim da Primeira Guerra Mundial. A lealdade à Liga manifestada pelo governo Epiácio Pessoa significava na prática uma acomodação pragmática com os interesses das grandes potências no Conselho, evitando confrontá-las sem necessidade e abandonando qualquer viés de principismo radical, como o que mostrou a Argentina.

Em 14 de setembro de 1921, procedeu-se à eleição dos primeiros juízes da Corte Permanente de Justiça Internacional e Rui Barbosa recebeu a unanimidade do conselho e a mais alta votação da Assembléia, ou seja, 38 votos em um total de quarenta votantes. Esse resultado expressivo era ainda consequência da notoriedade alcançada na Europa por Rui Barbosa desde a Segunda Conferência de Haia. A imprensa brasileira festejou a eleição de Rui, afirmando que ele iria dar ao Brasil “uma colocação digna nos altos conselhos da vida internacional”.¹³ Mas o respeito conquistado pelos representantes brasileiros na Liga das Nações contrastava com a passividade do Itamaraty no Rio de Janeiro. Azevedo Marques, ministro das Relações Exteriores de Epiácio Pessoa, era tido como homem despreparado e sem autoridade para exercer o cargo. A inércia do governo tinha de ser, desde logo, contrabalançada pelas diligências autônomas de seus delegados em Genebra e, às vezes, pela arte do improviso.

Tal se deu, de fato, quando da proposta feita por Agustín Edwards, representante do Chile, na 1ª comissão da 2ª Assembléia. Edwards sugeriu que se aumentasse em dois o número de membros permanentes no Conselho, que passariam a ser a Espanha e o Brasil, e aumentado em um o número de membros temporários, de modo que todas as grandes correntes políticas da Assembléia tivessem uma voz no Conselho, restaurando o equilíbrio entre os

¹³ O *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 16 set. 1921; *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 15 set. 1921, BN Microfilmes.

dois órgãos da Liga.¹⁴ Gastão da Cunha comunicou ao governo brasileiro o teor da proposta chilena e destacou que não tivera no assunto iniciativa alguma, muito pelo contrário, que ela tinha sido para ele “uma surpresa”.¹⁵ Levada a proposta ao Conselho, onde provocou renhido debate, Cunha sentiu-se no dever de defendê-la, mas o fez alargando a idéia para abranger todo o continente americano e falar, não pelo Brasil, mas pela América.

Os argumentos utilizados por Cunha opunham a Europa à América e baseavam-se em critérios econômicos, demográficos, políticos e morais. Segundo ele, não se poderia excluir a representação permanente de dezoito nações americanas que, do ponto de vista econômico, não estavam em posição muito inferior à do continente europeu. Além disso, os países americanos que se mantinham fiéis à Liga (sem contar, portanto, com os Estados Unidos e o México) somavam então cerca de 90 milhões de habitantes, mas no Conselho a Europa tinha três membros permanentes, a Ásia um e a América nenhum. Enfim, se a Liga das Nações era uma instituição internacional de paz, não era justo que na sua direção predominasse pelo número de representantes exatamente o continente menos pacífico. Nas palavras de Gastão da Cunha:

Não é justo que um continente [a Europa] assim contaminado de paixões belicosas pretenda excluir das deliberações da paz mundial um continente completamente pacífico [a América], que por isso mesmo deve ser presumido mais imparcial em seus conselhos e deliberações.¹⁶

Os principais adversários da proposta Edwards foram Balfour e Paul Hymans, respectivamente delegados da Grã-Bretanha e da Bélgica. Em 30 de setembro de 1921, Balfour apresentou uma contraproposta que previa o aumento de apenas um membro per-

¹⁴ Cf. MYERS, op. cit., p. 705.

¹⁵ Cunha a Marques, ofício, Paris, 16 out. 1921, AHI 274/2/1.

¹⁶ Cunha a Pessoa, tel., Genebra, 3 out. 1921, BN, Coleção AMF, Pasta 162.

manente no Conselho, que seria a Espanha. Gastão da Cunha declarou-se a favor contanto que a inclusão da Espanha não acarretasse a exclusão da América nos termos da proposta chilena. Para Cunha, o tratamento desigual que davam ao continente americano era “flagrantemente injusto” e parecia existir a franca determinação de não ceder nem ao Brasil nem à América Latina um assento permanente no Conselho.¹⁷

Diante disso, Epitácio Pessoa telegrafou com urgência para Gastão da Cunha dando conta que o entendimento do governo era o de que se a proposta Edwards não fosse afinal aceita, o Brasil deveria opor-se à admissão da Espanha como membro permanente, pois admitir a Espanha e repelir o Brasil, propostos simultaneamente, seria uma desconsideração para com o país, e o Brasil não devia “nem ativa nem omissivamente concorrer para tal decisão”.¹⁸ Em consequência, seguindo as instruções do próprio presidente da República, Cunha vetou a proposta Balfour e o Conselho não conseguiu chegar a nenhum acordo, ficando a questão adiada para o ano seguinte.

Essa foi a primeira vez em que o Brasil usou o recurso do veto para impugnar uma decisão do Conselho, que, de acordo com o artigo 5 do Pacto da Liga, tinha de ser tomada por unanimidade. Não obstante esse episódio, a 2^a Assembléia, em 5 de outubro de 1921, deu ao Brasil o maior número de votos até então registrado entre os países reeleitos membros temporários do Conselho: 38 em um total de quarenta votantes. O governo brasileiro entendeu que essa era uma prova de que continuava a merecer apreço o “dedicado esforço” do Brasil “pelo conagraçamento da família internacional, por meio da grande instituição de Genebra”.¹⁹

¹⁷ Cunha a Marques, tel., Genebra, 30 set. 1921; Cunha a Pessoa, tel., Genebra, 30 set. 1921; Cunha a Pessoa, tel., Genebra, 1^o out. 1921; BN, Coleção AMF, Pasta 162. Ver também Cunha a Marques, ofício, Paris, 16 out. 1921, AHI 274/2/1.

¹⁸ Pessoa a Cunha, tel. urgente, RJ, 30 set. 1921, BN, Coleção AMF, Pasta 162.

¹⁹ Relatório do MRE, 1922, p. 14.

Os primeiros anos de funcionamento da Liga das Nações foram de maturação e crescimento, apesar das dificuldades enfrentadas e do descrédito de seus opositores. A estrutura da organização tornou-se mais complexa e seu campo de ação passou a englobar os mais diversos temas da agenda internacional, das áreas técnicas à cooperação social e humanitária. No plano político, alguns sucessos foram obtidos, como a resolução, em 1920, da disputa pelas Ilhas Aaland, entre a Suécia e a Finlândia, e o resgate financeiro da Áustria em 1922, que salvou o país da bancarrota e do colapso político iminentes.²⁰

O governo brasileiro acompanhava “com particular interesse a obra construtiva da Liga das Nações, prestando-lhe o devido apoio”.²¹ Integrante do Conselho, o Brasil era freqüentemente chamado a apresentar relatórios sobre questões específicas da pauta de trabalho daquele órgão, a maior parte delas, como já dito, sobre assuntos nos quais o Brasil não tinha nenhum interesse direto a defender. Gastão da Cunha envolveu-se como relator em questões tais como: a constituição de uma organização internacional para problemas de saúde; a repressão ao tráfico de mulheres e crianças; a luta contra o tifo na Polônia; o sistema de mandatos; a disputa sobre a Alta-Silésia entre a Polônia e a Alemanha; e a questão belgo-alemã de Eupen e Malmédy.²²

Sobre essa última questão, o parecer do Brasil no Conselho gerou forte descontentamento do governo alemão, que o considerou demasiado favorável à Bélgica. Como resultado das deliberações do Conselho, a Alemanha foi obrigada a ceder à Bélgica o território das cidades de Eupen e Malmédy. No caso da Alta-Silésia,

²⁰ Para um relato dos “anos de crescimento” da Liga das Nações, ver WALTERS, op. cit., Vol. I, p. 81-255.

²¹ Relatório do MRE, 1921, p. 19.

²² Atas das reuniões do Conselho, 5ª sessão (14-20 maio 1920) e 13ª sessão (17 jun. 1921), AHI 275/1/2; KELCHNER, op. cit., p. 56-57.

região com mais de 2 milhões de habitantes, o referendo de março de 1921, no qual a Alemanha recebeu cerca de 60% dos votos e a Polônia 40%, resultou na partilha do território entre os dois países. As relações teuto-brasileiras foram negativamente afetadas por essas decisões. Para Berlim, o Brasil teria contribuído com seus pareceres para que a Alemanha tivesse seu território amputado. A insatisfação alemã chegou a motivar a completa ausência do país da Exposição Internacional do Centenário da Independência no Brasil.²³

Na 3ª Assembléia, a delegação brasileira seria chefiada por Domício da Gama, então embaixador em Londres e novo substituto de Gastão da Cunha no Conselho. Nos dois temas que mais lhe diziam respeito, o Brasil adotou uma postura nitidamente defensiva: na questão da redução dos armamentos e na de sua conservação como membro do Conselho.

Em matéria de desarmamento, a posição brasileira era de não aceitar limitações à sua capacidade militar e, sobretudo, naval, como visto no Capítulo 3. Quanto à questão do Conselho, a preocupação do Brasil era saber se continuaria sendo membro não permanente ou se teria de ceder o lugar a outro país. A atmosfera na Assembléia era de competição pelos assentos temporários entre as potências menores e, consultado a respeito, Epitácio Pessoa concordou com Domício da Gama de que era “inconveniente” a eleição do Uruguai, com a provável entrada da Argentina no ano seguinte. No entender do presidente brasileiro, o apoio do Brasil na América Latina deveria ser buscado no Chile, na Colômbia e no Peru, este último país com o qual o Brasil mantinha “relações cordialíssimas”.²⁴

²³ LEUCHARS, 1983, p. 197-198. Sobre a Exposição Internacional do Centenário da Independência, ver Capítulo 1.

²⁴ Pessoa a Gama, tel. urgente, RJ, 22 set. 1922, AHI 274/2/4.

Para contornar o texto vago do artigo 4 do Pacto, a 1ª comissão procurou definir, sem sucesso, regras para a eleição dos membros não permanentes do Conselho, especialmente com relação ao método de seleção dos países-candidatos, a duração dos mandatos e as condições de reelegibilidade. Ao mesmo tempo, as potências menores na Assembléia pressionavam por maior democratização do Conselho, com o objetivo de torná-lo mais representativo, e defendiam a adoção do princípio do rodízio (*roulement*), segundo o qual os países revezar-se-iam nos assentos temporários, renovando periodicamente a composição do Conselho. Como resultado, a 1ª comissão aprovou a criação de dois novos lugares não permanentes, elevando de quatro para seis o número de assentos temporários.²⁵

Entretanto, essa resolução só foi aceita pelas grandes potências porque havia também a expectativa de aumento posterior do número de membros permanentes, restabelecendo a proporção original, que se inspirava no princípio de que as grandes potências deveriam ser sempre maioria no Conselho. A proporção, decidida na Conferência da Paz, era de cinco membros permanentes para quatro não permanentes. Domício da Gama mostrou-se favorável à elevação do número de assentos temporários porque “isso aliviará a pressão dos candidatos e talvez permitisse a conservação de alguns dos membros atuais, entre os quais o Brasil”.²⁶

De fato, em 30 de setembro de 1922, o Brasil foi novamente reeleito para o Conselho. Domício atribuiu a reeleição a razões de ordem política, uma vez que, segundo ele, o Brasil ocupava na Liga “um lugar de importância e prestígio” e ninguém estranhava que ele se assentasse “com os grandes no Conselho das Nações”. E continuou:

Mas nós vimos o trabalho que se fez para desalojar-nos desse lugar, em virtude do princípio demagógico do *roulement*, isto é, o direito de

²⁵ SCHELLE, *La réforme du Conseil de la Société des Nations*, 1927, p. 774.

²⁶ Gama a Marques, ofício confidencial, Paris, 12 out. 1922, AHI 274/2/1A.

Estados de menor peso, e mesmo de soberania apenas nominal, virem por seu turno substituir no Conselho os mais organizados e íntegros.

Para superar as dificuldades crescentes de reeleição, Domício sugeriu a Epitácio Pessoa que o governo brasileiro, em vez de se expor à eliminação pelo voto dos candidatos concorrentes, deveria “promover diplomaticamente, por ação junto às chancelarias, a admissão do Brasil a um lugar permanente no Conselho”, podendo para esse fim trabalhar em conjunto com a Espanha.²⁷ Lançava-se, assim, o germe da candidatura brasileira ao assento permanente, que viria a ser o motivo condutor da política externa do governo seguinte.

Durante o governo Epitácio Pessoa, em resumo, não havia nenhuma política traçada pelo Itamaraty no sentido de tornar o Brasil membro permanente do Conselho. Em 1921, na primeira vez em que se pôs a questão, a iniciativa havia sido de outro país. Somente após a 3ª Assembléia, quando o triunfo do princípio do rodízio parecia indicar que o Brasil não conseguiria ser reeleito para o Conselho no próximo ano, começou-se a esboçar confidencialmente a idéia de promover a candidatura brasileira a um assento permanente. No entanto, nada se fez naquele momento, pois o mandato presidencial de Epitácio já chegava ao seu término.

Foi o governo Artur Bernardes que fez dessa campanha seu objetivo diplomático fundamental, conscientemente perseguido desde 1923, para o qual se voltaram os maiores esforços da chancelaria. A diferença essencial entre as políticas externas dos governos Epitácio e Bernardes parece ser, por conseguinte, esta: o primeiro limitou-se a uma política de baixo perfil que não escondia o seu contentamento com a posição alcançada pelo Brasil após a Primeira Guerra Mundial, como sócio menor na aliança dos vencedores, ao passo que o segundo elegeu como prioridade a obtenção de um

²⁷ Gama a Pessoa, carta, Paris, 14 out. 1922, AHI 274/2/1A.

posto na Liga das Nações que visava justamente à elevação do *status* internacional do Brasil a um patamar superior, equivalente ao das grandes potências, não obstante as debilidades de poder do país, os graves problemas internos e as previsíveis resistências externas a uma pretensão desse tipo.

A meta do assento permanente no Conselho

Para o governo Artur Bernardes, a conquista de um assento permanente apresentava-se como alternativa bastante razoável à ameaça de que o Brasil perdesse seu lugar no Conselho na 4ª Assembléia. A possibilidade de um sucesso diplomático retumbante em Genebra de imediato seduziu o chanceler Félix Pacheco. A ambição era tanto mais tentadora porquanto a hipótese de derrota não implicava grandes custos, mesmo se se chegasse ao extremo de uma retirada brasileira da Liga das Nações: o Brasil não possuía ali interesses vitais em jogo e os Estados Unidos, seu principal aliado político e parceiro comercial, tampouco pertenciam à Liga. Em vista da agenda majoritariamente européia dos trabalhos da Liga, Pacheco observou, em junho de 1923, que ele próprio não era “muito entusiasta de uma participação tão ativa como a que temos tido em coisas de política européia estrita, que nos podem criar dificuldades”.²⁸

Para chefiar a delegação brasileira à 4ª Assembléia, em setembro de 1923, Bernardes designou Afrânio de Melo Franco, seu amigo particular e correligionário político em Minas Gerais, que pouco antes havia estado em Santiago para a V Conferência Internacional Americana (cf. Capítulo 3). A principal preocupação do Brasil na Assembléia seria garantir efetivamente o apoio das grandes potências à sua permanência no Conselho, mas um contratem-

²⁸ Pacheco a Gama, tel., RJ, 20 jun. 1923, AHI 219/3/4.

po inesperado surgiu com o incidente de Corfu entre a Itália e a Grécia, verificado nos últimos dias de agosto.

Uma comissão italiana demarcadora de limites havia sido massacrada em território grego, sem que os assassinos tivessem sido identificados. Em represália, a Itália fascista bombardeou e ocupou a ilha de Corfu, fato que motivou um apelo da Grécia à Liga das Nações para a intervenção do Conselho no caso. O Brasil, que mantinha na época excelentes relações com a Itália, apressou-se em manifestar apoio à ação italiana na expectativa de agradar ao governo de Mussolini. Contudo, a Assembléia reagiu com indignação ao incidente e a Itália foi acusada de flagrante violação do Pacto da Liga, em claro sinal de desafio à autoridade do conselho. Subitamente, o Brasil viu-se na constrangedora posição de ter apoiado um ato que a maioria dos Estados-membros da Liga considerava ilícito e moralmente condenável.²⁹

Frederico de Castelo Branco Clark alertou Félix Pacheco sobre os riscos dessa situação para a credibilidade da candidatura brasileira ao assento permanente, pois, de acordo com aquele delegado brasileiro, “depois de haver concorrido para dar um golpe mortal na Liga”, o Brasil poderia incorrer “na pecha de disputar apenas um posto honorífico, sem nenhum zelo nem adesão sincera aos princípios superiores” que eram a razão de ser da Liga. Felizmente, para o Brasil, a própria incapacidade do Conselho de agir eficazmente levou a questão a ser decidida fora do âmbito da Liga. Assim, as deliberações finais sobre o incidente de Corfu foram tomadas pela Conferência dos Embaixadores, cuja função era zelar pelo cumprimento de certas disposições do Tratado de Versalhes. A solução amenizou para o governo brasileiro os efeitos de sua desastrada atitude no caso.³⁰

²⁹ WALTERS, *op. cit.*, Vol. I, p. 244-246 e 253; Pacheco ao consulado em Genebra, tel., RJ, 3 set. 1923, AHI 274/2/4.

³⁰ Clark a Pacheco, tel., Genebra, 8 set. 1923, AHI 274/2/3. Ainda sobre o incidente de Corfu, ver SANTOS, *op. cit.*, p. 123-127.

No que se refere à Corte Permanente de Justiça Internacional, o governo Bernardes empenhou-se em garantir a eleição de Eptácio Pessoa como juiz da CPJI em 1923, por entender que esta seria uma maneira de fazer propaganda na Europa da cultura jurídica nacional.³¹ Rui Barbosa, eleito juiz da Corte em 1921, não havia podido assumir seu posto em Haia por motivos de saúde, vindo a falecer em 1^o de março de 1923. Cumpre ressaltar que a escolha dos juízes da Corte não se fazia com base na nacionalidade e que, por isso, não necessariamente Rui Barbosa seria substituído por outro brasileiro. Após frenética busca de apoio e de votos por parte da delegação brasileira, em 10 de setembro de 1923, Eptácio Pessoa foi efetivamente eleito juiz da CPJI na vaga deixada pelo falecimento de Rui.

Depois desse êxito, todas as atenções da delegação brasileira em Genebra se voltaram para a promoção da candidatura ao assento permanente. Em 20 de setembro, Melo Franco enviou a Robert Cecil (Grã-Bretanha), Léon Bourgeois (França) e Branting (Suécia) uma carta confidencial na qual fundamentava o ponto de vista do Brasil. Retomando de certa forma vários dos argumentos levantados por Gastão da Cunha em 1921, Melo Franco reivindicou o direito do continente americano de ocupar um lugar permanente no Conselho, mesmo na ausência dos Estados Unidos. O Brasil seria o candidato da América Latina melhor qualificado, dadas as dimensões de sua população e de seu território, o volume de sua contribuição financeira à Liga (a 7^a em importância), e sua política de filiação aos ideais da organização.³²

Melo Franco propôs então uma fórmula que consistiria em aumentar em dois o número de membros permanentes, de modo

³¹ Pacheco a Dantas, tel., RJ, 29 mar. 1923, AHI 274/2/4.

³² Melo Franco a Cecil, Bourgeois e Branting, carta confidencial, Genebra, 20 set. 1923, AHI 274/2/1A.

que os “dois grupos étnicos ibero-americanos” fossem representados no Conselho: pela Espanha, em nome de suas ex-colônias na América, e pelo Brasil, como única nação de raça e língua portuguesas no continente americano. O que diferia essa fórmula da proposta chilena de 1921, afora o fato de que desta vez a iniciativa havia sido brasileira, era a sugestão de Melo Franco de que o Brasil e a Espanha ficassem na verdade ocupando provisoriamente os dois lugares reservados respectivamente aos Estados Unidos e à Alemanha.³³

Essa sugestão tinha por objetivo contornar as objeções das grandes potências, em especial da Grã-Bretanha, a um Conselho muito numeroso e conseqüentemente menos ágil em suas deliberações. Bernardes e Pacheco a princípio não receberam bem a idéia de Melo Franco, achando que ela talvez denotasse “fraqueza de nossa parte na sustentação de nossa justa aspiração”. Pacheco pensava que seria preferível enfrentar a questão resolutamente, deixando mesmo esboçar a possibilidade de entrar na cogitação do governo brasileiro a sua retirada da Liga das Nações. Além disso, embora Melo Franco tivesse dito a Bourgeois que o Brasil não se sentiria diminuído em ocupar o posto reservado aos Estados Unidos, o delegado espanhol, Quiñones de León, declarou peremptoriamente que a Espanha não aceitaria a eleição de membro permanente para guardar o lugar da Alemanha no Conselho.³⁴

Bernardes e Pacheco acreditavam poder encaminhar a questão em posição de força. O Itamaraty estava informado de que o Secretário-Geral da Liga, Eric Drummond, duvidava que o Brasil viesse a ser eleito membro permanente do Conselho. Em vista disso, Clark enviou uma carta de pressão psicológica ao Secretário-

³³ Melo Franco a Pacheco, tel., Genebra, 18 set. 1923, AHI 274/2/3. Sobre a fórmula Brasil-Espanha, ver os comentários de LEUCHARS, op. cit., p. 185-187 e 272-273.

³⁴ Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 19 set. 1923, AHI 274/2/4. Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 20 set. 1923, BN, Coleção AMF, Pasta 638. Melo Franco a Pacheco, tels., Genebra, 20 e 21 set. 1923, AHI 274/2/3.

Geral, redigida em inglês, praticamente exigindo apoio à causa brasileira, dizendo tratar-se de “uma aspiração nacional”. O delegado brasileiro advertiu Drummond de que, se o Brasil não fosse satisfeito na questão, seu governo podia ser “levado pela opinião pública a encarar suas relações com a Liga de forma diferente, isto é, sem o mesmo entusiasmo e fé”. O desapontamento seria tão grande que o povo brasileiro perderia “todo o interesse na Liga”.³⁵

Para Melo Franco, era fundamental obter o apoio das potências que já possuíam assentos permanentes: “Sem o Conselho da Liga nada conseguiremos. Com ele a vitória é quase certa”, escreveu. Nessa linha de atuação, Bernardes chegou a convocar ao Palácio do Catete o embaixador britânico no Rio de Janeiro, John Tilley, a fim de mostrar-lhe a “importância decisiva” que o governo brasileiro atribuía ao apoio da Grã-Bretanha à candidatura do Brasil. Entretanto, nas conversas informais com os representantes das grandes potências, Melo Franco obteve pouco mais que palavras compreensivas e, da parte de Robert Cecil, a promessa de somente apoiar a reeleição do Brasil para membro não permanente do Conselho.³⁶ A tarefa estava se revelando bem mais difícil que previra o governo brasileiro.

A França ao menos parecia mais inclinada a estimular o pleito brasileiro, conforme prometera a Pacheco o embaixador francês no Rio de Janeiro, Alexandre Conty. Para o chanceler brasileiro, a França deveria “por força preferir permanentemente no Conselho um país como o Brasil, com quem tem tantas relações e com o qual sabe que poderá contar nas horas más, como já demos prova”. Pacheco tinha em mente o fato de que, alguns meses atrás, o governo francês havia pedido e efetivamente recebera o apoio do Brasil no Conselho

³⁵ Clark a Drummond, carta, Genebra, 21 set. 1923, AHI 274/2/1A.

³⁶ Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 21 set. 1923, AHI 274/2/4; Melo Franco a Pacheco, tels., Genebra, 12 e 23 set. 1923, AHI 274/2/3; Pacheco a Gama, tel., RJ, 27 set. 1923, AHI 219/3/4.

na questão entre a França e a Alemanha relativa ao Sarre, território rico em carvão encravado entre os dois países.³⁷

Uma tentativa também foi feita para conseguir dos Estados Unidos algum gesto extra-oficial em favor da candidatura do Brasil. Pacheco acreditava que apenas “uma palavra” do ministro norte-americano na Suíça a Eric Drummond ou aos membros do Conselho “bastaria para a nossa vitória”. A resposta negativa de Washington, com base no argumento de que os Estados Unidos não eram membros da Liga, desapontou profundamente o Itamaraty. Pacheco externou sua decepção em queixoso telegrama ao embaixador Augusto Cochrane de Alencar, cujo teor é ilustrativo da crescente frustração brasileira com a apregoada concertação política que, supostamente, deveria existir como corolário à amizade entre os dois países:

Causou-nos a mais penosa impressão a recusa dos Estados Unidos em dizerem extra-oficialmente uma palavra a nosso favor em Genebra. Verificamos com mágoa que essa nação amiga confundiu a solicitação do Brasil com outras análogas que lhe têm sido dirigidas. Julgávamos ingenuamente com direito a alguma diferença de tratamento da parte dos Estados Unidos.³⁸

Em 25 de setembro de 1923, na 1ª comissão da Assembléia, Agustin Edwards voltou a defender a fórmula Brasil-Espanha para o Conselho. Dias depois, após uma reunião dos países latino-americanos destinada a discutir o rodízio nos assentos temporários do Conselho, Edwards declarou que o Chile seria eventual candidato caso o Brasil desistisse da reeleição. Aliás, como no ano anterior,

³⁷ Souza Dantas a Pacheco, tel. reservado, Paris, 5 jun. 1923, AHI 227/3/7; Pacheco a Souza Dantas, tel., RJ, 13 set. 1923, AHI 227/4/2.

³⁸ Pacheco a Alencar, tels., RJ, 12 e 19 set. 1923, AHI 235/4/6.

havia intensa competição pelos assentos temporários e a maioria dos países do grupo latino-americano era de candidatos em potencial, criando obstáculos à intenção brasileira de conservar-se no conselho. Para Melo Franco, Edwards apenas manobrava para provocar a saída do Brasil do Conselho e assim abrir uma vaga para a entrada do Chile. Aparentemente, Edwards contava com o veto britânico à candidatura brasileira ao assento permanente e a subsequente aplicação do princípio do *roulement* nos assentos temporários, recomendado pela 3ª Assembléia, o que resultaria na inevitável remoção do Brasil daquele órgão.³⁹

Sem conseguir vencer a intransigente oposição britânica ao aumento do número de membros permanentes do Conselho, ao Brasil restou como consolo a opção de se reeleger membro não permanente pelo voto da Assembléia, apesar das primeiras resistências latino-americanas. A frustração no caso do assento permanente, no entanto, havia deixado claro que apenas a defesa retórica da candidatura brasileira não iria ser suficiente para atingir o objetivo colimado. Nesse sentido, Melo Franco foi enfático ao precaver Félix Pacheco, uma vez concluídos os trabalhos da 4ª Assembléia, de que a pretensão do Brasil não teria êxito “senão mediante trabalho antecipado, metódico e enérgico junto às chancelarias”. Segundo ele, “sem lugar no Conselho Executivo” não valia a pena “o sacrifício da nossa presença na Liga das Nações”.⁴⁰

O insucesso da campanha pelo assento permanente em 1923 serviu para desfazer as ilusões de uma vitória fácil logo na primeira tentativa. O governo Bernardes assimilou o golpe, confortado pela conservação do Brasil no Conselho como membro temporário, e decidiu continuar investindo na meta que se propôs a realizar. Para tanto, foi criada, em 13 de março de 1924, a Delegação Permanen-

³⁹ Melo Franco a Pacheco, tel., Genebra, 27 set. 1923, AHI 274/2/3; Sívio Castro a Pacheco, tel., Genebra, 29 set. 1923, AHI 274/2/3.

⁴⁰ Melo Franco a Pacheco, tel., Genebra, 29 set. 1923, AHI 274/2/3.

te do Brasil na Liga das Nações, com *status* de embaixada, a primeira do gênero em Genebra. O governo brasileiro justificou esse ato alegando que um dos seus principais objetivos era “dar à nossa representação na Liga uma continuidade de esforços e uma estabilidade capazes de tornar suficientemente profícua nossa colaboração”. Afrânio de Melo Franco foi nomeado chefe da Delegação Permanente, recebendo a função de embaixador especial do Brasil na Liga.⁴¹

Artur Bernardes convidou ainda Raul Fernandes, a quem destituíra do governo do Rio de Janeiro no ano anterior, para realizar um trabalho de persuasão e convencimento em diversas cidades européias, com cerca de três meses de antecedência da próxima Assembléia. A missão de Raul Fernandes, cuja reputação nos círculos diplomáticos da Europa era das mais altas, consistiria em estabelecer contatos com líderes e diplomatas em Paris, Bruxelas, Haia, Estocolmo e Londres, a fim de expor os argumentos que embasavam a candidatura do Brasil ao assento permanente, colhendo, se possível, apoios onde pudesse encontrá-los.⁴²

Cogitava-se novamente de uma ação coordenada entre o Brasil e a Espanha, mas sua operacionalização era complicada, seja pelas desconfianças recíprocas seja pelo ressentimento ainda existente por parte da Espanha, que não esquecera o caso do veto brasileiro em 1921. Assim, sem garantias concretas que abonassem o uso da fórmula Brasil-Espanha mais uma vez, o Brasil preferiu concentrar-se no recurso de postular sozinho a suplência dos Estados Unidos no Conselho. Raul Fernandes e Melo Franco estavam de pleno acordo quanto a isso. Após ouvir as restrições britânicas a um

⁴¹ Decreto nº 16.412 de 13 mar. 1924, Relatório do MRE, 1924, p. 5; MELO FRANCO, 1955, Vol. III, p. 1188. Note-se que o Brasil não foi o primeiro país a criar uma delegação permanente na Liga, mas sim o primeiro a nomear um embaixador para chefia-la. Cf. SANTOS, op. cit., p. 108.

⁴² CARVALHO, 1956, p. 201-207; OLIVEIRA, 1968, p. 77.

alargamento excessivo do Conselho, Fernandes reconheceu que “realmente não há nenhuma fórmula precisa, alvitrada e aceita, se não apenas que o Brasil fique até que venham os Estados Unidos”.⁴³

Pouco antes de iniciar-se a 5ª Assembléia, Melo Franco redigiu um ofício confidencial a Félix Pacheco, resumindo este que lhe parecia ser o principal argumento em favor da causa brasileira: não pleitear nem o aumento do número de membros do Conselho nem a alteração do Pacto da Liga, mas sim a interinidade no posto reservado aos Estados Unidos. De acordo com Melo Franco, tinha-se por certo que o Pacto havia destinado um lugar permanente para a América no Conselho, lugar que o Brasil reconhecia pertencer por direito próprio aos Estados Unidos, que foram na pessoa de Wilson os criadores do mesmo Pacto. Contudo, enquanto durasse a ausência daquele país, era justo que fosse o Brasil o país americano a preencher esse lugar. Além disso, segundo Raul Fernandes, tal solução não infringiria a hierarquia dos Estados, visto que o Brasil, como membro permanente interino do Conselho, não teria o mesmo *status* das grandes potências, que ali eram “inamovíveis”.⁴⁴ Sendo pouco provável naquele momento o retorno dos Estados Unidos à Liga, o Brasil via na interinidade a garantia de uma presença duradoura no Conselho, talvez por tempo suficiente para tornar a sua permanência ali um fato consumado.

No mês de setembro de 1924, teve lugar a 5ª Assembléia, dominada pela discussão do protocolo para a resolução pacífica das controvérsias internacionais, mais conhecido como Protocolo de Genebra. Essa era uma proposta de criação de um sistema de segurança coletiva que havia surgido em substituição ao projeto de Robert Cecil para um Tratado de Assistência Mútua, discutido na 4ª Assembléia. Raul Fernandes participou da comissão encarre-

⁴³ Fernandes a Melo Franco, carta, Londres, 23 ago. 1924, AHI 274/2/5.

⁴⁴ Melo Franco a Pacheco, ofício confidencial, Genebra, 28 ago. 1924, AHI 274/2/5; CARVALHO, op. cit., p. 207.

gada de redigir o texto do protocolo, que, todavia, viria a malograr no ano seguinte, rejeitado pela Grã-Bretanha.⁴⁵

O governo brasileiro procurou, mais uma vez, o apoio das grandes potências européias à meta do assento permanente. Em 25 de setembro, Souza Dantas, embaixador do Brasil em Paris, informou o Itamaraty de que Raymond Poincaré, presidente do Conselho de Ministros francês, havia pessoalmente redigido telegrama à delegação da França em Genebra, ordenando “em termos os mais categóricos” que tomasse a iniciativa da entrada do Brasil como membro permanente. Na América, por sua vez, os apoios minguiavam. Acionada novamente a malfadada parceria com os Estados Unidos, a embaixada brasileira em Washington transmitiu a notícia de que o secretário de Estado Charles Hughes “lamentava muitíssimo” não poder satisfazer o desejo brasileiro no caso da Liga das Nações.⁴⁶

Após três semanas de atividades da Assembléia, confirmando rumores que circulavam em Genebra, chegou de Berlim a notícia de que a Alemanha manifestava sua disposição de ingressar na Liga das Nações. Em seguida, o governo alemão enviou, em 29 de setembro, um memorando aos dez países membros do Conselho a fim de conhecer as opiniões acerca de determinadas condições para que essa entrada se verificasse, entre elas a de que a Alemanha recebesse automaticamente um assento permanente naquele órgão.⁴⁷ O anúncio alemão teve importantes conseqüências para a própria candidatura brasileira, uma vez que os representantes das quatro grandes potências entenderam que o assunto deveria ser

⁴⁵ WALTERS, op. cit., Vol. I, p. 268-276. Ver também MELO FRANCO, op. cit., Vol. III, p. 1192-1206.

⁴⁶ Souza Dantas a Pacheco, tel., Paris, 25 set. 1924, AHI 227/3/8; Gracie a Pacheco, tel., Washington, 25 set. 1924, AHI 235/3/15.

⁴⁷ WALTERS, op. cit., Vol. I, p. 279; Relatório do MRE, 1925-1926. Anexo A, p. 114-128.

adiado para quando se tratasse do alargamento do Conselho, com motivo da futura admissão da Alemanha. Dessa forma, a reivindicação do governo brasileiro foi novamente rechaçada e o Brasil conseguiu apenas a sua reeleição, como de resto também aconteceu com todos os demais titulares de assentos temporários no Conselho. O Brasil ficou em segundo lugar na votação da Assembléia e outro país latino-americano, o Uruguai, foi o primeiro.⁴⁸

O Brasil respondeu à consulta alemã em 1º de dezembro de 1924, afirmando que não se opunha “em tese” e “em princípio” à entrada da Alemanha na Liga como membro permanente do Conselho. Fez-se a ressalva, porém, de que essa questão não devia ser *tratada de governo a governo, mas, de preferência, exposta e discutida em conjunto pelos Estados-membros da Liga “e no seio desta”*, de modo que fossem melhor conhecidos os vários aspectos do problema e os pontos de vista dos outros associados.⁴⁹ Abria-se para o Brasil a perspectiva de poder voltar a insistir na sua pretensão quando entrasse em pauta o caso da Alemanha.

No Conselho, o Brasil continuava a cumprir o papel de relator dedicado e imparcial em questões europeias, com destaque para o tema da proteção das minorias nos países da Europa Oriental. Desde o primeiro semestre de 1923 até meados de março de 1926, os representantes brasileiros foram chamados a apresentar relatórios sobre as seguintes questões: delimitação da fronteira entre a Tchecoslováquia e a Hungria; aquisição da nacionalidade polaca; pedido de incorporação à Liga feito pela União Internacional da Propriedade Construída; questão fronteiriça de Maritza entre a Turquia e a Grécia; colonos de origem alemã na Polônia e minorias na Estônia, Lituânia, Grécia, Polônia, Romênia e Turquia.⁵⁰

⁴⁸ Melo Franco a Pacheco, tel., Genebra, 2 out. 1924, AHI 274/2/13.

⁴⁹ Pacheco a Melo Franco, despacho, RJ, 1º dez. 1924, AHI 274/2/11.

⁵⁰ Sociedade das Nações, questão das minorias, BN, Coleção AMF, Pasta 250 e 494; MELO FRANCO, op. cit., Vol. III, p. 1211-1227.

Extenuado pelo grande volume de trabalho e pelo esforço despendido na campanha do assento permanente, Melo Franco por vezes se mostrava pessimista em relação ao sentido da presença brasileira na Liga das Nações. Afirmou ele certa vez que não tinha conhecimento “de interesse algum americano, de nenhuma dificuldade continental nossa, que tenha figurado em qualquer ordem do dia das sessões do conselho ou da assembléia”. Seu pensamento, porém, era o de que o Brasil deveria continuar prestando sua “colaboração desinteressada” à obra da Liga, demonstrada por seu “devotamento aos ideais do Pacto” e o desejo de concorrer para que se estendessem à Europa os benefícios da “harmonia continental” que já existia na América. E para conseguir “uma situação de força e respeito” na Liga, o Brasil, país “sem grande poder militar e sem riqueza econômica e financeira”, precisaria obter o lugar permanente no Conselho a que tinha direito.⁵¹

A atividade intensa da Delegação Permanente pode ser entendida em função do interesse do Brasil em angariar prestígio e aumentar a sua influência na Liga das Nações, o que contaria pontos a favor de sua candidatura a membro permanente, seu objetivo fundamental. Era como se o Brasil prestasse espontaneamente um serviço à Liga para depois ficar em condições de exigir uma recompensa em troca. Significativamente, logo depois de assumir a embaixada brasileira em Londres, Raul Régis de Oliveira recebeu instruções claras de Félix Pacheco de que “seu trabalho principal” deveria ser anular a resistência da Grã-Bretanha à entrada do Brasil como membro permanente. “Nenhum país tem tomado tão a sério a Liga como nós. É justo pois que ela pague na mesma moeda”, completou o chanceler brasileiro.⁵² Enquanto isso, o fardo dos compromissos e das obrigações contraídas com a Liga era compen-

⁵¹ Melo Franco a Pacheco, ofício confidencial, Genebra, 19 mar. 1925, p. 7-8, AHI 274/2/6.

⁵² Pacheco a Oliveira, tel., RJ, 16 jun. 1925, AHI 219/3/4.

sado pela satisfação de assentar-se no Conselho ao lado das grandes potências na cidade de Genebra, que o governo Bernardes esperava ver-se transformada no centro da política internacional da época.

Em julho de 1925, Pacheco solicitou a Melo Franco que redigisse um memorando confidencial a ser entregue aos governos dos Estados-membros do Conselho.⁵³ Por sugestão de Melo Franco, o memorando só não foi enviado ao Uruguai, considerado parte igualmente interessada na questão. O texto repassava argumentos já conhecidos e punha ênfase na tese da representação continental no Conselho ou “diretório do mundo”, como se referiu a ele Melo Franco. O documento dizia que, “incontestavelmente”, o Brasil vinha sendo na América “o mais firme e decidido sustentáculo da Liga das Nações, não obstante a perigosa influência contrária exercida no continente pelo veto dos Estados Unidos ao Tratado de Versalhes”. Assim, dizendo-se coordenador da ação da Liga entre os países latino-americanos, o Brasil preconizava o aumento do número de membros permanentes como “a solução mais justa” e, na impossibilidade desta, a ocupação provisória pelo Brasil do lugar reservado aos Estados Unidos no Conselho pelo artigo 4 do Pacto.⁵⁴

De Paris, o embaixador Souza Dantas informava exultante que depois de longa conversa com o ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Aristide Briand, este havia prometido “apoio absoluto à nossa pretensão”.⁵⁵ Deve-se ressaltar que, embora a França periodicamente afirmasse apoiar o Brasil, os delegados franceses em Genebra não tinham comportamento condizente com essa orientação, pronunciando-se às vezes contrariamente ao aumento do

⁵³ Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 19 jun. 1925, AHI 274/3/4.

⁵⁴ Melo Franco a Pacheco, ofício confidencial, Genebra, 3 jul. 1925, AHI 274/2/8.

⁵⁵ Souza Dantas a Pacheco, tel., Paris, 12 jul. 1925, AHI 227/3/9.

número de assentos permanentes. Seguindo as velhas práticas diplomáticas européias, a França fazia jogo duplo e intrigava nos bastidores, usando de terceiros para alcançar seus objetivos. Aos diplomatas brasileiros, o governo francês costumava culpar a Grã-Bretanha pelas dificuldades, mas muito provavelmente tinha em conta que a própria evolução do assunto tornaria sem efeito o pedido do Brasil.⁵⁶

Seja como for, a promessa francesa de apoio levantou o ânimo dos delegados do Brasil à 6ª Assembléia. A idéia de fazer do Brasil o suplente dos Estados Unidos no Conselho já contava agora com pleno endosso de Pacheco, que enviou telegrama a Melo Franco fazendo elucubrações a respeito da posição internacional do Brasil e da natureza de sua prática diplomática:

[...] É evidente que o Continente Americano deve ocupar um posto permanente, cabendo de pleno direito esse posto ao Brasil, pelo menos enquanto durar a ausência dos Estados Unidos. Estou compreendendo agora melhor, pelo próprio desenrolar dos acontecimentos, a segurança de sua fórmula que eu a princípio receava pudesse diminuir-nos um pouco aos olhos dos outros. O nosso respeito supersticioso ao princípio da igualdade das soberanias não deve levar-nos, como tão acertadamente pondera, ao ponto de perdermos o senso das realidades na vida internacional. Tudo nessa esfera há de andar sempre em função das circunstâncias positivas ocorrentes, quaisquer que sejam as belas doutrinas e os sonhos generosos a que desejamos servir.⁵⁷

No decorrer da Assembléia, as grandes potências européias entabularam negociações paralelas visando a um acordo regional que permitisse, entre outras coisas, a admissão da Alemanha na

⁵⁶ O jogo duplo francês foi bem assinalado por LEUCHARS, op. cit., p. 189-190.

⁵⁷ Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 12 set. 1925, AHI 274/3/4.

Liga das Nações. Como a Alemanha havia recebido respostas positivas dos membros do Conselho à sua consulta de setembro de 1924, havia grande interesse em manter inalterada a composição daquele órgão, a fim de evitar surpresas desagradáveis. Essas negociações, no entanto, não puderam ser concluídas a tempo de levar o assunto à assembléia, ocasião em que o Brasil esperava poder defender a sua causa. Foi, por conseguinte, adiada outra vez a questão dos assentos permanentes.

A maior dificuldade para o Brasil passou a ser então conservar-se como membro temporário do Conselho, superando a pressão dos países latino-americanos, que desejavam a adoção imediata do revezamento entre eles. Em 23 de setembro de 1925, o grupo latino-americano reuniu-se para tentar encontrar uma solução de consenso no caso. Na pauta da reunião estavam os seguintes itens: a) se o princípio do rodízio, no que concerne à América Latina, deveria ser aplicado para a eleição dos membros não permanentes do conselho; b) em que época deveria começar a vigorar o dito princípio; e c) se haveria conveniência em decidir que os dois lugares ocupados por países americanos (Brasil e Uruguai) fossem partilhados, sendo um atribuído aos Estados da América do Sul e outro aos Estados da América Central e Caribe. Para Pacheco, a reunião latino-americana era um ato inamistoso, quase uma “conspiração” contra o Brasil. Melo Franco conseguiu a custo sustentar a posição brasileira, comprometendo-se, porém, a aceitar o rodízio no ano seguinte. Na seqüência, todos os membros temporários do Conselho foram reeleitos pela 6ª assembléia e o Brasil foi o mais votado, com 43 em 49 votos possíveis.⁵⁸

Registre-se, ainda, que com base em uma proposta da Venezuela, extraída da reunião do grupo latino-americano, a

⁵⁸ Pacheco à legação em Montevideu, tel. absolutamente confidencial, 10 set. 1925, AHI 224/3/15; Melo Franco a Pacheco, tel., Genebra, 24 set. 1925, AHI 274/2/13.

Assembléia aprovou uma resolução que previa a renovação obrigatória nos assentos não permanentes nas eleições de 1926. Deste modo, o Brasil, que baseava a sua pretensão nacional na defesa dos interesses da América, estava sendo instado a sair do Conselho exatamente pelos seus “irmãos hispano-americanos”, que também tinham seus próprios interesses nacionais e não se sentiam de modo algum representados pelo Brasil. Em um de seus relatórios, Melo Franco escreveria sobre o assunto:

Continuo a não confiar muito na sinceridade de algumas das delegações americanas em favor do Brasil. [...] O trabalho para o nosso êxito não pode ser feito no tumulto da atividade da Assembléia, mas sim no intervalo das sessões e por negociações de Governo a Governo. [...] O meu pensamento é ainda o de que, para sermos considerados na Sociedade das Nações e termos aí a autoridade a que a nossa grandeza, o nosso devotamento aos ideais da Sociedade e a nossa grande população nos dão direito, precisamos ter assento no Conselho. Fora deste só têm autoridade e prestígio os países que, por seu poder militar, pela sua situação econômica e financeira, pela sua força efetiva enfim, se impõem ao respeito de todos os Estados. Pode ser essa uma triste e desencorajadora verdade, mas é a verdade.⁵⁹

Vencer ou não perder: a crise de março de 1926

A política internacional na Europa pós-Versalhes girou em torno da “questão alemã” e da implementação dos tratados de paz. Nesse sentido, obcecada com a sua segurança, a França buscava por todos os meios garantias contra um ressurgimento alemão, como, por exemplo, no caso da cobrança das reparações de

⁵⁹ Relatório sobre os trabalhos da Delegação Permanente do Brasil e da Sociedade das Nações de 13 jul. 1924 a 24 fev. 1925, p. 78-80, AHI 322/1/34.

guerra. O fato de não haver conseguido fazer da Liga o *gendarme* garantidor da paz cartaginesa de 1919 levou a França a retomar a prática da política de alianças, organizando o chamado “sistema francês”: alianças da França com a Bélgica (1920), a Polônia (1921) e a Tchecoslováquia (1924), com o intuito de controlar a Alemanha e preservar a hegemonia francesa no continente. O “sistema francês” compreendia ainda a aproximação com a Grã-Bretanha e o apoio ao “cordão sanitário” de contenção da Rússia, bem como à Pequena Entente, formada pela Tchecoslováquia, Romênia e Iugoslávia.

Diante da crescente hostilidade da França para com a Alemanha, como ficou bem marcado na ocupação francesa do Ruhr em janeiro de 1923, a Grã-Bretanha passou a considerar a hipótese de reconciliar os dois países, a fim de restabelecer o equilíbrio de poder na Europa e evitar a formação de um eixo russo-germânico. Desde 1919, a política externa britânica guiava-se pela idéia de promover um novo Concerto Europeu que regulasse o *status quo* no continente, à semelhança do ocorrido após o Congresso de Viena de 1815. Assim, iniciaram-se negociações oficiais visando a um acordo que garantisse a desmilitarização da Renânia e a inviolabilidade da fronteira franco-alemã. A política de Austen Chamberlain, titular do Foreign Office, vinha ao encontro da estratégia de Gustav Stresemann, ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, que pretendia retirar a Alemanha da posição de inferioridade a que havia sido relegada com a derrota, reconquistando por meios pacíficos o lugar de seu país no conjunto europeu-ocidental.⁶⁰

Logo após a 6ª Assembléia, reuniram-se separadamente, em Locarno, na Suíça, os seguintes países: Alemanha, Bélgica, França, Grã-Bretanha, Itália, Polônia e Tchecoslováquia. Desse encon-

⁶⁰ GRAYSON, 1997, p. 80; FERRIS, 1989, p. 148-149; DUROSELLE, 1971, p. 81-82.

tro foram aprovados, em 16 de outubro de 1925, diversos tratados que em seu conjunto representavam o triunfo da distensão política na Europa por meio de um acordo regional de segurança, aceitável para todas as partes. Entre as medidas mais importantes estavam o reconhecimento mútuo da fronteira franco-belga-alemã, sob a garantia da Grã-Bretanha e da Itália, e o compromisso de resolver pacificamente suas disputas, para o qual foram adotadas convenções bilaterais de arbitragem.⁶¹

Os acordos de Locarno assinalaram a passagem de uma situação de força para um regime contratual, pois até então a Alemanha sofrera as conseqüências do Tratado de Versalhes, o qual havia assinado constrangida e forçada. Mas, a partir de agora, a Alemanha aderiu livremente às suas disposições territoriais, passando-se, portanto, “da paz ditada ao acordo consentido”.⁶² Superados os rancores da guerra, alimentava-se a esperança de novo tempo de paz no Velho Mundo. Houve ainda patente preocupação das potências locarnistas de vincular estreitamente os tratados ao sistema da Liga das Nações. Nesse sentido, a Grã-Bretanha vinha então praticando com relação à Liga uma versão atenuada do isolacionismo norte-americano. Não querendo assumir responsabilidades que não poderia cumprir, o governo britânico relutava em aderir a uma fórmula universal de segurança coletiva que o obrigasse a agir contra todo e qualquer agressor eventual.⁶³ Esperava-se que os acordos regionais de Locarno, de escopo limitado, viessem a substituir o Protocolo de Genebra, de alcance global, na tentativa de aumentar a credibilidade da atuação da Liga nos casos de violação do Pacto. Assim, a vigência dos acordos foi textualmente condicionada ao depósito de suas ratificações em Genebra e à

⁶¹ HARTMANN, 1985, p. 110-114; ver também JACOBSON, 1972, *passim*.

⁶² RÉMOND, 1974, p. 54; TAYLOR, 1969, p. 57.

⁶³ NÉRÉ, 1981, p. 369.

entrada da Alemanha na Liga, embora a concessão de um assento permanente no conselho fosse apenas uma promessa verbal.

Em fins de 1925, a situação da candidatura brasileira não era animadora. Passados três anos de campanha nos bastidores, o governo Bernardes não conseguira ainda o seu intento na Liga, que a esta altura parecia mesmo inexecutável. Como a França, a Itália e o Japão se diziam cordialmente simpáticos ao Brasil, ou ao menos não ameaçavam criar obstáculos intransponíveis, aos olhos do Itamaraty a oposição da Grã-Bretanha era o principal motivo para a falta de êxito de sua estratégia, já que o Foreign Office fechava questão em não admitir membros permanentes no Conselho que não fossem considerados, segundo os critérios da época, grandes potências. Nessas condições, Melo Franco sugeriu a Artur Bernardes que os acordos de Locarno talvez pudessem oferecer o ensejo de jogar a “cartada definitiva” na questão do assento permanente. Com efeito, ao Brasil havia sido continuada e insistentemente prometido que mudanças na composição do quadro permanente do Conselho seriam objeto de discussão quando do ingresso da Alemanha na Liga, agora finalmente tornado possível.⁶⁴

Em 8 de fevereiro de 1926, o governo alemão solicitou formalmente a sua entrada na Liga das Nações e o Secretariado, logo em seguida, convocou uma Assembléia extraordinária para referendar o ato. Tudo parecia caminhar bem até que, insuflada pela imprensa de direita francesa, a Polônia anunciou que também se apresentava como candidata a tornar-se membro permanente do Conselho. Sentindo poder contar com a anuência tácita da França, a Polônia, que desde 1919 se encontrava em ininterrupto conflito com a Alemanha por questões de fronteira e de minorias, argumentava que entre os países signatários de Locarno era o único

⁶⁴ Melo Franco a Bernardes, carta, Genebra, 12 nov. 1925, BN, Coleção AMF, correspondência presidencial ativa.

que iria ficar ausente do Conselho, sendo desde logo coerente com a equidade a sua entrada simultânea com a da Alemanha.⁶⁵

A opinião pública alemã reagiu ferozmente à pretensão polonesa. Havia razão para se acreditar que a França manobrava para colocar no Conselho um aliado fiel como contrapeso à presença da República de Weimar. Aristide Briand, ao se manifestar favorável à candidatura da Polônia, não desmentia essa hipótese. O primeiro-ministro alemão, Hans Luther, declarou que não poderia concordar com essa candidatura imprevista, uma vez que em Locarno nada havia sido dito sobre isso e que, portanto, a Alemanha deveria entrar sozinha no Conselho.⁶⁶ Também na Grã-Bretanha surgiram críticas à atitude da Polônia, mas Chamberlain, que não desejava contrariar seu colega Briand, assumiu uma posição dúbia, de discreta complacência. A Itália, por sua vez, manifestou sua intenção de apoiar a causa polonesa. Em pouco tempo a imprensa européia estava mergulhada em caloroso debate, que se estendia também aos parlamentos.⁶⁷

A situação tornou-se ainda mais complicada com o surgimento de novos ingredientes para a crise. A Espanha e o Brasil, aproveitando-se da oportunidade, renovaram oficiosamente suas antigas reivindicações a um posto permanente no Conselho. A China também havia declarado publicamente, por intermédio de seu representante na Liga, Chao-Hsin-Chu, que pretendia insistir na obtenção de uma cadeira de membro permanente. A Bélgica fez saber que se a algum outro país, que não a Alemanha, fosse concedido um assento permanente, ela também seria candidata. A Suécia, pretendendo resguardar seus interesses no Báltico, divulgou uma nota dizendo-se contrária a qualquer aumento do número de membros permanentes, só admitindo o ingresso da Alemanha.

⁶⁵ SCELLE, op. cit., p. 777.

⁶⁶ Leitão de Carvalho a Pacheco, carta confidencial, Genebra, 21 mar. 1926, AHI 274/2/10.

⁶⁷ WALTERS, op. cit., Vol. I, p. 319.

Em meados de fevereiro de 1926, reinava grande confusão na Europa sobre o que viria a ser resolvido na Assembléia extraordinária da Liga. Melo Franco telegrafou ao Itamaraty dando conta que, para o Brasil, vivia-se o “momento agudo do dilema”: ou a Liga das Nações reconhecia “o valor da nossa elevada colaboração e a importância da nossa grande pátria na comunhão internacional” ou, ao contrário, dava prova de que era “um instrumento puramente europeu e uma aliança de governos, sem lugar para a América...”.⁶⁸

A admissão da Polônia no Conselho representaria aumento de seu prestígio internacional e teria o efeito de desacreditar, aos olhos da opinião pública na Alemanha, toda a política de Locarno germânica, voltada para o enfraquecimento da aliança franco-polaca e a cooperação com a Grã-Bretanha na questão polonesa. Estava em jogo também a esperança de Stresemann de eliminar os controles militares e alterar o regime de ocupação na Renânia.⁶⁹ A posição da Alemanha, de exigir que fosse a única a ingressar no Conselho, atendia a considerações de política européia e nenhuma relação guardava com o caso brasileiro.

Félix Pacheco, no entanto, interpretou de forma equivocada a atitude do governo alemão, de se opor categoricamente a outras candidaturas, como direcionada a prejudicar o Brasil, qualificando-a de “desleal e injustificável”. Externando uma opinião que também era compartilhada pelo presidente da República, Pacheco consultou Melo Franco sobre a possibilidade de usar o direito de veto como um “contragolpe” à Alemanha. Pacheco já esboçava mesmo uma postura de ameaça ao vaticinar que “tanto pior para a Liga se ela pretender nesta ocasião decisiva fingir que ignora o prestimoso e desinteressado concurso que lhe temos prestado”.⁷⁰

⁶⁸ Melo Franco a Pacheco, tel., Genebra, 15 fev. 1926, citado por MELO FRANCO, op. cit., Vol. III, p. 1239.

⁶⁹ KIMMICH, 1976, p. 83.

⁷⁰ Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 18 fev. 1926, AHI 274/3/4.

Melo Franco, porém, discordava dessa política e deu pelo menos três fortes razões para justificar a sua posição: o Brasil já havia prometido o seu voto favorável na resposta de 1º de dezembro de 1924 à consulta alemã; o veto teria como conseqüência a queda dos acordos de Locarno, que tanta esperança haviam trazido à humanidade; e o Brasil ficaria exposto a uma situação muito desagradável e à condenação pela opinião pública mundial se assumisse esse “odioso papel”.⁷¹

Em 22 de fevereiro de 1926, Pacheco concedeu uma entrevista à United Press International, na qual elogiou a obra da Liga e destacou a disposição do Brasil em “cooperar lealmente para melhorar sempre e cada vez mais o seu funcionamento”, terminando por anunciar que o Brasil era abertamente candidato a um assento permanente no Conselho. Essa declaração de Pacheco foi criticada por alguns jornais cariocas pelo fato de tornar público e oficial um objetivo de política externa que àquela altura parecia mais prudente perseguir em sigilo, o que daria mais liberdade de manobra à diplomacia. Não obstante as declarações do chanceler brasileiro, o ministro da Alemanha no Rio de Janeiro, Hubert Knipping, declarou no dia seguinte que a sua chancelaria em Berlim, a Wilhelmstrasse, ignorava até aquele momento quaisquer outras candidaturas oficiais, exceto a sua própria.⁷²

Félix Pacheco solicitou, então, a imediata presença do diplomata alemão para dizer-lhe que, diante do fato novo produzido pela Alemanha, o Brasil não poderia sustentar inteiramente sua declaração de 1º de dezembro de 1924. Knipping acenou com a possibilidade de que, se o Brasil votasse agora a favor de seu país, a Alemanha poderia eventualmente apoiar o pleito brasileiro

⁷¹ Melo Franco a Pacheco, tels., Genebra, 20 e 28 fev. 1926, AHI 274/3/1.

⁷² *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 23 fev. 1926, e *O Jornal*, Rio de Janeiro, 24 fev. 1926, BN Microfilmes.

na próxima reunião da Assembléia, em setembro de 1926. Pacheco agradeceu a promessa de apoio, mas tentou mostrar, não sem alguma ironia, que o governo brasileiro se julgava apto a prescindir dela. O representante alemão transmitiu o teor dessa conversa ao seu governo, que, em resposta, reafirmou que não havia recebido até então qualquer comunicação a respeito dos “desejos brasileiros” e, em conseqüência, ainda dava como válida a declaração brasileira de 1924.⁷³

Diante disso, Pacheco enviou uma nota ao governo alemão, em 5 de março de 1926, na qual se dizia que o Brasil estava, nessa questão, “onde sempre esteve e estará”, isto é, “animado da melhor boa vontade em relação à Alemanha”. A nota do governo brasileiro terminava por comunicar “oficialmente” a candidatura brasileira, prometendo apoiar “com prazer” o pedido da Alemanha, desde que ela não fosse a única a ingressar como membro permanente do Conselho e não embaraçasse a “legítima aspiração do Brasil”.⁷⁴ Cumpre assinalar que, apesar da aparente rota de colisão iminente da política dos dois países na Liga, o relacionamento bilateral era mantido preservado da refrega, circunscrita ao palco de Genebra. Prevalcia o entendimento de que não havia, em rigor, segundo o próprio chanceler brasileiro, “nenhuma questão entre o Brasil e a Alemanha, mas só entre a Alemanha e o Conselho, de um lado, e o Brasil e o Conselho, de outro”.⁷⁵

Em Londres, o embaixador Régis de Oliveira avistou-se com Austen Chamberlain no Foreign Office para falar-lhe da necessidade de se assegurar a universalidade da Liga das Nações com a representação permanente da América. Régis indicou que o Brasil

⁷³ Relatório do MRE, 1925-1926. Anexo A, p. 123.

⁷⁴ Parte da correspondência entre o Brasil e a Alemanha no caso da Liga foi publicada no *Jornal do Commercio* de 27 mar. 1926 sob o título “O Brasil na Liga das Nações: documentos oficiais”.

⁷⁵ Apud RODRIGUES e SEITENFUS, 1995, p. 327.

se desinteressaria da Liga se os seus “sacrifícios e serviços prestados” não fossem reconhecidos. Chamberlain afirmou que desejava ter liberdade para discutir a questão com todos os membros do conselho, sem instruções rígidas de seu governo que pudessem levar a um impasse. Encareceu ainda a importância de que o Brasil sequer aludisse à hipótese de votar contra a admissão da Alemanha, porquanto tal atitude levantaria a opinião do mundo inteiro e, segundo o relato da conversa feito por Régis, “no caso da possibilidade de podermos entrar para o Conselho, isto viria destruir desde já qualquer esperança”. Para Chamberlain, a única maneira de conservar a porta aberta a conciliações seria evitar compromissos irrevogáveis de parte a parte.⁷⁶

Félix Pacheco queria encontrar alguma fórmula para, nas suas palavras, “anular desde logo os manejos pérfidos que se estão fazendo para prejudicar ao Brasil”. Depois de conferenciar com Aristide Briand em Paris, o embaixador Souza Dantas foi enviado pelo Itamaraty em missão especial a Roma, visto que o chefe do posto naquela capital (Oscar de Teffé) se encontrava ausente. Segundo as instruções que recebeu de Pacheco, a tarefa que cabia a Souza Dantas era de procurar pessoalmente Benito Mussolini “para colocar a Itália do nosso lado”. Artur Bernardes tinha “plena confiança” no êxito da missão. “Não é crível que ele [Mussolini] esquecesse tão depressa os bons serviços que lhe prestamos no conflito com a Grécia”, emendou Pacheco, recordando o apoio brasileiro à Itália no incidente de Corfu em 1923. Mussolini recebeu cordialmente o enviado brasileiro e lhe prometeu o voto italiano quando e se a candidatura do Brasil fosse discutida, desde que nisso houvesse também entendimento com a França.⁷⁷

⁷⁶ Oliveira a Pacheco, tels., Londres, 3 e 27 fev. 1926, AHI 219/2/15.

⁷⁷ Pacheco a Souza Dantas, tels., RJ, 18 e 20 fev. 1926, AHI 227/4/2; LEUCHARS, op. cit., p. 285.

Enquanto isso, por solicitação de Melo Franco, o embaixador brasileiro em Washington, Silvino Gurgel do Amaral, procurou Frank Kellogg, secretário de Estado, para sondar a possibilidade de que os Estados Unidos dissessem confidencialmente uma palavra a Londres, Paris, Roma, Estocolmo e Bruxelas, por intermédio dos respectivos embaixadores, insinuando que a América estava sem representante permanente no Conselho. Em troca do discreto apoio norte-americano, o Brasil propunha apoiar sem restrições a adesão dos Estados Unidos à Corte Permanente de Justiça internacional, bem como agir em cooperação amistosa com o governo norte-americano em Lima, na questão de Tacna e Arica entre o Peru e o Chile.⁷⁸ Kellogg, no entanto, mostrou-se muito reticente a uma ação desse tipo, deixando a entender que o governo norte-americano não podia comprometer-se na questão. Gurgel do Amaral admitiu resignado:

Não creio que possamos contar mais do que com as sinceras felicitações dos americanos para que entremos como membro permanente, mas o seu apoio por intermédio das suas missões diplomáticas exporia a administração do partido republicano a ruidosas complicações.⁷⁹

Da Argentina, as notícias que chegavam também não induziam a supor que o Brasil pudesse contar com o apoio declarado daquele país. Teve grande repercussão a afirmação de León Suarez, jurista e internacionalista argentino, de que a presença do Brasil no quadro permanente do Conselho “romperia o equilíbrio sul-americano”. Em entrevista ao jornal *La Prensa*, de Buenos Aires, Suarez declarou que a outorga de um assento permanente ao Brasil constituiria “iniciativa perigosa” para as boas relações argentino-brasi-

⁷⁸ Melo Franco a Pacheco, tel., Genebra, 20 fev. 1926, AHI 274/3/1; Pacheco a Amaral, tel., RJ, 23 fev. 1926, AHI 235/3/10A.

⁷⁹ Amaral a Pacheco, tel., Washington, 24 fev. 1926, AHI 235/3/10A.

leiras. Segundo ele, Argentina e Brasil teriam o direito de se alternar na representação do Conselho e, “elegendo-se um país de língua portuguesa, seria justo também eleger um de língua espanhola, que naturalmente seria a Argentina”. Ao *La Nación*, Suarez disse que “seria melhor conceder um posto ou dois à representação da América ibérica e que as nações sul-americanas designassem qual ou quais deveriam ser os membros permanentes”. E finalizou: “Ainda que amigo do Brasil, parece-me impolítico nomeá-lo e não à Argentina”.⁸⁰

Sobre as declarações de León Suarez, a chancelaria argentina fez saber que as opiniões do eminente jurista não tinham caráter oficial e que ele não representava o governo “nem direta nem indiretamente”. Como a Argentina estava na prática afastada da Liga, sem comparecer às assembléias anuais desde 1920, o governo argentino tanto quanto possível se abstinha de fazer comentários oficiais sobre a situação em Genebra. O ministro das Relações Exteriores argentino, Angel Gallardo, afirmou em dado momento que, na questão da Liga, a Argentina “manteria uma atitude de absoluta prescindência”. Mas houve quem acreditasse que Suarez interpretava o pensamento que o governo argentino não podia confessar de público e que, se o Brasil de fato recebesse um assento permanente, a Argentina abandonaria em definitivo a Liga das Nações. Quando indagadas sobre o assunto pelo Brasil, as autoridades argentinas respondiam sempre em tom cordial, como era usual nos contatos bilaterais entre Gallardo e o embaixador do Brasil em Buenos Aires, Pedro de Toledo. Reservadamente, porém, Gallardo tinha restrições à política brasileira na Liga e teria chegado a comparar o Brasil a “um homem que se joga na frente de um trem para dar publicidade ao fato de sua existência”.⁸¹

⁸⁰ O *Paiz*, Rio de Janeiro, 20 fev. 1926, BN Microfilmes; Toledo a Pacheco, tels., Buenos Aires, 22 e 24 fev. 1926, AHI 208/2/4.

⁸¹ Toledo a Pacheco, tels., Buenos Aires, 24 fev. e 13 mar. 1926, AHI 208/2/4; HILTON, 1986, p. 22.

Quanto ao Chile, circulou à boca pequena no Rio de Janeiro a informação, procedente de Washington, de que o Chile se opunha a qualquer candidatura latino-americana, desde que ele não entrasse também como membro permanente. Para checar a veracidade dessa informação, o embaixador brasileiro em Santiago, Abelardo Roças, foi recebido em audiência no dia 4 de março pelo presidente do Chile, Emiliano Figueroa Larraín, que lhe assegurou o propósito de apoiar o Brasil. Mais tarde, em telegrama ao Itamaraty, Roças confirmou sua impressão de que, apesar de o presidente chileno ser “muito argentinófilo”, ele desejava sinceramente ser agradável ao Brasil. No entanto, escreveu Roças, “o projeto que mais lhe seduz seria um posto permanente rotativo para o ABC”.⁸²

O desenrolar dos acontecimentos indicava que a crise se encaminhava para um impasse, com cada um dos muitos contendores assumindo posições de princípio inflexíveis. Com o intuito de articular algum esquema de cooperação com a Espanha, o ministro brasileiro em Madri, Alves de Araújo, entrevistou-se com o rei Alfonso, em 5 de março, propondo-lhe que os dois países agissem em coordenação na Assembléia. No mesmo dia, ao tomar conhecimento dos resultados da gestão com o rei espanhol, Artur Bernardes comunicou a Melo Franco a sua decisão sobre a conduta que o Brasil deveria seguir em Genebra: votar contra qualquer aumento do número de membros permanentes do Conselho, caso o Brasil e a Espanha não fossem contemplados. O presidente brasileiro justificou-se: “A situação decorrente desta atitude só pode prestigiar o Brasil, ao passo que qualquer outra lhe diminui a autoridade internacional, principalmente nos meios sul-americanos, em cuja política o Brasil não pode perder o lugar que já conquistou”. Para Bernardes, o Brasil não havia sido ouvido sobre os tratados de

⁸² Amaral a Pacheco, tel. confidencial e reservadíssimo, Washington, 4 mar. 1926, AHI 235/3/10A; Roças a Pacheco, tel. confidencial, Santiago, 4 mar. 1926, AHI 231/4/16; Roças a Pacheco, tel., Santiago, 20 maio 1926, AHI 231/4/16.

Locarno nem sobre os compromissos deles oriundos, e por isso estava livre para votar como lhe parecesse. Nas suas próprias palavras, em suma, a questão para o Brasil cifrava-se em “vencer ou não perder”.⁸³

Dois dias depois, como o governo sueco reafirmara sua posição de só admitir a entrada da Alemanha, Pacheco confirmou as instruções presidenciais:

O Presidente recomenda-me dizer a Vossa Excelência que diante da conduta insólita da Suécia, fechando questão no sentido hostil a nós, antes de qualquer entendimento em Genebra, as instruções que mandou devem ser tidas pela Delegação como definitivas. Se Vossa Excelência, esgotados todos os meios suasórios, vir que não somos contemplados ao mesmo tempo que a Alemanha, usará do direito de veto, impossibilitando a escolha dela para membro permanente.⁸⁴

A sessão extraordinária da Assembléia instalou-se em 8 de março de 1926. As potências locarnistas passaram a se reunir em separado, em longas negociações secretas, com o intuito de aplinar as divergências entre elas. A Alemanha rejeitava *in limine* qualquer proposta de ampliação do quadro permanente do Conselho que contemplasse seu ingresso simultâneo com o da Polônia, da Espanha ou do Brasil. Acreditava-se que uma vez resolvido o caso da Polônia não seria difícil obter a anuência do Conselho, pois disso dependia a implementação dos acordos de Locarno e poucos na Europa pensavam que algum país ousaria atravancar esse processo. Contudo, alheios a essas combinações sigilosas, a Espanha e o Brasil exigiam que suas pretensões fossem satisfeitas, com uma

⁸³ Bernardes a Melo Franco, tel., RJ, 5 mar. 1926, AHI 274/3/3 e BN, Coleção AMF, corresp. presidencial passiva.

⁸⁴ Pacheco a Melo Franco, tel. pessoal e urgentíssimo, RJ, 7 mar. 1926, AHI 274/3/4.

diferença fundamental: a Espanha, na voz de Quiñones de León, anunciava que poderia abandonar a Liga, ao passo que o Brasil ameaçava vetar realmente a entrada da Alemanha, já que a exigência de unanimidade nas decisões do conselho, pela letra do Pacto, lhe dava essa prerrogativa.⁸⁵

Diante dessa possibilidade, Austen Chamberlain chamou Régis de Oliveira para uma conversa particular e lhe entregou um memorando que expunha o ponto de vista britânico. O documento alertava sobre os efeitos negativos que poderiam advir da atitude brasileira, até mesmo sobre as relações “íntimas” entre o Brasil e a Grã-Bretanha “em outros assuntos”. Em tom intimidativo, Chamberlain lembrou que haveria “um grito universal de protesto” e o Brasil não encontraria outra solução após o veto senão afastar-se da Liga das Nações, concluindo que “uma nação que se divorciasse dela praticaria certamente um suicídio em sua vida internacional”. O Brasil ficaria isolado. Régis de Oliveira mostrou o memorando a Melo Franco, que se recusou a aceitá-lo.⁸⁶

Em 12 de março, todos os membros do Conselho declararam, em sessão a portas fechadas, votar pela Alemanha, quaisquer que fossem os sacrifícios, mas Melo Franco, obedecendo às instruções do próprio presidente da República, afirmou que não podia aliar-se à opinião de seus colegas. Chamberlain questionou-o duramente, referindo-se à promessa anterior de Régis de Oliveira, feita em Londres, de que o Brasil jamais chegaria ao extremo do veto.⁸⁷ Ao relatar o “aspecto dramático” com que se revestiu aquela reunião do Conselho, Melo Franco tentou pela última vez demover Artur Bernardes da sua decisão, lembrando que “o nosso crédito na Inglaterra, soerguido, sofreria grave abalo”. No entanto, Bernardes permaneceu irredutível, alegando que a opinião pública brasileira

⁸⁵ Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 7 mar. 1926, AHI 274/3/4.

⁸⁶ Brazil, Annual Report, 1926, p. 9, FO 371/11967; LYRA, 1981, Vol. II, p. 126-128.

⁸⁷ Oliveira a Pacheco, tel., Londres, 3 mar. 1926, AHI 219/2/15.

já encarava a questão em termos de “dignidade nacional” e que, dessa maneira, o governo não seria perdoado caso mudasse de conduta. Bernardes pensava que “sendo os países da Europa mais diretamente interessados na existência e no prestígio da Liga”, não deveria partir deles a intransigência de que alguns vinham dando provas naquele momento.⁸⁸

Não havia, a bem da verdade, consenso interno em relação à diplomacia do Brasil na Liga. Ao contrário, os jornais da oposição no Rio de Janeiro há muito tempo criticavam a política externa do governo e, em especial, o modo como o Brasil se lançou na aventura genebrina. O jornalista Assis Chateaubriand, diretor-chefe de *O Jornal*, era tido pelos partidários do governo como “germanófilo” e “vendido ao estrangeiro”, por ter comparado o Brasil, na fábula da Arca de Noé, à pulga que, estando na frente da fila, tentava barrar a entrada do elefante, no caso, a Alemanha. A imprensa carioca de oposição propunha, desde o início, que o Brasil abandonasse a Liga ao invés de pleitear um assento permanente no Conselho. O *Correio da Manhã* comentava, em editorial, o “ridículo de reclamar uma cadeira numa assembléia onde nada temos de prático e útil a fazer e onde jamais deveríamos pôr os pés”.⁸⁹ Nos jornais brasileiros abundavam sátiras bem-humoradas sobre a crise. Em charge típica, os diplomatas das grandes potências eram retratados à mesa, de mãos dadas, como se estivessem em uma sessão espírita, tentando invocar o “espírito de Locarno” para salvar a situação em que se encontravam. Na capa de uma de suas edições semanais, a irreverente revista *D. Quixote* satirizou a Liga das Nações como a “torre de babel moderna”.⁹⁰

⁸⁸ Melo Franco a Bernardes, tel. absolutamente confidencial, Genebra, 12 mar. 1926, AHI 274/3/1; Bernardes a Melo Franco, tel. urgente e pessoal, RJ, 12 mar. 1926, BN, Coleção AMF, corresp. presidencial passiva.

⁸⁹ Cf. *O Jornal*, Rio de Janeiro, 27 fev. 1926; *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 16 mar. 1926, BN, Coleção AMF, Pasta 380.

⁹⁰ *D. Quixote*, Rio de Janeiro, 24 mar. 1926, BN.

Após mais de uma semana desde a abertura da Assembléia, que se limitava a aguardar impaciente o resultado das conversações entre os signatários dos acordos de Locarno, o quadro era difícil e complexo. A França apoiava a Polônia, mas tentava convencer a Alemanha de que não havia agido de má-fé em Locarno ao omitir esse assunto. A Grã-Bretanha era favorável à candidatura da Espanha, defendia indiretamente a da Polônia, mas não aceitava a do Brasil. A Alemanha não cedia, insistia em rejeitar *a priori* outras candidaturas que não a sua e ameaçava deixar Genebra, mas relutava em fazê-lo porque isso seria a ruína da política de conciliação de Stresemann. A Itália opunha-se à tese alemã. A Suécia colocava-se incondicionalmente ao lado da Alemanha. A Espanha e o Brasil mantinham suas candidaturas. A China defendia que a Liga não devia deixar-se dominar apenas pela política européia e enfatizava o critério geográfico na atribuição de assentos no Conselho. O Japão, mero espectador da crise, aguardava que os locarnistas chegassem a algum acordo. Os Estados Unidos e a União Soviética, ausentes de Genebra, assistiam a tudo à distância, mal contendo a satisfação por não estarem envolvidos em tão atribulado espetáculo de intrincada lógica multilateral.

Na Alemanha, segundo informou a legação brasileira em Berlim, a imprensa em geral se admirava da “ingenuidade” de Brasil, Espanha e Polônia de desejarem se colocar “no mesmo pé da Alemanha e querendo que se apóie essa ridícula pretensão”. Os jornais alemães criticavam duramente a França e se indignavam contra o Brasil, acusado de “vassalo” ou “testa de ferro” do governo francês. Outros acreditavam que o Brasil agia instigado pela Itália, perturbados sobretudo pelo fato de que era um país sul-americano que contrariava a vontade das grandes potências européias.⁹¹

Com o propósito de romper o imobilismo e colaborar para algum avanço nas negociações, começou-se a considerar a hipóte-

⁹¹ Guillobel a Pacheco, tels., Berlim, 15 e 17 mar. 1926, AHI 203/2/14.

se de que, como solução de compromisso, fosse concedido um assento temporário à Polônia. A Bélgica fez inicialmente essa sugestão, com a qual concordaram a França, a Grã-Bretanha e a Itália. A proposta, todavia, foi logo rechaçada pela Alemanha, que ameaçou novamente retirar seu pedido de admissão naquela organização internacional.⁹²

Exemplo eloqüente de engenharia diplomática, novo esboço de solução surgiu no dia 15 de março. A Suécia, pressionada pelas grandes potências e acusada de agir apenas como “instrumento” da política germânica, anunciou que renunciaria a seu assento no Conselho. Östen Undén, delegado sueco, obteve de seu governo autorização para apresentar essa oferta, a qual abriria o caminho para que a Polônia fosse então admitida como membro temporário no Conselho, ocupando a vaga aberta pela Suécia. Mas essa troca era desvantajosa para os alemães, que veriam a saída de um país amigo para a entrada de um reconhecido desafeto. É preciso lembrar, a propósito, que Luther e Stresemann estavam muito pressionados pelos segmentos mais nacionalistas e direitistas alemães, que não iriam admitir concessões maiores à França ou à Grã-Bretanha.

Divulgou-se assim, praticamente ao mesmo tempo, a notícia de que, em nome da restauração do equilíbrio de forças no Conselho, a Tchecoslováquia também renunciaria a seu assento temporário para a eleição ou de um país neutro, que poderia ser os Países Baixos, ou de outro país da Pequena Entente, que poderia ser a Romênia. Com isso, a Alemanha receberia imediatamente o seu assento permanente e uma comissão de estudos seria criada para analisar o alargamento do Conselho e a procedência das outras candidaturas preteridas. Esse acordo aparentemente resolveria a situação.⁹³

⁹² RAPPARD, 1926, p. 545.

⁹³ SCELLE, op. cit., p. 781; WALTERS, op. cit., Vol. I, p. 320; *Le Journal*, Paris, 16 mar. 1926, BN, Coleção AMF, Pasta 485.

Entretanto, no dia seguinte, em 16 de março, durante uma reunião do Conselho, Melo Franco voltou a sentenciar que o governo brasileiro estava determinado a votar contra o ingresso da Alemanha. Quanto a isso, a embaixada brasileira em Paris informou que a notícia da renovação da ameaça do Brasil havia sido recebida desta vez com reservas pela imprensa francesa, “senão mesmo com certa impaciência”. Os jornais franceses já propalavam a possibilidade de formação em Genebra de um bloco latino-americano contra o Brasil.⁹⁴ O jornal londrino *The Times*, por seu turno, em longo artigo de seu correspondente internacional, assim resumiu o quadro:

O Brasil ainda está mantendo a ameaça de obstruir a entrada da Alemanha para o Conselho, a menos que lhe seja concedido um lugar permanente imediatamente. É difícil dizer que possíveis vantagens espera o Brasil obter com tal ato de sabotagem; além de causar temporariamente grande dano à Liga, o Brasil prejudicaria irreparavelmente a sua própria situação e prestígio em Genebra. Arruinaria também a possibilidade, ainda palpável, de tornar-se um dia membro permanente do Conselho e provavelmente perderia mesmo o seu lugar temporário nas próximas eleições da Assembléia.⁹⁵

A Grã-Bretanha e a França, em tentativa final de persuasão, enviaram com urgência a Petrópolis seus embaixadores no Brasil, Beilby Alston e Alexandre Conty, a fim de que eles entregassem a Artur Bernardes uma nota conjunta de seus governos, a qual fazia um apelo à “magnanimidade” e à “grandeza de alma” do chefe de Estado brasileiro.⁹⁶ Os dois embaixadores passaram duas horas tentando sensibilizar Bernardes, usando toda sorte de argumentos. Ambos alertaram para a reação desfavorável da opinião pública mundial e dos mercados financeiros internacionais se o Brasil con-

⁹⁴ Veloso a Pacheco, tel., Paris, 16 mar. 1926, AHI 227/3/9.

⁹⁵ Martins a Pacheco, tel., Londres, 16 mar. 1926, AHI 219/2/15.

⁹⁶ Cf. SANTOS, op. cit., p. 204-205.

tinuasse a nulificar os esforços pela paz na Europa somente por não haver recebido um assento permanente. O presidente brasileiro alegou que a questão era de “amor-próprio” e que conhecia bem as paixões de seu povo, que nunca o perdoaria se ele sacrificasse a honra nacional.⁹⁷ A gestão fracassou. O Brasil colocava-se, dessa forma, em oposição frontal às potências envolvidas no concerto operado em Locarno.

Nesse confronto com os interesses europeus, restava ao Brasil contar com a solidariedade da América, já que a sua pretensão se baseava na tese da representação continental. Mas, naquele mesmo dia, os delegados dos países latino-americanos na Liga reuniram-se para trocar impressões e o grupo decidiu encaminhar por escrito um pedido ao governo brasileiro para que reconsiderasse a sua posição. Assim, negando explicitamente o seu apoio ao veto, os países latino-americanos deixavam o Brasil em completo isolamento na Assembléia, retirando-lhe até mesmo a legitimidade e a autoridade moral para se colocar como porta-voz do continente americano.⁹⁸

Tendo sido impossível convencer o Brasil a mudar de atitude, ainda em 16 de março, no final do dia, as sete potências locarnistas divulgaram uma declaração à imprensa reafirmando o compromisso de levar adiante o “espírito de Locarno”, a despeito das “dificuldades de procedimento” que haviam surgido como obstáculo à sua realização. Segundo informação da United Press, Chamberlain aludiu a “dificuldades nascidas da exigência de uma nação não européia” e, mais tarde, a delegação britânica confirmou tratar-se do Brasil. Em função disso, a imprensa européia, na manhã do dia seguinte, noticiou que a admissão da Alemanha na Liga seria adiada para a Assembléia de setembro daquele ano.⁹⁹

⁹⁷ Alston a Chamberlain, tel., RJ, 17 mar. 1926, Further Correspondence respecting the League of Nations, Part III, FO 411/3.

⁹⁸ KELCHNER, *op. cit.*, p. 67-68; PEREZ-GUERRERO, 1936, p. 23-24.

⁹⁹ SCELLE, Une crise de la Société des Nations, 1927, p. 44; *L'Oeuvre e L'Echo de Paris*, Paris, 17 mar. 1926, BN, Coleção AMF, Pasta 485.

Em 17 de março, Melo Franco dirigiu-se à tribuna da Assembléia e declarou que o Brasil continuava a pensar que a reforma da estrutura do Conselho não deveria ser tratada somente por alguns Estados europeus, mas por todos os membros da Liga, sem exceção, de modo que todas as opiniões pudessem ser conhecidas. Os acordos de Locarno tinham merecido o aplauso do povo brasileiro, fiel aos seus sentimentos idealistas, pacíficos e de apego ao princípio da arbitragem, mas, continuou Melo Franco, não se podia perder de vista que “a obra admirável de Locarno” devia entrar no quadro da Liga das Nações “e não a Liga das Nações na construção política de Locarno”.¹⁰⁰

Quanto às acusações que poderiam ser feitas ao Brasil, de que sua ação obedecia a “alguma preocupação egoísta ou a alguma inspiração de orgulho nacional mal compreendido”, Melo Franco insistiu que o Brasil, enquanto parte integrante do território da América, tinha o direito de reivindicar para o seu continente “uma representação mais eqüitativa e mais numerosa no conselho”. Essa seria uma decorrência lógica da “comunidade de interesses, como de um condomínio abstrato, que o co-possuidor pode defender como seu próprio bem aquilo que é possuído em comum: *res sua propria agitur*”. Por fim, Melo Franco lamentou que a Alemanha não tivesse entrado imediatamente na Liga e comunicou à Assembléia que as instruções do seu governo eram “irrevogáveis e definitivas”.

Seguiram-se diversos outros pronunciamentos. Chamberlain observou que, apesar do “lamentável mal-entendido” que havia originado toda a crise, as potências locarnistas tinham conseguido chegar a um entendimento e devia-se agradecer à “generosidade” da Suécia e da Tchecoslováquia no derradeiro esforço para a

¹⁰⁰ Journal de l'Assemblée extraordinaire de la Société des Nations, Genève, mars 1926, n^o 10, BN, Coleção AMF, Pasta 155; ver também MACEDO SOARES, 1927. Anexo n^o 3, p. 257-294.

obtenção do acordo que se viu frustrado pelo Brasil. Briand igualmente enalteceu o “espírito de sacrifício” daqueles dois países e considerou “inadmissível”, em relação à obstrução do Brasil, o fato de que um grande organismo como a Liga se defrontasse com tais “paralisias humilhantes”. Undén juntou-se ao coro que externava “profunda decepção” com o resultado da Assembléia e assinalou que “interesses particulares” se haviam sobreposto aos “interesses gerais” e ao “bem comum” da Liga das Nações. Ramón Caballero, delegado paraguaio, leu o texto do apelo feito na véspera ao Brasil pelo grupo latino-americano. Ao final, foi aprovada moção que lamentava as “dificuldades encontradas” e exprimia votos de que elas fossem resolvidas até setembro, a fim de então tornar possível a admissão da Alemanha.¹⁰¹ A Assembléia extraordinária chegava a seu fim sem ter podido aprovar a deliberação para a qual havia sido convocada.

A imprensa oficiosa no Brasil aplaudiu o veto à Alemanha, a começar pelo *Jornal do Commercio*, dirigido por Félix Pacheco. Após o encerramento da Assembléia extraordinária, Lindolfo Collor, presidente da Comissão de Diplomacia da Câmara dos Deputados e redator-chefe do jornal *O Paiz*, afirmou que o Brasil havia saído dignificado e moralmente engrandecido daquela “pugna memorável”.¹⁰² Em entrevista a *O Globo*, o ex-chanceler Lauro Müller, então presidente da Comissão de Diplomacia do Senado, analisou a atuação brasileira em Genebra com base nos ideais de Wilson e do pan-americanismo. Segundo Müller, havia sido esse “idealismo sincero”, e por isso mesmo talvez “desavisado”, a razão que levou o Brasil ao seio da Liga das Nações, “onde entramos de corpo e alma, colaborando abundantemente para solver questões européias e colher ressentimentos permanentes e agradecimentos temporários”.¹⁰³

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² “Atitude definitiva e irrevogável”, *O Paiz*, Rio de Janeiro, 19 mar. 1926, CPDOC, Arquivo Lindolfo Collor, rolo J 55, fotogramas 196-217.

¹⁰³ *O Globo*, Rio de Janeiro, 15 mar. 1926, BN, Coleção AMF, Pasta 380.

O diplomata Ciro de Freitas Valle, escrevendo para o *Correio Paulistano*, reconheceu que com sua atitude o Brasil havia promovido o “torpedeamento” de Locarno. Ele acrescentou, porém, que o Brasil havia sido “apunhalado pelas costas”, tanto pelas grandes potências, que haviam prometido apoio e abandonado o Brasil à primeira dificuldade, quanto pelas nações latino-americanas, que “inexplicavelmente tiveram ciúmes de nós”. Segundo Freitas Valle, o balanço de Genebra teria representado para o Brasil a “alienação” da solidariedade do resto do continente. Analisando o quadro geral após o veto brasileiro, sua apreciação do momento político era desalentadora: “Hoje, a situação é tão ruim que, no dizer de um cronista, se há de consertar”. Isso porque, “no fundo”, concluiu, os países estariam “pretendendo esses lugares de destaque por pura vaidade de parecerem maiores do que os outros”.¹⁰⁴

Quanto à imprensa de oposição, apesar do regime de censura eram feitas críticas abertas à participação do Brasil na Liga das Nações. Dizia-se, entre outras coisas, que a Liga era “indesejável” por ser uma “coligação dos grandes contra os fracos”, uma “assembléia dispendiosa e controlada pela Grã-Bretanha”, um “aparelho de luxo” que interessava mais à Europa que ao Brasil. A disputa por assentos permanentes no Conselho era considerada um “conflito de vaidades”, no qual o Brasil havia-se envolvido com uma “gana injustificável”, motivada pelo “delírio de grandeza” e pela “megalomania” do Itamaraty. Previa-se que a pretensão brasileira iria redundar em “fiasco” e “vexame”, já que o Brasil era na Liga “apenas uma espécie de pivete” entre as grandes potências, tendo sua candidatura “vetada calamitosamente pelo mundo inteiro”. O ponto de vista do *Correio da Manhã* era o de que o Brasil não devia comprometer “o bom nome do país e o nosso puro idealismo americano

¹⁰⁴ *Correio Paulistano*, São Paulo, 23 mar. e 11 abr. 1926, CPDOC, Arquivo Ciro de Freitas Valle, Série Diversos, CFV 25.12.28d.

nos mexericos do imperialismo europeu”, de que a Liga era “a expressão mais legítima”. Defendia-se, enfim, que o Brasil se retirasse imediatamente da Liga das Nações.¹⁰⁵

Essas vozes discordantes representavam uma expressiva corrente de opinião favorável a uma opção isolacionista, tal qual a seguida pelos Estados Unidos, em contraste com a diretriz governamental de engajamento na organização de Genebra. O *Jornal* desde 1925 advogava o afastamento brasileiro da Liga. Assis Chateaubriand entendia que “o Brasil poderia continuar a traduzir ao mundo as suas aspirações de paz, dando o exemplo do seu espírito pacifista mercê de atos concretos antes mantendo-se fora da Liga, como espectador, do que intervindo nas decisões da Sociedade de Genebra”.¹⁰⁶

Convém recordar que toda a questão da Liga ocorreu em meio a uma atmosfera política instável no quadro interno, como veio a ser a regra durante o quadriênio Bernardes. À repressão violenta, a censura e o estado de sítio, somavam-se rebeliões militares e movimentos revolucionários vários. O temperamento rancoroso e inflexível do presidente da República apenas agravava a situação. Por isso, diplomatas estrangeiros logo identificaram razões de política interna na ação internacional das autoridades brasileiras. O embaixador britânico no Rio achava que Bernardes, “estreito, obstinado e vingativo por natureza”, pretendia jogar com o imaginário nacional e desviar a atenção do povo da “realidade negra” de seu governo ditatorial. Especificamente sobre Félix Pacheco, Alston relatou o seguinte ao Foreign Office, após uma conversa reservada no Itamaraty:

¹⁰⁵ *A Manhã*, 22 jan., 23 fev. e 3 mar. 1926; *Correio da Manhã*, 13, 16 e 17 mar. 1926; *O Jornal*, 5 mar. 1926; *A Pátria*, 16 mar. 1926; *A Tribuna*, 10 mar. 1926; *A Noite*, 9 mar. 1926, todos do Rio de Janeiro, BN, Coleção AMF, Pastas 379 e 380.

¹⁰⁶ *O Jornal*, Rio de Janeiro, 23 e 27 fev. e 10 mar. 1926, BN Microfilmes.

Pacheco, que começou a vida como repórter de delegacias de polícia, tem uma mente elástica, vaga e indefinível, para não dizer contraditória, de modo que não raramente se conclui uma entrevista com Sua Excelência exatamente da forma como ele desejaria, isto é, sem nenhuma idéia clara de sua opinião. [...] Ele parece ter sido guiado na crise atual quase pelo instinto derivado de sua associação com reportagens policiais para fazer um golpe sensacional, que neste caso redundaria em crédito para o Chefe de Estado e ele próprio, a fim de habilitar a ambos se retirarem em novembro próximo, quando o governo termina seu mandato, o primeiro com menos impopularidade do que até então desfrutara, e ele com o crédito de ter elevado o poder do Brasil diante dos olhos do mundo representado na Liga das Nações.¹⁰⁷

Em seguida ao episódio do veto, Artur Bernardes comunicou a Melo Franco que a opinião pública brasileira havia recebido “com entusiasmo a notícia da atitude observada pelo Brasil”.¹⁰⁸ Félix Pacheco foi homenageado pelos funcionários do Itamaraty em 18 de março de 1926. Realizou-se em Petrópolis, em frente ao Palácio Rio Negro, em 21 de março, uma manifestação de apoio ao presidente da República, com cerca de 3 mil pessoas, convocada e preparada de antemão por uma comissão de acadêmicos do Rio de Janeiro. Em seu discurso de agradecimento, Bernardes lembrou a coerência com o veto de 1921, quando o Brasil impediu a entrada da Espanha como membro permanente no Conselho “com a exclusão da América”, ressaltando ainda o “idealismo” e o “desinteresse” da política brasileira na Liga.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Alston a Chamberlain, tel. confidencial, RJ, 30 mar. 1926, Further Correspondence respecting the League of Nations, Part III, FO 411/3; Brazil, Annual Report, 1926, p. 3, FO 371/11967.

¹⁰⁸ Bernardes a Melo Franco, tel., RJ, 19 mar. 1926, BN, Coleção AMF, corresp. presidencial passiva.

¹⁰⁹ *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 18 mar. 1926; *O Paiz*, Rio de Janeiro, 19 mar. 1926; *A Notícia*, Rio de Janeiro, 22 mar. 1926, BN, Coleção AMF, Pasta 487.

Mas, na realidade, pode-se dizer que a reação popular à crise de março de 1926 esteve confinada em sua maior parte às páginas dos jornais. O povo não foi espontaneamente às ruas saudar o veto à Alemanha. O Congresso Nacional encontrava-se em recesso e só abriu a sua sessão legislativa anual em 3 de maio. A homenagem a Pacheco não teve significado maior além da auto-adulação. Na manifestação de Petrópolis, a maioria dos presentes era de funcionários públicos requisitados e trazidos do Rio em trens especiais. E, tomando-se por base apenas o debate interno na imprensa, é lícito afirmar que nem os veementes apelos patrióticos do governo foram suficientes para unir o país em torno da causa, pois a oposição combatia a candidatura brasileira ao assento permanente e deplorava o recurso extremo do veto, tido como consequência da inabilidade do Itamaraty em conduzir diplomaticamente a questão. Malograram, portanto, as intenções bonapartistas de Artur Bernardes.

Na Europa, a opinião pública em geral condenou a atitude do Brasil, acusando-o de ter provocado o fracasso da Assembléia extraordinária em virtude de sua ambição nacional desmedida. Não ajudava muito a imagem do Brasil o fato de que o país vivia acossado por revoltas internas e submetido a um regime de força. O *Times* sempre havia sido contrário à pretensão brasileira. *Le Matin*, de Paris, estampou na primeira página uma foto de Artur Bernardes, atribuindo a ele a responsabilidade do adiamento da entrada da Alemanha na Liga.¹¹⁰

Havia igualmente pouca boa vontade com relação ao Brasil na Alemanha. O jornal alemão *Berliner Tageblatt* assinalou que a fraqueza da argumentação do Brasil residia em reclamar assento permanente como representante das nações latino-americanas enquanto estas declaravam oficialmente lastimar a posição bra-

¹¹⁰ *Le Matin*, Paris, 18 mar. 1926, BN, Coleção AMF, Pasta 485.

sileira: “Como então reclamar o direito de agir como mandatário? Com argumentos tão fracos não é possível discussão internacional”, atacou o jornal.¹¹¹ Em 22 de março, Stresemann discursou no Reichstag e, depois de justificar a posição assumida pela Alemanha em Genebra, referiu-se ao Brasil nos seguintes termos:

O Brasil não poderá rejeitar a censura de que é o responsável perante a Liga e perante o mundo diante do grave malogro de Genebra. Se o Brasil afirma, como a imprensa brasileira, que a atitude da Alemanha é uma “provocação teutônica”, alegando ter sido pouco amistoso o ato da Alemanha opondo-se à pretensão do Brasil, então seja-me permitido fazer uma comparação entre o Brasil e a Espanha. A Espanha sente-se muito ofendida por não ter obtido nesta sessão a cadeira permanente no Conselho. A Espanha sentiu tanto essa ofensa que declarou retirar-se da Liga se não for membro do Conselho. Mas ao mesmo tempo declarou que a humilhação que sentia pelo modo por que a trataram não a dispensava de cumprir a palavra que havia dado à Alemanha de votar em seu favor. O Brasil julgou poder tomar outra atitude, assumindo assim a responsabilidade de que acima falei [*vivos aplausos dos partidários do governo*].¹¹²

A crise genebrina e a atitude do Brasil foram também debatidas no Parlamento britânico. Na sessão de 23 de março da Câmara dos Comuns, após defender o ponto de vista do Foreign Office na questão da Liga, Chamberlain revelou publicamente ter ido a Genebra adstrito às seguintes instruções: 1) opor-se a qualquer alteração do conselho que pudesse impedir ou embaraçar a permis-

¹¹¹ Guillobel a Pacheco, tel., Berlim, 25 mar. 1926, AHI 203/2/14.

¹¹² Guillobel a Pacheco, tel., Berlim, 3 abr. 1926, AHI 203/2/14. O texto original em alemão do discurso de Stresemann no Reichstag encontra-se no maço AHI 203/1/9, anexado ao ofício de Guillobel a Pacheco, Berlim, 5 abr. 1926.

são para a entrada da Alemanha; 2) manter a regra segundo a qual só as grandes potências deveriam ser membros permanentes do Conselho, salvo o caso especial da Espanha, que requeria tratamento excepcional; e 3) nem a Polônia nem o Brasil deveriam receber assentos permanentes por enquanto, devendo-se, contudo, dar lugar temporário à Polônia tão cedo quanto possível. Chamberlain admitiu que, uma vez obtido o acordo entre os locarnistas, ele não havia calculado que o Brasil, afastado dos perigos que rondavam a Europa, poderia impedir a “consumação do desejo universal”. Ramsay MacDonald, líder da oposição trabalhista, criticou a atuação de Chamberlain e tentou dar a sua própria versão dos fatos:

Não havia razão alguma, à parte a confissão de um erro, para que o Conselho e a Assembléia tivessem de esperar dias e dias enquanto eles, os delegados, andavam de hotel a hotel em transações sucessivas, até que ao cabo de desesperados esforços e achando que a renúncia de duas nações iria causar novas disputas, eles se agarraram à objeção brasileira como um naufrago a uma palha, porque isso os habilitaria a retroceder e exclamar: “Locarno está salvo!” [*aplausos da oposição e risos do governo*]. Penso que o Brasil cometeu um erro e abusou de seu poder [*aplausos*]. Não posso conceber que ele teria agido como agiu sem uma explicação que ainda não apareceu. Não creio que sozinho ele agisse como agiu; contudo, tinha o perfeito direito de fazer o que fez.¹¹³

O primeiro-ministro britânico, Stanley Baldwin, fechando o debate na Câmara dos Comuns, aludiu ao “revés temporário” sofrido pela Liga das Nações, que seria, afinal, uma “instituição muito humana”, que não havia ainda conseguido mudar a natureza

¹¹³ Oliveira a Pacheco, tel., Londres, 24 mar. 1926, AHI 219/2/15.

humana. Baldwin afirmou que as grandes dificuldades finais para se resolver a questão haviam sido causadas por “instruções rígidas” do Brasil, cujo estado da opinião pública, influenciada pelos discursos e pela imprensa, tornara “impossível” outra atitude.¹¹⁴ Dos pronunciamentos ouvidos naquele dia em Westminster, qualquer que fosse a orientação partidária dos membros do Parlamento, e a exemplo do que ocorrera no dia anterior no Reichstag em Berlim, o Brasil emergia como o verdadeiro culpado pelo triste final da Assembléia extraordinária em Genebra.

Nos Estados Unidos, diante da crise na Liga das Nações, a opinião pública manifestou certo contentamento pela abstenção norte-americana. Os jornais comentaram que a intransigência alemã e a sua derrota, causada pelo Brasil, serviriam para desprestigiar a Liga e afastá-la ainda mais dos Estados Unidos. O *New York Times*, em duro editorial, irá depois se referir à política do Brasil na Liga usando de termos como “trapaça política” e “banditismo parlamentar”.¹¹⁵ Quanto às suspeitas de que o Brasil poderia ter agido em Genebra influenciado por outro país, muitos atribuíram erroneamente à Itália alguma ascendência sobre o Brasil na matéria. A embaixada brasileira em Washington divulgou uma nota à imprensa negando essas especulações, sustentando que o Brasil agira “por sua própria iniciativa” na defesa do que considerava seu direito.¹¹⁶

Também na Argentina a imagem do Brasil saiu prejudicada com o episódio. Refletindo o sentimento reinante naquele país, o jornal *La Prensa* publicou artigo, no dia seguinte ao veto brasileiro, atribuindo exclusivamente ao Brasil o fracasso da assembléia. O jornal elogiou a atitude conciliadora das outras nações e lamentou que justamente um país americano tivesse impedido a

¹¹⁴ Extract from House of Commons Debates, March 23, 1926, Further Correspondence respecting the League of Nations, Part III, FO 411/3.

¹¹⁵ *The New York Times*, Nova York, 15 jun. 1926, AHI 234/4/6.

¹¹⁶ Amaral a Pacheco, tels., Washington, 18 e 27 mar. 1926, AHI 235/3/10A.

realização dos planos de concórdia das nações européias. Ao final, o artigo ainda qualificou de “insólita” a pretensão do Brasil de representar toda a América no Conselho.¹¹⁷

Afrânio de Melo Franco, em telegrama confidencial a Félix Pacheco, datado de 25 de março de 1926, deixou registrada sua opinião como um dos protagonistas daqueles acontecimentos. Segundo ele, “o que se representou na Assembléia foi uma ridícula comédia, em que cada participante era um tartufo”. A Tchecoslováquia, membro da Pequena Entente, teria relutado em ceder seu assento temporário no conselho, pois, conforme confidenciou Edouard Benès, representante tcheco, ao próprio Melo Franco, a combinação feita para a renúncia de seu país havia sido um “ato indigno”. Não concordando também com a renúncia da Suécia, a Alemanha teria continuado a bloquear a entrada da Polônia no Conselho como membro temporário, e se a candidatura polonesa fosse repelida àquela altura isso significaria uma derrota diplomática para a França e a Grã-Bretanha. Ainda segundo Melo Franco, na manhã de 17 de março, pouco antes da abertura da sessão plenária da Assembléia, Briand disse-lhe que “o Brasil tinha salvo a situação” e Chamberlain, “receoso de que o Brasil retirasse o seu veto”, pediu uma reunião urgente do Conselho “para assegurar-se da nossa resolução”. Diante da perspectiva de manter-se o impasse, Melo Franco insinuou que “se o Brasil houvesse retirado o veto, todo esse *imbroglio* viria a público e a Assembléia talvez ainda estivesse esperando o desenlace”.¹¹⁸

É certo que a crise expôs a Liga a um choque com a realidade de poder que condicionava a política internacional no pós-guerra. Ao desentendimento entre as potências locarnistas juntou-se o

¹¹⁷ Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 18 mar. 1926, AHI 208/2/4.

¹¹⁸ Melo Franco a Pacheco, tel. pessoal, estritamente confidencial, Genebra, 25 mar. 1926, AHI 274/3/1.

antigo problema da regulamentação e da reforma na composição do Conselho, pendente desde os primórdios da Liga, resultando no impasse diplomático que se viu. As potências européias tentaram por todos os meios resolver o problema, mais atentas a suas próprias considerações de prestígio e de política interna que preocupadas com o que pudesse fazer ou deixar de fazer um país sul-americano, periférico e totalmente estranho aos graves problemas europeus que estavam em jogo. O acordo de 16 de março entre os locarnistas baseou-se no que de menos negativo havia sido possível negociar, diante de fortes pressões internas, sem pôr em risco os compromissos assumidos em Locarno. Esse acordo, porém, era insatisfatório sob vários aspectos e criaria dificuldades posteriores à França e à própria Alemanha.¹¹⁰ O veto brasileiro teve algo de providencial na medida em que permitiu o adiamento da questão e, para todos os efeitos, ao Brasil coube o ônus da culpa pelo adiamento da entrada da Alemanha, prestando-se ao papel não planejado de bode expiatório do fiasco de Genebra.

Contribuiu para isso o fato de que, uma vez decidido a conduzir o assunto como um jogo de soma zero, Artur Bernardes privou-se da alternativa de uma solução negociada ou de um recuo estratégico. E foi com base nessa postura intransigente que o governo brasileiro procuraria depois camuflar o fracasso de seu objetivo primordial (vencer), tendo antes recorrido unilateralmente a uma desafiadora e quiçá desnecessária demonstração de força em Genebra (não perder). A ironia da Assembléia de 17 de março foi a de que, vendo o que se descortinava, os líderes locarnistas mais comprometidos em salvar o que restava daquele naufrágio diplomático (Briand e Chamberlain) não viram no veto brasileiro nada de ultrajante ou de intolerável, muito pelo contrário. Toda a estrutura de Locarno saía intacta e haveria a quem culpar quando

¹¹⁰ RAPPARD, op. cit., p. 546.

fosse necessário explicar o fracasso da Assembléia à opinião pública em seus respectivos países, como de fato ocorreu.

A retirada da Liga: balanço histórico de uma atitude

A crise de março de 1926 desgastou a imagem da Liga das Nações perante a opinião pública mundial. Como assinalou Walters, a atitude das potências locarnistas de buscar em sigilo um acordo à revelia da assembléia, negligenciando as práticas de diplomacia multilateral consagradas em Genebra, fez a Liga parecer aos olhos do mundo um foco de intrigas, “paralisada pelas reivindicações egoístas de seus membros e pelas complicações de seu próprio procedimento”.¹²⁰

Para tentar contornar as dificuldades que impediram o andamento normal da Assembléia extraordinária, foi criada uma comissão encarregada de estudar a composição do Conselho. Essa comissão de estudos, presidida pelo chanceler suíço, Giuseppe Motta, seria composta por quinze membros: representantes dos dez Estados-membros do Conselho, mais Alemanha, Argentina, China, Polônia e Suíça. A indicação da Alemanha, país que nem pertencia ainda à Liga, desagradou ao governo brasileiro, que posteriormente acusou a comissão de ser “extralegal em face do Pacto da Liga”.¹²¹

A comissão de estudos reuniu-se pela primeira vez em 10 de maio de 1926. Representado por Elizeu Fonseca de Montarros, assessor técnico da Delegação Permanente na Liga, o Brasil desempenhou na comissão o papel de defensor dos direitos das potências menores contra a idéia largamente aceita de que

¹²⁰ WALTERS, op. cit., Vol. I, p. 321.

¹²¹ Melo Franco a Pacheco, tel., Genebra, 7 maio 1926, AHI 274/3/1; JORNAL DO COMMERCIO, *Quatriênio Artur Bernardes*, 1926, p. 114.

somente as grandes potências deveriam ter assentos permanentes no Conselho. A atuação de Eptácio Pessoa e da delegação brasileira na Conferência da Paz foi lembrada como exemplo da luta do Brasil por maior democratização do sistema internacional. Para dar mais força ao argumento de que a ação brasileira não era guiada pelo interesse próprio, mas sim por princípios superiores, Montarros insistia em que a motivação da candidatura brasileira se devia exclusivamente às sugestões feitas em 1921 e 1923 por Agustín Edwards, delegado chileno, no sentido de conceder ao Brasil um lugar permanente no Conselho.¹²²

No que tange à tese da representação continental, reiteradas vezes repetida, o Brasil não encontrou respaldo junto aos representantes latino-americanos na comissão. Tomas Le Breton e Alberto Guani, respectivamente delegados da Argentina e do Uruguai, preferiram alinhar-se com a Grã-Bretanha a apoiar a candidatura do Brasil, pois a posição britânica era de só admitir modificações nos assentos temporários, com base no princípio do *roulement*.¹²³ Apesar da cordialidade oficial, como já visto, o governo da Argentina criticava em particular a pretensão brasileira e rejeitava os títulos do Brasil ao *status* de advogado da América Latina na Liga das Nações. Lindolfo Collor registrou em *O Paiz* que os jornais de Buenos Aires insistiam muito na declaração de que na Liga o Brasil “representava unicamente o ponto de vista brasileiro e de nenhum modo o da América do Sul”. O próprio Le Breton declarou na comissão que a Argentina não consentiria que “outros se arrogassem a representação, direta nem indireta, dos interesses argentinos”. Aliás, o governo brasileiro acreditava que a presença argentina na comissão havia nascido justamente do desejo

¹²² Cf. MONTARROSIOS, 1926, *passim*. Ainda sobre a comissão de estudos, ver também SANTOS, *op. cit.*, p. 218-228.

¹²³ Melo Franco a Pacheco, tel., Genebra, 12 maio 1926, AHI 274/3/1.

das potências européias de fomentar a discórdia entre os países latino-americanos.¹²⁴

Na última sessão da comissão, em 17 de maio de 1926, foi aprovado em primeira leitura o projeto de Robert Cecil, representante britânico, que procurava regulamentar a questão dos membros não permanentes no Conselho. O projeto instituía que o número de membros temporários seria elevado a nove, cujos mandatários seriam eleitos o mais cedo possível durante a próxima Assembléia, a fim de que assumissem suas funções imediatamente após a eleição. Além disso, três dos membros temporários poderiam ser indefinidamente reeleitos ao final do mandato, desde que obtivessem dois terços dos votos da Assembléia. O mandato dos membros temporários seria de três anos e um terço desses membros seria eleito a cada ano. Para a entrada em vigor desse sistema, a Assembléia de setembro elegeria os nove membros temporários, sendo três para um mandato de três anos, três para dois anos e três para um ano. Consoante ao princípio da repartição geográfica, aprovou-se também a recomendação de reservar três postos não permanentes a países da América Latina, que adotariam o rodízio entre eles.¹²⁵ O Brasil absteve-se na votação desse projeto por entender que a comissão havia invertido a ordem e o método dos trabalhos, ocupando-se primeiro dos membros temporários e postergando a discussão central do aumento do número de membros permanentes no Conselho.¹²⁶

O objetivo da comissão não era colocar um ponto final no problema da reforma na composição do Conselho, mas apenas propor

¹²⁴ "A Argentina e a Liga das Nações", *O Paiz*, Rio de Janeiro, 1º abr. 1926, CPDOC, Arquivo Lindolfo Collor, rolo J 55, fotografamas 196-217; *La Nación*, Buenos Aires, 16 maio 1926, AHI 207/2/2; Melo Franco a Pacheco, tel., Genebra, 1º maio 1926, AHI 274/3/1.

¹²⁵ Relatório do MRE, 1926, p. 7; SCALLE, *La réforme du Conseil de la Société des Nations*, op. cit., p. 783.

¹²⁶ Melo Franco a Pacheco, tel., Genebra, 17 maio 1926, AHI 274/3/1.

uma solução de compromisso que evitasse na Assembléia de setembro a repetição da crise de março. O projeto Cecil tinha assim um duplo propósito. Primeiro, precaver-se contra a eventualidade de outro veto pela antecipação da eleição e da posse dos novos membros temporários. Até então, a eleição dos membros temporários do Conselho era realizada tradicionalmente ao final de cada Assembléia e os mandatos só expiravam no dia 31 de dezembro. O projeto britânico permitiria remover o Brasil do Conselho, se necessário, a tempo de garantir a unanimidade para a entrada da Alemanha na Liga em setembro. E, segundo, acenar com a criação de uma categoria intermediária de membros semipermanentes destinada a satisfazer as reivindicações da Espanha, do Brasil e da Polônia. Esses três assentos semipermanentes, criados pelo privilégio de reeleição por um número ilimitado de vezes, seriam um reconhecimento implícito da existência das potências médias na Liga das Nações.

Por trás do projeto Cecil estava a determinação do governo da Grã-Bretanha de expelir o Brasil do Conselho a qualquer custo. O veto brasileiro havia enfurecido tanto as autoridades em Londres quanto os diplomatas espalhados na Europa. Como muitos de seus colegas, lorde Crewe, embaixador britânico em Paris, propunha “segurar aquele país mal-avisado pela garganta e arrastá-lo para fora do Conselho”.¹²⁷ As relações anglo-brasileiras sofreram sério revés por conta da questão de Genebra. O próprio Chamberlain combateu vigorosamente a concessão de um empréstimo ao Brasil pelos banqueiros da City, levando o governo brasileiro a buscar crédito em Nova York, conforme já analisado no Capítulo 4.

A comissão de estudos estabeleceu que uma segunda leitura do projeto Cecil seria feita em 28 de junho de 1926, ocasião em que seria enfim examinado o pedido formulado pelo Brasil de se discutir a questão dos assentos permanentes. No entanto, Bernardes

¹²⁷ LEUCHARS, op. cit., p. 299.

e Pacheco consideravam que o Brasil estava sendo ludibriado pelas grandes potências européias, que supostamente tinham todas as suas atenções voltadas para prejudicar o governo do Rio de Janeiro. Com o objetivo de combater a atitude da Grã-Bretanha, Pacheco realizou mais uma manobra, ainda no mês de maio, em esforço final para obter o apoio do continente americano. Foi enviado a todos os Estados americanos, por meio das missões diplomáticas brasileiras, um memorando confidencial de nove páginas no qual era detalhadamente exposta a posição do Brasil em defesa da representação equitativa da América no Conselho. O memorando brasileiro já se encontrava redigido no início de maio, antes de reunir-se a comissão de estudos, e começou a ser enviado em meados daquele mês.¹²⁸

Como Melo Franco demonstrou certa inquietação a propósito da iniciativa do memorando e da posição do Brasil no continente, Pacheco procurou tranquilizá-lo, discorrendo sobre a obra do pan-americanismo e reduzindo a importância da ameaça de isolamento que pairava sobre a diplomacia brasileira. A citação é longa, mas bem revela o estado de espírito do titular do Itamaraty naquele momento:

Não se aflija muito com o espetáculo da aparente desunião latina da América. Dentro dessa confusão transitória, o Brasil vai definindo cada vez mais as suas características próprias, como os Estados Unidos sempre fizeram. A crise que parece ter se produzido contra nós, foi, a muitos respeito, providencial. Nós temos vivido embalados num idealismo cego, diluindo a personalidade internacional do país em oscilações e pendores exagerados, quan-

¹²⁸ Pacheco a Melo Franco, tel. confidencial, RJ, 4 maio 1926, e Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 13 maio 1926, AHI 274/3/4; Gastão do Rio Branco a Pacheco, tel., Buenos Aires, 15 maio 1926, AHI 208/2/4; Amaral a Pacheco, tel., Washington, 19 maio 1926, AHI 235/3/10A.

do, como bem diz o nosso grande Presidente, do que precisamos é de organizar o Brasil para fazê-lo forte e respeitado, sem prejuízo do concurso meditado que devemos levar à obra de aproximação e de cooperação com a América e a Europa. [...] Não se impressione muito com o que chama o abandono dos postos na América e a acefalia de nossa política comercial. [...] O erro é andarmos a bater na velha tecla da América Latina, quando nós somos América portuguesa, e há ainda uma América Inglesa e outra América Hispânica subdividida. O conceito integral do pan-americanismo se não considera devidamente todas essas diferenciações naturais acabará falhando, como tem falhado. [...] O isolamento, que tanto parece amedrontar a muitos, a mim não me amedontra, se vier a significar o sentido das nossas mais legítimas conveniências nacionais. E não devemos temê-lo na própria Europa, que precisa mais de nós do que nós dela.¹²⁹

Pacheco explicou a *rationale* por trás do memorando em circular telegráfica a todos os postos no continente americano, datada de 13 de maio de 1926 e precedida no texto da advertência “absolutamente secreto e só para seu uso”. Nessa circular, o chanceler brasileiro defendeu uma “ação conjunta” dos países da América a propósito da Liga das Nações. Cada um dos chefes de posto era instruído a “procurar pretexto para abrir, como iniciativa própria, uma conversa confidencial” com os governos locais sobre a Liga. Como a questão era colocada em termos de confronto entre os países da Europa e da América no que se refere à composição do Conselho, a idéia básica do governo brasileiro era de que o Brasil efetivamente liderasse o continente, que deveria por sua vez manter a voz unida em Genebra:

¹²⁹ Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 12 maio 1926, AHI 274/3/4.

O Brasil não tem por que se arrepender da conduta que adotou e chama a atenção para a represália esboçada pelos interessados com o seu plano pueril de fazer das nações americanas uma espécie de Balcãs, jogando-nos uns contra os outros. Diante de tudo isso, parece evidente que a América precisa uniformizar a sua ação na Liga.¹³⁰

Ainda na mesma circular, Pacheco chegou a sugerir que o continente americano poderia eventualmente solicitar três assentos permanentes no Conselho: um para a América inglesa, que ficaria desocupado até o retorno dos Estados Unidos à Liga, um para a América espanhola e outro para a América portuguesa. O texto do memorando propriamente dito, contudo, era vago e não dizia claramente o que o Brasil queria dos países destinatários do documento. Assim, as respostas também se limitaram, na maioria dos casos, a proposições gerais sobre a importância da Liga, do direito internacional e da paz mundial, questões que, em princípio, todos os países haveriam de concordar se perguntados a respeito.

A nota de resposta da Argentina, por exemplo, foi igualmente vaga, sem tocar nos pontos cruciais, basicamente agradecendo a informação adiantada pelo governo brasileiro e tecendo considerações sobre a situação argentina perante a Liga. De pouco adiantaram as gestões do embaixador Pedro de Toledo junto ao chanceler argentino. Em encontro no Palácio San Martín, Angel Gallardo fez elogios ao memorando brasileiro, mas às insinuações de Toledo sobre um entendimento respondeu que, findos os trabalhos da comissão de estudos, nada mais tinha a Argentina a fazer na Liga, por considerar terminada a atuação do país. Toledo registrou em telegrama que Gallardo “a tudo respondia com evasivas e que as

¹³⁰ Circular telegráfica do ministro de Estado das Relações Exteriores a todos os postos na América, 13 maio 1926, AHI 224/3/15.

nações européias não admitiriam modificação no Conselho permanente”. Respostas cordiais chegaram de outros países sul-americanos, como Bolívia, Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela, mas os Estados Unidos sequer se pronunciaram sobre o memorando.¹³¹

Com a aproximação da 40ª sessão do Conselho, Artur Bernardes definiu peremptoriamente qual deveria ser o passo seguinte do Brasil na Liga: renunciar ao seu assento temporário no Conselho, que ocupava há sete anos, tão logo este abrisse a sua próxima sessão. Na mesma oportunidade, Melo Franco leria uma exposição de motivos do governo brasileiro, com duras críticas à Liga das Nações. Na visão do Rio de Janeiro, a Liga teria abandonado o ideal americano, preconizado pelo presidente Wilson, que lhe tinha servido de inspiração no momento de seu estabelecimento como instituição de caráter universal destinada a preservar a paz. Em vez de “preparar o futuro”, parecia que a Liga antes propunha-se a “perpetuar o passado”, permitindo que as grandes potências lhe imprimissem a marca de uma “associação dominada pela força”. A “Liga das grandes potências, quase exclusivamente européias”, continuava a exposição, estava sendo criada por meio de “atos e de desvios tumultuosos de sua organização”, e ao Brasil não seria possível continuar conivente com isso. Afirmava-se, ao final, que o secretariado seria posteriormente notificado da resolução do Brasil de “declinar da honra de pertencer à Liga das Nações”.¹³²

Seguiu-se séria divergência entre, de um lado, Melo Franco, e, de outro, Bernardes e Pacheco, no tocante ao procedimento e à

¹³¹ Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 26 maio 1926, AHI 208/2/4; Rio Branco a Pacheco, tel., Buenos Aires, 9 jun. 1926, AHI 208/2/4; Amaral a Pacheco, tel., Washington, 8 jun. 1926, e Pacheco a Amaral, tel., RJ, 12 jun. 1926, AHI 235/3/10A.

¹³² Relatório do MRE, 1926. Anexo A, p. 3-13; Pacheco a Melo Franco, tel., RJ, 2 jun. 1926, AHI 274/3/4.

forma mais adequada para conduzir a questão. Melo Franco discordou veementemente do texto da exposição de motivos e chegou a colocar seu cargo à disposição.¹³³ Alcançado um ponto de comum acordo, na reunião do conselho de 10 de junho, Melo Franco comunicou oficialmente a renúncia do Brasil ao seu lugar temporário naquele órgão, lendo primeiro uma declaração feita de próprio punho, mais breve e protocolar que a exposição do governo, esta ao final encaminhada ao secretário-geral da Liga. No entanto, para surpresa de Melo Franco, menos de 48 horas depois, em 12 de junho, Félix Pacheco telegrafou diretamente a Eric Drummond, notificando a retirada do Brasil da Liga das Nações.¹³⁴

Melo Franco protestou junto ao presidente da República pelo fato de não ter sido consultado sobre essa inesperada decisão, já que as suas instruções eram para somente anunciar a renúncia ao Conselho. Bernardes respondeu-lhe dizendo que essa deliberação havia sido tomada “após refletido exame da situação”. O esforço das grandes potências, prosseguiu, consistia em contemporizar a reforma do Conselho até a Assembléia de setembro, “para nos desfechar aí o golpe decisivo, se então ainda recalitrássemos em obedecer às suas ameaças”. Por isso, a fim de evitar maior “humilhação” e “desprestígio” para o Brasil, optou-se pela sua retirada imediata da Liga.¹³⁵

A justificativa oficial do Itamaraty para a retirada baseava-se na idéia de que a organização de Genebra havia-se desviado de sua função universal para ser o instrumento subordinado de um grupo regional de países. O Brasil teria aderido à Liga com o desejo sincero de colaborar na construção do primado do direito nas relações

¹³³ Cf. Melo Franco a Bernardes, tel. urgentíssimo, Genebra, 6 jun. 1926, BN, Coleção AMF, corresp. presidencial ativa; MELO FRANCO, op. cit., Vol. III, p. 1263-1267.

¹³⁴ Relatório do MRE, 1926. Anexo A, p. 13.

¹³⁵ Melo Franco a Bernardes, tel., Genebra, 13 jun. 1926, AHI 274/3/1; Bernardes a Melo Franco, tel., RJ, 15 jun. 1926, BN, Coleção AMF, corresp. pres. passiva.

internacionais e a ela ofereceu o concurso de seu idealismo devotado, mas o que recebeu em troca foi a decepção. E a Liga, “desvirtuada dos fins que a justificavam”, não poderia merecer o apoio do Brasil, que retornava desse modo ao convívio harmonioso de seu liberal continente.¹³⁶

Registrou-se internamente boa dose de concordância a propósito da retirada brasileira. Opiniões de todos os matizes convergiam em avaliar como benéfica a saída do Brasil, aí incluídos aqueles que lamentavam o *pas de clerc* da diplomacia brasileira na Liga. No Congresso Nacional, discursando em sessão da Câmara dos Deputados, em 19 de junho de 1926, o deputado Tertuliano Potiguara felicitou o governo brasileiro pela “retirada honrosa” do seio da Liga, porque aquele instituto “só nos poderia prejudicar, moral e materialmente”. O parlamentar aproveitou para criticar os gastos com a Delegação Permanente: “Não temos questões internacionais que justifiquem a manutenção na Liga de uma representação extraordinária, que ofereça constantes banquetes e despenda rios de dinheiro de que tanto precisa o país”.¹³⁷

Lindolfo Collor, que viajou a Buenos Aires e Santiago a fim de melhor esclarecer os fundamentos da posição brasileira e desfazer os mal-entendidos que tinham surgido nos países vizinhos, reforçou os argumentos do governo ao afirmar que a Liga das Nações havia sido uma criação do “espírito americano”, personificado por Wilson, e que no seio dela coexistiam em luta latente duas tendências antagônicas: “a da América, amplamente pacifista, e a da Europa, imbuída dos preconceitos do militarismo e inçada de receios e desconfianças”. Collor criticou a “europeização” da Liga e procurou conciliar a candidatura “americana” do Brasil com a tese argentina de 1920, de abolição dos postos permanentes no Conselho.¹³⁸

¹³⁶ JORNAL DO COMMERCIO, op. cit., p. 83 e 110.

¹³⁷ *Anais da Câmara dos Deputados*, 1926, Vol. II, p. 163.

¹³⁸ “Os ideais americanos e a Sociedade das Nações”, *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 15 out. 1926, BN Microfilmes.

O *Jornal*, por sua vez, acusou o governo Bernardes de inculcar na opinião pública do país duas versões opostas sobre o espírito e a estrutura da Liga: “ontem um agrupamento de idealistas, defensores da paz, e agora um instrumento do imperialismo e dos interesses exclusivos da Europa”. Desde a crise de março de 1926, os jornais da oposição clamavam insistentemente pela saída do Brasil da Liga, para salvar o que lhe restava de sua credibilidade internacional. O Itamaraty e a pessoa de Félix Pacheco em particular foram severamente criticados e apontados como culpados pelos danos à imagem do país na Europa após o episódio do veto.¹³⁹

Assis Chateaubriand sugeriu que o ponto de vista de O *Jornal* havia sido ironicamente endossado pelo governo com o seu “insucesso político” na Liga e a sua decisão de afastar-se de Genebra. De fato, para justificar o fracasso de sua pretensão, o governo brasileiro acabou por se apropriar do discurso que a imprensa oposicionista vinha sustentando em sua campanha contra a participação do Brasil na Liga. Daí poder-se dizer que Artur Bernardes finalmente conseguiu obter um consenso interno relativo em um tema específico de política externa, qual seja o abandono da Liga das Nações. A oposição aplaudiu o gesto da retirada da Liga, mas deixou claro que isso não significava de modo algum apoio ao governo. Em artigo intitulado “A volta à política americana”, publicado no dia 1º de junho, Chateaubriand já afirmava:

A política internacional do Brasil precisa agora ser feita é na América. Nós abandonamos quase totalmente as relações com este continente, para nos consagrarmos à Liga e à Europa, deslumbrados que ficamos pelas lantejoulas de grande potência que nos deu Wilson em Versalhes.¹⁴⁰

¹³⁹ O *Jornal*, Rio de Janeiro, 17 jun. 1926, e *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 11 jun. 1926, BN Microfilmes.

¹⁴⁰ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 19 maio 1926, BN, Coleção AMF, Pasta 460; O *Jornal*, Rio de Janeiro, 1º jun. 1926, BN Microfilmes.

Com relação à candidatura ao assento permanente, Chateaubriand qualificou-a de “aspiração messiânica do Brasil”, fruto do “sentimento grandiloquo” que os homens de Estado brasileiros tinham da “modesta realidade nacional”. Chateaubriand enumerou uma série de razões que na sua opinião deveriam ter influenciado no ânimo do governo para dissuadi-lo de levar adiante suas “pretensões de prestígio internacional”: a penosa situação de política interna, entremeadada por convulsões revolucionárias; a crise aguda das finanças nacionais; a falta de aparelhamento militar; o esfriamento progressivo das relações com os povos vizinhos e o conseqüente decréscimo da influência continental do Brasil; e a própria ausência de apoio positivo por parte das grandes potências, que eram, ainda segundo o diretor de *O Jornal*, os grandes eleitores da Liga.¹⁴¹

A imprensa internacional comentou a retirada brasileira ora com pesar ora com maldoso escárnio. Causou indignação no Brasil, por exemplo, uma charge publicada em jornal britânico que mostrava o país como um pequeno cão vira-lata deixando sorrateiramente a Liga. Os jornais alemães observaram que, embora reconhecendo que assim ficava certa a entrada da Alemanha no Conselho em setembro próximo, a saída daquele Estado latino-americano atingiria de certo modo o próprio prestígio da Liga no que se refere à universalidade.¹⁴² Artigo publicado no *Times* ponderou que se o Brasil não se tivesse mostrado “tão obstinado” em março, a probabilidade eventual de conseguir um lugar permanente teria sido “muitíssimo maior”. O Brasil tinha “certos argumentos substanciais” e a representação permanente e adequada à América do Sul no Conselho era “eminentemente desejável”, concluiu o jornal.¹⁴³

¹⁴¹ “A retirada de Genebra”, *O Jornal*, Rio de Janeiro, 11 jun. 1926, BN Microfilmes.

¹⁴² Brazil, Annual Report, 1926, p. 18, FO 371/11967; Guerra Duval a Pacheco, tel., Berlim, 15 jun. 1926, AHI 203/2/14.

¹⁴³ *The Times*, Londres, 12 jun. 1926, transcrito em Oliveira a Pacheco, tel., Londres, 17 jun. 1926, AHI 219/2/15.

Dias após a comunicação da retirada do Brasil, Félix Pacheco pronunciou um discurso na Sociedade Cândido de Oliveira da Faculdade de Direito, em 26 de junho, em cerimônia comemorativa do centenário do Congresso do Panamá de 1826. Na ocasião, o chanceler referiu-se de novo a um “mandato implícito” do Brasil em Genebra, como um Estado americano, e insistiu na tese da singularidade da América em relação ao resto do mundo: “Nós somos um grande grupo de nações à parte, com sua própria ética e peculiaridades precisas e bem definidas”. A partir de sua experiência na Liga das Nações, o Brasil havia preferido permanecer inteiramente em casa na América a se ver em outro lugar “só entre estranhos”. Mas, continuou, “nós não somos contra a Europa, mas somente pela América, por aquela América de Monroe, para os americanos, e pela América de Saenz Peña, para a humanidade”. Fechando sua retórica pan-americanista, Pacheco aventurou dizer que no convívio americano tudo era “tranquilidade e harmonia”. Simón Bolívar teria proclamado cem anos atrás a “força prodigiosa dessa coesão”, àquela época meramente embrionária, mas hoje uma “magnífica realidade”.¹⁴⁴

Como seria natural, após haver sofrido severa derrota na Europa, o Brasil voltou suas atenções de novo para o continente americano na esperança de ali encontrar apoio e conforto. Nesse retorno ao hemisfério, a América, ou o que ela representava para a política externa brasileira, adquiria contornos místicos, celebrados como a essência da concórdia universal manifestada na esfera das relações interamericanas. Essa visão idealizada da América servia em parte para justificar o insucesso brasileiro na Liga, atribuído a suposta conspiração européia contra a representação permanente do continente americano no Conselho, da qual o Brasil se dizia o principal porta-voz, em linha com a tese do “mandato implícito”, enunciada pela primeira vez por Gastão da Cunha em 1920.

¹⁴⁴ Alston a Chamberlain, tel., RJ, 28 jun. 1926, FO 371/11116.

Sobre a falta de apoio americano à candidatura brasileira, em conversa com Régis de Oliveira, em Londres, Austen Chamberlain afirmou que se os países da América Latina tivessem sido unânimes no desejo de que, entre os assentos reservados ao continente, um permanente fosse atribuído ao Brasil, uma solicitação com tal apoio teria demandado “séria consideração” pelo Conselho, e provavelmente seria contrário aos interesses da Liga recusá-la. Mas, prosseguiu Chamberlain em seu telegrama a Alston, “eu sempre duvidei se o Sr. Melo Franco estava certo em declarar que a reivindicação apresentada pelo Brasil tinha a aprovação geral do continente sul-americano, e os eventos em Genebra demonstraram que de fato ele não estava”.¹⁴⁵

A propósito, o anúncio da retirada do Brasil parece ter sido recebido com certo alívio na Argentina, pois colocava um fim à “questão brasileira” em Genebra. Nessa matéria, o governo argentino aparentemente confiava em que a candidatura brasileira não ia dar frutos pelo simples motivo que as potências européias na Liga se encarregariam de bloqueá-la cedo ou tarde. De qualquer modo, em linha com a política de solidariedade continental que o Itamaraty passou a sustentar em função do abandono da Liga, as relações Brasil–Argentina ganharam fôlego renovado e não faltaram oportunidades da parte do governo brasileiro para saudar a amizade entre os dois países. Em julho de 1926, por exemplo, dois aviadores argentinos, na tentativa de completar por via aérea o percurso Argentina–Estados Unidos, foram resgatados por um pescador brasileiro, perto da ilha de Maracá, após um pouso forçado no mar. O episódio foi motivo de celebração no Rio de Janeiro e em Buenos Aires, com os governos e a imprensa a expressar a afeição recíproca entre os dois vizinhos. Alguns críticos mais exaltados de

¹⁴⁵ Chamberlain a Alston, tel., Londres, 4 jun. 1926, Further Correspondence respecting the League of Nations, Part III, FO 411/3.

Pacheco chegaram a afirmar, ironicamente, que no campo das relações exteriores aquele pescador havia feito mais pelo Brasil em um dia que o chanceler brasileiro em todo o seu mandato.¹⁴⁶

Entre os críticos da gestão Pacheco estava Pandiá Calógeras, ex-ministro de Estado e delegado à Conferência da Paz. Escrevendo em junho de 1926, Calógeras condenou de forma enfática a tese brasileira do “mandato implícito” e da “representação de uma nação por outra”:

Só em casos excepcionais, restritos, com mandato preciso e limitado, pode uma nação representar e assumir compromissos por outra. Episódio, pois, e não fato permanente. De modo amplo e geral, constante e implícito, nunca deveríamos colocar-nos na posição de campeões autorizados do Continente. Dizia recentemente a imprensa buenairense, a interpretar o sentir comum do governo argentino e de seu povo, que há certas delegações de soberania e de defesa de interesses que se não podem admitir como regime normal, nem por tácita anuência. É isto a evidência mesma: o bom senso prático, a par da exatidão técnica. Que seria da soberania, com tal mandato implícito? Que condomínio será esse, autorizando qualquer de nossas Repúblicas a falar, agir e decidir por outras? Não há soberania comum sul-americana em mãos de vários condomínios. Existe, e é da essência do instituto, uma soberania precisa e aplicada a um território limitado. Interesse comum? Sim, mas que não afeta por igual a todos, nem é compreendido do mesmo modo em todos os países. Daí, para o representar e traduzir, a imprescindível necessidade do mandato definido.¹⁴⁷

Calógeras, estudioso da história diplomática do Brasil, concluía então sua obra capital sobre *A política exterior do Império*,

¹⁴⁶ Alston a Chamberlain, tel., RJ, 12 jul. 1926, FO 371/11117.

¹⁴⁷ CALÓGERAS, 1930, p. 175-176.

publicada em 1927. Como muitos de seus contemporâneos, ele também esposava a idéia do choque de mentalidades entre a belicosidade européia e o idealismo americano. A América, o “continente da paz”, pólo de atração “novo e benéfico”, estaria predestinada a iluminar com sua superioridade ética as “velhas e veneráveis civilizações européias”, na certeza de que o tempo trabalhava pelas energias novas, “a surgirem para oeste do Atlântico”. A missão do continente americano na Liga das Nações seria a de servir “não por interesse próprio do Novo Mundo, mas por bem da própria Europa”. Dados os fatos ocorridos em Genebra, cabia ao Brasil retirar-se e aguardar, à margem dos acontecimentos, que o ambiente internacional evoluísse em direção a maior progresso moral: “Quando a maioria dos povos tiver alcançado o nível que, nós da América, já ocupamos em nossas relações entre grupos nacionais, nesse dia pedirão nossa coadjuvação”. Calógeras observou que os Estados Unidos, “separados pelo Atlântico”, guardavam imparcialidade na política mundial, e esse era também o rumo que devia nortear a ação do Brasil, seguindo a “lição prática” do barão do Rio Branco.¹⁴⁸

Pode-se dizer que o afastamento brasileiro da Liga das Nações representou uma opção pelo pan-americanismo isolacionista, liderado pelos Estados Unidos no pós-guerra, em detrimento da política de engajamento no multilateralismo universal que tinha na época seu núcleo na Europa. Frustrado no objetivo que se propôs a alcançar na Liga, o governo Bernardes viu-se na alternativa confortável de simplesmente seguir o exemplo norte-americano de não-envolvimento na política européia. Com efeito, às vésperas de enviar à Liga a notificação prévia de retirada, Artur Bernardes informou a Edwin Morgan, embaixador norte-americano no Rio de Janeiro, que o Brasil planejava incrementar ainda mais suas relações com as Repúblicas americanas e especialmente com os Esta-

¹⁴⁸ Ibid., p. 167, 179 e 182-183.

dos Unidos, dissociando-se dos assuntos europeus, com os quais não tinha “nenhum vínculo natural”.¹⁴⁹ Nesse sentido, a retirada do Brasil da Liga pode ser interpretada de outro modo além da tendência comum na historiografia de atribuí-la tão-somente ao autoritarismo e à necessidade de apoio interno do governo Bernardes, ou seja, que ela se inscrevia também na perspectiva de maior aproximação com o governo de Washington.

Deve-se assinalar, contudo, que os Estados Unidos não tiveram participação alguma na decisão brasileira de retirar-se de Genebra nem tampouco a apoiaram. O secretário de Estado, Frank Kellogg, negou terminantemente qualquer interferência dos Estados Unidos no caso do Brasil na Liga. O embaixador Morgan desmentiu a notícia de que teria felicitado Bernardes pela atitude brasileira na Liga, desmentido este que ecoou na imprensa européia e norte-americana.¹⁵⁰ Como acontecera em 1923, em Santiago, os Estados Unidos ignoraram solenemente os pedidos de apoio do Brasil. Caía por terra, mais uma vez, a crença brasileira na existência de uma entente Brasil–Estados Unidos baseada no elo comum da retórica pan-americanista.

Na ausência tanto dos Estados Unidos quanto da Argentina, o Brasil acreditava desfrutar na Liga de uma posição que lhe distinguia acima dos outros países latino-americanos. Aos problemas de relacionamento internacional que resultavam dessa atitude, havia ainda uma dificuldade de fundo no tratamento da informação na chancelaria brasileira. Invariavelmente se solicitava aos postos no exterior que transmitissem “todos os comentários da imprensa favoráveis” sobre o Brasil na Liga.¹⁵¹ Nada haveria de errado nessa sistemática se não fosse pelo uso restritivo conferido à

¹⁴⁹ Cf. HILTON, 1980, p. 353 e 360-363.

¹⁵⁰ Amaral a Pacheco, tel. confidencialíssimo, Washington, 17 jun. 1926, AHI 235/3/10A; MACEDO SOARES, op. cit., p. 142; ver ainda SMITH, 1991, p. 172.

¹⁵¹ Pacheco à embaixada em Paris, tel., RJ, 20 mar. 1926, AHI 227/4/2.

inteligência, cuja finalidade precípua consistia tão-somente em corroborar políticas e decisões já tomadas no Rio de Janeiro. A informação obtida não era usada para ajudar a compor um quadro mais amplo dos acontecimentos ou do cambiante cenário internacional, em condições que, com o tempo, poderiam em alguns casos sugerir a necessidade de uma mudança de orientação ao longo do percurso. Dava-se mais valor à visão *oficial* do mundo, às vezes mesmo apartada da realidade, que a uma visão mais propriamente *global* do mundo.

Caberia, neste estágio, perguntar: o Brasil possuía uma política “européia” no sentido exato da palavra? A evidência mostra que não, pois mais importante era a presença no Conselho, a maior (e talvez única) motivação do governo brasileiro para continuar engajado nas fileiras da Liga das Nações. Tudo mais se reduzia a esse objetivo. Ora, os Estados Unidos encaravam a Liga com indiferença e estavam determinados a se manterem fora dela. Como a política de aproximação com os Estados Unidos ainda era tida pelo governo brasileiro como um dos alicerces da diplomacia do país, uma real discrepância existia entre a participação ativa na agenda (européia) de Genebra e o enfoque tradicional (pan-americano) que inspirava a política externa brasileira na época. As duas vertentes não eram excludentes e poderiam perfeitamente continuar a coexistir, mas, dada a crise da Liga em 1926 e a celeuma em torno do assento permanente, o afastamento daquela organização e a volta ao continente americano representavam um cenário de certo modo reconfortante para o Brasil, que assim recuperava sua inserção internacional “original”.

Apesar de toda a campanha em torno da meta do assento permanente e da contínua busca de apoio com outros países, o Brasil concluiu sua experiência na Liga das Nações com um saldo altamente negativo do ponto de vista de seu prestígio internacional. Governos e opinião pública ao redor do globo convergiram na

condenação do comportamento brasileiro durante a crise de março de 1926. Após a retirada, muitos lamentaram a ausência do Brasil da Liga, mas a imagem do país nos meios políticos e diplomáticos pouco se alterou em função de mais esse gesto dramático. Em 8 de setembro de 1926, durante a 7ª Assembléia, a Alemanha foi finalmente admitida na Liga, com direito a um assento permanente no Conselho. Sob a tríplice liderança de Chamberlain, Briand e Stresemann, a Liga entraria em fase de grandes expectativas em relação a seu poder de atuação internacional, espelhando o otimismo que duraria pelo menos até a crise da Manchúria em 1931, quando a organização iniciaria sua trajetória de declínio nos anos trinta.

O término do governo Bernardes, em novembro de 1926, foi recebido com alívio por diplomatas estrangeiros na capital da República, insatisfeitos com o tratamento lento e ineficaz dispensado pelo Ministério das Relações Exteriores aos assuntos de interesse do corpo diplomático. Para muitos observadores, o Brasil não havia contabilizado novas amizades na frente externa e talvez tivesse mesmo alienado a simpatia de muitos velhos amigos. Como bem apontou Leuchars, o Brasil havia inadvertidamente embarcado em desditosa campanha em terras européias, movido por razões de prestígio, desviando a atenção de seus reais interesses na esfera regional, onde sua posição era das mais precárias.¹⁵² Se terminada a Conferência Pan-Americana de Santiago havia ficado a impressão de que o Brasil estava “só na América”, não seria escusado afirmar que, terminada a saga de Genebra, o Brasil encontrava-se agora não apenas “só na Europa”, mas virtualmente “só no mundo”.

O ano de 1926 representou, assim, verdadeiro ponto de inflexão para a política externa brasileira na medida em que assinalou o fim da fase de participação ativa do Brasil na política mun-

¹⁵² LEUCHARS, op. cit., p. 199 e 305; Brazil, Annual Report, 1926, p. 2, FO 371/11967.

dial e européia, iniciada em 1917 com a entrada na Primeira Guerra Mundial. Visto em seu conjunto, o período 1917-1926 foi, por assim dizer, mero interregno na opção histórica do Brasil pelo continentalismo, circunscrito fundamentalmente ao horizonte hemisférico do pan-americanismo, predominante nos anos da República Velha e além.

Capítulo 6

De volta à América: o isolacionismo hemisférico

A posse de Washington Luís Pereira de Sousa na Presidência da República, em 15 de novembro de 1926, colocou um fim ao tumultuado quadriênio Artur Bernardes, operando uma sucessão relativamente tranqüila se comparada à instabilidade político-institucional que marcou a política interna brasileira nos anos anteriores. Em meio a uma atmosfera de alívio e exaustão, o governo recém-empossado sinalizou que desejava iniciar nova fase no relacionamento com a oposição, acenando com a diminuição da repressão política e com a tomada de medidas conciliatórias, tais como a progressiva revogação do estado de sítio e a libertação de presos políticos mantidos na Ilha da Trindade ou em Clevelândia, levados ao cárcere pelo governo passado. A composição do novo ministério refletiu o intento de recomposição das forças de sustentação do governo, sendo os cargos distribuídos em sua maioria aos líderes de bancadas estaduais na Câmara dos Deputados, independentemente do preparo técnico ou do conhecimento dos assuntos de cada pasta.¹ Nesse rearranjo político, o Ministério das Relações Exteriores coube a Otávio Mangabeira, engenheiro de formação e

¹ CARONE, 1983, p. 402-404.

deputado federal pela Bahia, sem experiência de monta em política internacional. Washington Luís, ao que tudo indica, pretendia dar continuidade à linha de concentração de poderes nas mãos do presidente da República, seguindo os passos de Epitácio Pessoa e Artur Bernardes.

Este capítulo tem por objetivo passar em revista a política externa do último governo da República Velha, caracterizada pelo isolacionismo hemisférico pós-1926. As relações do Brasil com os países do continente americano serão, por isso mesmo, objeto de análise mais detida, aí incluídas as posições assumidas pelo Brasil no contexto da América do Sul, na Conferência Pan-Americana de Havana e na questão do Chaco. As relações Brasil-Estados Unidos também serão abordadas, em particular o caso do Pacto Briand-Kellogg de Renúncia à Guerra e a visita de Herbert Hoover no final de 1928. Finalmente, a rivalidade anglo-norte-americana, analisada com mais vagar no Capítulo 4, ainda produziria outro lance importante: o envio da Missão D'Abernon pela Grã-Bretanha, com propósitos bem definidos na área comercial. A viagem de Júlio Prestes ao exterior em 1930, na qualidade de presidente eleito, será referida brevemente no final do capítulo.

O Brasil na América do Sul: diagnóstico e reaproximação

Como adiantado no Capítulo 5, o distanciamento dos assuntos políticos europeus, simbolizado pela retirada da Liga das Nações, levou o Brasil a buscar reaproximar-se dos países americanos, pondo em relevo as identidades que o vinculavam primordialmente à América, em oposição ao Velho Mundo. Como seria concebido, na prática, esse isolacionismo hemisférico da política externa brasileira? A oportunidade para uma reflexão abrangente sobre o assunto surgiu logo no início de 1927, quando o Estado-Maior da

Armada formulou uma série de questões ao Ministério das Relações Exteriores relativas à diplomacia do Brasil na América do Sul, solicitando, entre outras coisas, uma “exposição completa da política das nações sul-americanas”, incluindo a atitude de cada uma em caso de guerra com países limítrofes, o temperamento do povo e as implicações jurídicas de um conflito à luz do direito internacional. Para responder a essa consulta, Otávio Mangabeira incumbiu a tarefa a Ronald de Carvalho, oficial de gabinete do ministro, que elaborou um relatório reservado de 167 páginas, sem contar os anexos, datado de 4 de maio de 1927.² O relatório é provavelmente um dos documentos mais significativos sobre a posição do Brasil na América do Sul, nos anos vinte, do ponto de vista do governo brasileiro. Para redigi-lo, Ronald de Carvalho compulsou a correspondência trocada nos últimos dez anos entre a Secretaria de Estado e as missões diplomáticas do Brasil no continente sul-americano, assim como diversos outros documentos. O relatório analisava, pela ordem, a política da Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Chile e Peru, para em seguida avaliar a situação do Brasil nesse contexto.

Seis capítulos do relatório foram dedicados à Argentina, apresentada como uma potência militarista que encontrava no Brasil o pretexto necessário para remodelar suas forças armadas e aumentar seus gastos militares. Recordando a V Conferência Internacional Americana, Ronald de Carvalho admitiu: “Em que pese ao nosso patriotismo, é incontestável que fomos vencidos em Santiago”. O Brasil havia oferecido ali uma “oportunidade magnífica” para que a Argentina defendesse seu direito de se armar livremente e desfechar contra o Brasil uma campanha de “ódio e suspicácia”. Embora remota, a hipótese de uma guerra servia aos planos do

² *Relatório reservado sobre a política exterior do Brasil e dos países da América do Sul*, organizado por ordem de Sua Excelência o senhor ministro de Estado das Relações Exteriores pelo 1º Oficial da Secretaria de Estado, Ronald de Carvalho, do gabinete do ministro, Rio de Janeiro, 1927, mimeo. Biblioteca do MRE, Brasília.

expansionismo argentino, voltado exclusivamente para atingir o Brasil. A Argentina vinha realizando grandes obras militares ao longo da fronteira com o Brasil, aumentando os efetivos da sua tropa de infantaria, criando novas divisões de cavalaria, adquirindo centenas de metralhadoras e dezenas de baterias modernas, organizando parques de aviação e dotando seu exército de uma fábrica de pólvora no valor de 5,5 milhões de pesos-ouro. Na questão estratégica das ferrovias para a defesa nacional, como fator de mobilização, comunicações e logística, o Brasil estava “inteiramente à mercê de um ataque súbito por parte da República Argentina”, em função da superioridade da rede ferroviária daquele país.³

O “militarismo crescente” da Argentina tendia, cada vez mais, a isolar o Brasil no continente sul-americano. Os jornais argentinos espalhavam “informações tendenciosas” sobre o Brasil nas Repúblicas americanas, predispondo a opinião pública latino-americana a se voltar contra o lado brasileiro em caso de conflito na região. Não havia como negar que o Brasil estava a cada momento perdendo terreno para a Argentina, tida pela América hispânica, “por interesse, cálculo ou comunhão de ideais”, como a nação líder, a mais adiantada, a mais culta e a mais progressista entre elas. Em Genebra, na “repulsa unânime” que a candidatura brasileira ao quadro permanente do Conselho da Liga das Nações havia recebido dos Estados hispano-americanos, verificou-se o “isolamento incontestável do Brasil e a conseqüente diminuição do seu prestígio na América”. Atraindo pela propaganda sistemática a boa vontade dos países vizinhos, ligados pelo mesmo idioma e por tradições semelhantes, os argentinos vinham logrando resultados satisfatórios em sua política exterior, enquanto reinavam preconceitos em relação ao Brasil. Ronald de Carvalho observou ainda:

³ Ibid., p. 18 e 23-30.

Essa penetração constante da Argentina em todos os negócios das nações vizinhas parece mostrar a sua intenção de formar um bloco antibrasileiro, capaz de auxiliá-la eficazmente em qualquer ocasião séria, mediante largas e generosas recompensas, como, por exemplo, a revisão obrigatória de todos os tratados de limites com o Brasil. Para constituir esse bloco, de grande influência política e estratégica, é que se arma despropositadamente a República do Prata. [...] Por enquanto, não é lícito afirmar que seja propósito seu, propósito imediato, declarar guerra ao Brasil. O que ela procura é obter, por meio de ameaça permanente, derrotar-nos política e economicamente, relegando-nos a uma posição secundária e inferior. Alcançado esse objetivo, pelo empobrecimento natural a que seríamos arrastados, pelo desprestígio moral em que resvalaríamos, pela fraqueza material decorrente da nossa desorganização, em suma, pelo caos de uma terrível indisciplina social, ficaríamos, então, à mercê dos caprichos argentinos.⁴

No caso do Uruguai, argumentava o relatório, a política externa do governo oriental girava em torno de Buenos Aires. Os uruguaios, desde sua independência, seriam como um “apêndice”, mero prolongamento da grande *argentinidad*. A língua e a cultura comuns eram “elos indestrutíveis” e, geograficamente, o território uruguaio era uma extensão física do argentino. Os dois ribeirinhos do Prata estavam unidos por laços históricos, econômicos e raciais profundos, de modo que, na eventualidade de uma guerra, o Uruguai seria um aliado provável da Argentina. Em apoio a essa afirmação, Ronald de Carvalho citou diversos tópicos extraídos de obras uruguaias que ilustravam o grau de hostilidade devotado contra os brasileiros. De acordo com o trecho de um ofício reservado da legação brasileira em Montevideú, transcrito no relatório, o Brasil

⁴ Ibid., p. 59-60.

era, para a maioria dos uruguaios, “um foco de micróbios de todas as moléstias, uma terra habitada por gente sem energia e sem programa”.⁵

No Paraguai, a influência da Argentina seria tanta que “aque-la infeliz República”, nas palavras de Ronald de Carvalho, “parece mais uma província argentina que um Estado soberano”. Quatro quintos da economia paraguaia estavam nas mãos dos argentinos: companhias de navegação, estradas de ferro, linhas telegráficas e telefônicas, bancos, fábricas, usinas de força e iluminação e quase todo o comércio do mate. Maior consumidor dos produtos paraguaios e porta natural de saída para o Atlântico, a Argentina exercia verdadeiro controle sobre as fontes de renda do país vizinho. A principal via de comunicação paraguaia era constituída pelos rios Paraguai e Paraná, servidos pela Compañía Argentina de Navegación, e seu único ferrocarril era tributário da malha ferroviária argentina. Instruído por oficiais argentinos, o exército do Paraguai mostrava “pendores argentinófilos” e os empréstimos para a aquisição de armamentos eram feitos em Buenos Aires. Diante disso, uma conclusão lógica se impunha: o Paraguai, no caso de conflito entre o Brasil e a Argentina, seria um “aliado pronto, um agente dócil, um instrumento eficaz da nação platina”.⁶

Entre os países andinos, a situação era similar. Na Bolívia, os argentinos gozavam da simpatia de todos os partidos e seus diplomatas exerciam “fascinação” entre as autoridades de La Paz. Bancos argentinos possuíam grandes interesses naquele país e considerável faixa de terra boliviana estava sendo explorada por sindicatos portenhos. No Chile, a influência argentina crescia, especialmente após resolvida, no início do século, a pendência de fronteiras entre os dois países. A elite de Santiago desconhecia o Brasil, mas acompanhava de perto tudo o que se passava em Buenos

⁵ Ibid., p. 65-71.

⁶ Ibid., p. 40 e 87-91.

Aires. Graças à ferrovia transandina, que ligava as duas capitais, a aproximação bilateral caminhava a passos largos. Em caso de confronto argentino-brasileiro, era mais provável que o Chile se mantivesse neutro, na “esperança natural de que, pelo enfraquecimento econômico e político de ambos os beligerantes, o seu prestígio crescesse na América Latina”. Quanto ao Peru, envolvido em problemas fronteiriços com quase todos os seus vizinhos, suas dificuldades diplomáticas seriam vantajosas para o Brasil, que poderia eventualmente contar com a “neutralidade simpática” daquele país contra a Argentina.⁷ Em resumo, somando-se à péssima imagem do Brasil entre os países sul-americanos, a Argentina havia conseguido “formar contra nós um ambiente de suspeitas das mais sérias consequências”. Escreveu Ronald de Carvalho:

Enquanto isso acontece, somos apresentados, no país platino, como asseclas do imperialismo norte-americano; e assim nos consideram o Paraguai, que reclama territórios brasileiros como seus, a Bolívia, que nos acoima de ladrões do Acre, o Peru e a Colômbia, que não escondem a sua má vontade contra a nossa diplomacia, taxando-a de cavilosa e matreira, finalmente, o Uruguai que, nos livros das suas escolas, deixa o Brasil ser tratado de país inóspito, composto de aventureiros e covardes.⁸

A conclusão do autor era francamente pessimista: “Estamos abandonados, neste continente, onde outrora fomos respeitados, porque nos deixamos enfraquecer paulatinamente”. Para voltar a ocupar o lugar que lhe era de direito, pela massa de sua população, pela grandeza de seu território e por suas tradições, a posição do Brasil na América do Sul teria de ser, por enquanto, de “expectativa e discrição”. A melhor política externa naquele momento, re-

⁷ Ibid., p. 39, 99-100, 119-222 e 129-130.

⁸ Ibid., p. 138.

comendou o diplomata brasileiro, era a de “evitar os litígios”, afastando o Brasil das contendas entre vizinhos “turbulentos e instáveis” e procurando retirar dessas “lutas miúdas” o maior proveito moral e material possível.⁹ Ao final do relatório, Ronald de Carvalho sugeriu ainda um programa de ação para restaurar o *status* do Brasil no âmbito regional, tendo em vista os objetivos da política externa brasileira no continente, tanto no plano político quanto no econômico e comercial.

Entre os objetivos políticos estavam: a) resolver definitivamente as questões de fronteira ainda pendentes, por falta de acordo ou de ratificação de atos já concluídos; b) executar os projetos de estradas de ferro internacionais, em especial com a Bolívia e o Paraguai; c) instruir devidamente as missões diplomáticas do Brasil, a fim de que pudessem auxiliar de modo eficaz na propaganda política do Brasil entre os povos do continente; d) rebater o “falso preconceito” do imperialismo brasileiro, demonstrando que, mercê de sua grandeza geográfica, o Brasil não alimentava ambições de conquista, conforme expresso na letra do artigo 88 da Constituição Federal; e) evitar acordos unilaterais ou convenções sobre limitação de armamentos navais e terrestres; f) afastar “discretamente” as insinuações das chancelarias sul-americanas no sentido de atrair o Brasil para o papel de árbitro dos seus litígios internacionais; g) desenvolver, por todos os meios, nos países vizinhos, o interesse pelas tradições do Brasil e o conhecimento de suas realidades; h) auxiliar a ação estratégica do Exército e da Marinha no tocante ao aparelhamento das ferrovias, na hipótese de conflito, e à criação de bases navais no Atlântico Sul, bem como de flotilhas e arsenais nos rios Uruguai e Paraguai; i) manter um serviço regular de informações nos principais órgãos da imprensa americana sobre todos os setores da atividade brasileira; j) facilitar a publicação de obras

⁹ Ibid., p. 150.

sobre a história diplomática do Brasil, com vistas a repelir “intrigas e insinuações deturpadoras do nosso passado”; e l) disseminar, pela instituição de cátedras especiais nas maiores universidades dos países hispano-americanos, o conhecimento da língua, da história, da ciência e da literatura do Brasil.

Entre os objetivos econômicos e comerciais se incluíam: a) estimular a propaganda dos produtos brasileiros por meio de exposições permanentes, publicações periódicas e filmes cinematográficos; b) desmentir a noção corrente de que o clima no Brasil seria “mortífero e insalubre”, a fim de não afastar imigrantes do país em benefício da Argentina ou do Uruguai; c) criação de novos mercados nos países sul-americanos, com ênfase nos produtos industriais brasileiros; d) construção de estradas de rodagem que facilitassem as viagens pelo território nacional; e) aparelhamento de frotas mercantes que pudessem concorrer na Bacia do Prata com as companhias de vapores argentinos; e f) defesa dos principais produtos do Brasil, como o café ou o mate, respectivamente ameaçados pela “concorrência dos capitalistas norte-americanos, na Colômbia, e dos ingleses, na República Argentina”.¹⁰

O relatório de Ronald de Carvalho era bastante ilustrativo da opinião corrente nos círculos oficiais, militares e político-diplomáticos do Brasil. O chefe do Estado-Maior do Exército, general Tasso Fragoso, em documento secreto, também de 1927, chegou a conclusões idênticas: o Brasil não tinha “amigos sinceros e dedicados” entre seus vizinhos e, na emergência de uma crise, só poderia contar com suas próprias forças, ao passo que a Argentina perseguia uma política de “cerco”, destinada a isolar o Brasil.¹¹

O continente americano também havia sido colocado em segundo plano no que tange ao serviço exterior. Havia queixas entre os próprios diplomatas brasileiros de que os postos em países

¹⁰ *Ibid.*, p. 163-167.

¹¹ Citado por McCANN, 1983, p. 302.

latino-americanos estavam abandonados. No primeiro relatório ao presidente da República sob sua responsabilidade, Mangabeira reconheceu que era “imprescindível” combater a tendência que atraía diplomatas e cônsules para os países da Europa, “criando, não raro, verdadeiras crises para os serviços da América, que estão merecendo, contudo, e não de merecer, da minha parte, a mais cuidadosa atenção”. Na Secretaria de Estado das Relações Exteriores, a situação não era melhor. Na Seção de Negócios Políticos e Diplomáticos da América, que tratava dos assuntos e da correspondência de todas as representações diplomáticas do Brasil em todos os países americanos, trabalhavam apenas um diretor de departamento, dois secretários e um datilógrafo.¹² Desse modo, muitas das recomendações sugeridas por Ronald de Carvalho seriam de fato seguidas pelo Itamaraty no governo Washington Luís. Estava claro que algo devia ser feito para remediar a situação lamentável a que havia sido reduzida a presença do Brasil na América do Sul. Fazia-se mister uma inversão de rumos.

As primeiras iniciativas foram voltadas para o Paraguai. Ao assumir seu novo posto como ministro plenipotenciário em Assunção, em janeiro de 1927, Nabuco de Gouvêa trazia instruções do Rio de Janeiro para reativar a linha brasileira de navegação entre o Rio da Prata e o Mato Grosso, apenas precariamente atendida pelo Lloyd Brasileiro. Era preciso também promover os meios de transporte e comunicações com o país guarani, incluindo as ligações ferroviárias e telegráficas. No cumprimento dessas determinações, seria proposta ao governo paraguaio a construção de uma estrada de ferro entre Concepción e Pedro Juan Caballero, a fim de ligar o sistema ferroviário paraguaio ao brasileiro, em Ponta Porã. Em outubro de 1927, foi firmado um convênio telegráfico entre o Brasil e

¹² Relatório do MRE, 1926, p.xxii; Alston a Chamberlain, tel., RJ, 23 maio 1927, FO 371/11964.

o Paraguai, com o objetivo de unir as redes de transmissão e aprimorar o serviço entre os dois países. O estreitamento dos contatos bilaterais também ganharia impulso com a visita que o presidente eleito do Paraguai, José Patricio Guggiari, realizou ao Brasil, em julho de 1928, primeira escala de uma viagem por quatro países vizinhos.¹³

Na política de reaproximação que seria implementada nos anos a seguir, atenção especial seria dada ao tema das fronteiras, pedra basilar da estratégia brasileira de retorno ao continente. Com o Paraguai, havia indefinição a respeito de importante faixa de fronteira ao longo do rio Paraguai, cuja dificuldade residia na existência de reivindicação boliviana sobre a região do Chaco, abarcando terras na área a ser delimitada. Abertas as negociações, foi celebrado o tratado complementar de limites entre o Brasil e o Paraguai, em 21 de maio de 1927, assinado no Rio de Janeiro por Otávio Mangabeira e Rogelio Ibarra, ministro paraguaio naquela capital. O tratado, adicional ao de 1872, definiu os limites dos dois países no trecho compreendido entre a foz do rio Apa e o desaguadouro da Bahia Negra. Em artigo radiofônico, Medeiros de Albuquerque elogiou o trabalho de Mangabeira nas negociações de limites, particularmente no caso do acordo com o Paraguai: “É agora, só agora, com esse tratado, que o Brasil sabe onde começa e onde acaba, põe termo às dúvidas sobre as nossas fronteiras”.¹⁴

A ratificação do tratado pelo Congresso paraguaio, porém, haveria de enfrentar grandes dificuldades. A oposição naquele país acusava o Brasil de favorecer a Bolívia ao reconhecer eventuais direitos bolivianos no trecho a ser regulado pelo tratado. Um incidente na fronteira também contribuiu para aumentar o clima de

¹³ DORATIOTO, 1997, p. 443-448 e 485-489; Relatório do MRE, 1928, p. 57-59.

¹⁴ Relatório do MRE, 1927, p. 5-6; Artigo radiofônico, Rio de Janeiro, 1927, BN, Coleção Medeiros e Albuquerque, 1-7, 25, 18.

animosidade contra o Brasil. Em março de 1929, motivado por que-
relas locais com os paraguaios, um pequeno destacamento brasilei-
ro, comandado por um sargento, ocupou por sua própria iniciativa
a Ilha Margarita (ou Três Barras), no rio Paraguai, em frente à
localidade mato-grossense de Porto Murtinho. Embora existissem
dúvidas quanto à sua posse, a ilha estava sendo colonizada pelo
Paraguai, que ali mantinha um posto alfandegário. A ação brasilei-
ra levantou a opinião pública guarani. O Itamaraty reagiu com
meditada calma ao episódio e diminuiu o peso do incidente para
que não houvesse maior fricção ou prejuízo às relações bilaterais
justamente no momento em que o Brasil tentava reconstruir sua
imagem entre os países vizinhos.¹⁵ A prioridade devia ser a ratifica-
ção do Tratado de 1927 e o governo brasileiro estava disposto a
fazer concessões para atingir essa meta. Depois de algumas idas e
vindas, o Brasil aceitou retirar-se da ilha litigiosa para facilitar a
aprovação legislativa daquele ato bilateral, ficando a questão da
soberania a depender de ajuste posterior. Dessa forma, com o apoio
do governo Guggiari, o Tratado foi enfim ratificado pela Câmara
paraguaia, na madrugada de 19 de outubro de 1929, depois de
vencidas as manobras obstrucionistas da oposição.¹⁶

Com a Bolívia, o Brasil concluiu tratado de limites e comu-
nicações ferroviárias, firmado no Rio de Janeiro, em 25 de dezem-
bro de 1928, que em virtude da data de assinatura foi chamado por
alguns de “Tratado do Natal”. O ato bilateral definiu três trechos
de fronteira e corrigiu erros antigos na colocação de marcos na
linha divisória. A parte relativa à comunicação ferroviária previu a
futura ligação entre Santa Cruz de la Sierra e o ponto terminal do
prolongamento da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, em Corumbá.
Para tanto, o governo brasileiro prestaria auxílio financeiro à Bolí-

¹⁵ Morgan a Stimson, ofício, RJ, 9 abr. 1929, NA 732.3415/5.

¹⁶ Para maiores detalhes, ver DORATIOTO, op. cit., p. 505-519.

via, estipulado em £1 milhão, a ser empregado na construção de ramais em território boliviano que conduzissem àquele objetivo.¹⁷ A iniciativa seria uma resposta, ainda que tardia, à convenção celebrada entre a Argentina e a Bolívia, em 1922, acordando o estabelecimento de uma ligação ferroviária entre Santa Cruz de la Sierra e Yacuiba, no norte argentino. Na diplomacia das ferrovias na América do Sul, a Argentina e o Brasil guiavam-se por considerações econômicas e geopolíticas nas suas relações tanto com o Paraguai quanto com a Bolívia, tendo em vista a disputa por influência nos dois países. A projetada ligação Santa Cruz de la Sierra–Corumbá, todavia, só seria inaugurada quase três décadas depois, em 1955.

No caso da Colômbia, permanecia pendente a implementação integral dos termos da Ata de Washington de 1925. A questão havia sido primeiro suscitada pela assinatura de tratado de limites entre o Peru e a Colômbia, em 1922, pelo qual a região conhecida como “trapézio de Letícia” passaria a ser colombiana, incluindo o acesso direto ao rio Amazonas. O acordo alcançado tinha repercussões para o Brasil porque poderia dar ensejo a reivindicações de Bogotá sobre terras situadas a leste daquela linha, reconhecidas como brasileiras pelo Peru desde 1909. Em novembro de 1924, diante da iminência da ratificação do tratado de 1922 pelo parlamento peruano, o Brasil encaminhou uma nota à chancelaria do Peru considerando o referido tratado “altamente lesivo aos interesses brasileiros” em razão de dois pontos principais: a) criava uma questão de limites para o Brasil, já que cedia à Colômbia faixa de terra contígua à linha Tabatinga–Apaporis, ainda não formalmente reconhecida pelo governo colombiano; e b) dava acesso à Colômbia ao rio Amazonas, modificando à revelia do Brasil o *status quo* internacional daquele rio. Paralelamente, o Brasil fez gestões com

¹⁷ Relatório do MRE, 1928, p. 23-25; Relatório do MRE, 1929, p. 15-17.

o governo norte-americano, solicitando o “concurso harmonizador” dos Estados Unidos no sentido de se modificar ou de se substituir aquele tratado por outra construção que não afetasse “situações adquiridas do Brasil”. Graças à ação diplomática brasileira, foram entabuladas negociações tripartites em Washington, as quais contaram com os bons ofícios do secretário de Estado Charles Hughes, levando à conclusão, em 4 de março de 1925, da Ata entre o Brasil, a Colômbia e o Peru.¹⁸

De acordo com a Ata de Washington, o Peru reafirmava seu reconhecimento da linha Tabatinga–Apapóris, enquanto a Colômbia prometia fazer o mesmo mediante tratado bilateral a ser posteriormente assinado com o Brasil, que franquearia então a livre navegação “à perpetuidade” do rio Amazonas à Colômbia. Com a assinatura da Ata, o governo brasileiro retirou suas objeções ao tratado peruano-colombiano de 1922, que foi em seguida ratificado pelas respectivas partes contratantes. Para o cumprimento pleno do acordado naquela Ata, restava, finalmente, negociar o arranjo definitivo com a Colômbia. Assim, o Itamaraty iniciou negociações com o lado colombiano que culminaram na assinatura, no Rio de Janeiro, em 15 de novembro de 1928, do Tratado de limites e navegação fluvial entre o Brasil e a Colômbia. O novo instrumento confirmou a linha Tabatinga–Apapóris como a divisória entre os dois países e assegurou o acesso colombiano ao rio Amazonas. O Brasil e o Peru, por sua vez, concluíram, em 1927, os trabalhos de demarcação da fronteira bilateral, de acordo com o Tratado de limites de 1909.¹⁹

A reaproximação brasileira também envolveu o Uruguai, com o qual foi concluído acordo por troca de notas, em 24 de dezembro

¹⁸ Pacheco a Alencar, tel., RJ, 10 nov. 1924, AHI 235/4/6; Pacheco a Gracie, tel., RJ, 7 dez. 1924, AHI 235/4/6.

¹⁹ Relatório do MRE, 1927, p. 23-25; Relatório do MRE, 1928, p. 22-23.

de 1927, regularizando dúvidas remanescentes na caracterização da fronteira brasileiro-uruguaia. Ademais, o Brasil renegociou o saldo da dívida velha uruguaia e celebrou com o país oriental, em 16 de fevereiro de 1928, em Montevideu, uma Convenção modificativa do Tratado de 1918 de liquidação de dívida entre o Brasil e o Uruguai, pela qual a soma em débito seria aplicada, segundo o preâmbulo da convenção, “na realização de obras de benefício comum e resultados práticos imediatos, destinadas a harmonizar os interesses materiais e morais de ambas as nações”. Com isso, esses recursos financeiros, ao invés de serem transferidos para o governo brasileiro a título de pagamento de dívida, foram empregados na construção da ponte internacional sobre o rio Jaguarão (Ponte Mauá), ligando a cidade gaúcha de mesmo nome a Rio Branco, no Uruguai, bem como na conclusão dos respectivos ramais ferroviários que permitiriam a conexão por via férrea entre os dois países.²⁰

Ainda no governo Washington Luís, foram celebrados mais dois acordos no âmbito sul-americano: a Convenção complementar de limites entre o Brasil e a Argentina (Buenos Aires, 27 de dezembro de 1927), fixando a divisa na parte correspondente à boca do Quaraí, no rio Uruguai, reconhecida a posse brasileira da ilha ali situada; e o Protocolo para a demarcação da fronteira entre o Brasil e a Venezuela (Rio de Janeiro, 24 de julho de 1928), dando como permanentes os quatro marcos levantados pela comissão mista de 1914-1915 e indicando a direção da linha divisória entre o rio Negro e o salto Huá, no canal de Maturacá. Além da conclusão desses acordos, o governo brasileiro gestionou com o Congresso Nacional para a aprovação de outros, já existentes, que se encontravam à espera da ratificação, como foi o caso da Convenção especial e do Tratado geral de limites com a Guiana Inglesa, que

²⁰ Relatório do MRE, 1927, p. xiv e p. 22. Relatório do MRE, 1928, p. 63-67.

tinham sido assinados em Londres, em 22 de abril de 1926, entre os governos do Brasil e da Grã-Bretanha. Procurou-se também acelerar o processo demarcatório de linhas de fronteira estabelecidas em acordos anteriores com vários países, incluindo a França (Guiana Francesa) e os Países Baixos (Suriname).²¹

Pode-se dizer que, apresentando-se como discípulo fiel do barão do Rio Branco, Otávio Mangabeira tentou implementar um programa de política externa que retomasse algumas das diretrizes que teriam caracterizado o período daquele chanceler: reorganização da estrutura do Ministério das Relações Exteriores; definição do território nacional por meio de tratados e ajustes de limites com países fronteiriços; apoio ao pan-americanismo e aproximação política com os Estados Unidos, guardada em moldes soberanos a autonomia brasileira; relações corretas e cordiais com as principais potências européias; e restauração do prestígio do Brasil na América do Sul, envolvendo, de um lado, a não-intervenção nos negócios internos dos países vizinhos e, de outro, uma política de conciliação no Prata, em especial com a Argentina. Sistemáticamente cumprido de acordo com o que havia a ser feito no curto prazo, o programa teve pleno êxito nas questões de limites, assim como na esfera essencialmente administrativa do Ministério.²² Já com relação à sua implementação no campo das relações políticas, o resultado foi menos consensual, como será visto a seguir.

Da Conferência Pan-Americana de Havana à questão do Chaco

Depois das tormentosas discussões sobre armamentos em Santiago, a próxima Conferência Pan-Americana, que ocorreria em

²¹ CAMPOS, 1929, Vol. II, p. 449-457; Relatório do MRE, 1927, p. 7-8; Relatório do MRE, 1928, p. 25-26.

²² Para um resumo dessas atividades, redigido pelo próprio Mangabeira, ver Relatório do MRE, 1929. Introdução.

Havana, no início de 1928, anunciava-se como mais um barril de pólvora no horizonte do pan-americanismo. O sentimento antiamericano havia crescido consideravelmente na América Latina, provocado pelo histórico de continuadas intervenções norte-americanas na região. Os Estados Unidos tinham mantido a República Dominicana sob seu controle direto de 1916 a 1924 e, no Haiti, ocupavam o país desde 1915. As relações com o México continuavam difíceis. Cuba ainda negociava para tentar anular a Emenda Platt. Mais recentemente, a invasão da Nicarágua por fuzileiros navais norte-americanos, em 1926, gerou nova onda de indignação nos círculos latino-americanos. A guerrilha nicaragüense, liderada pelo general Augusto Sandino, era acompanhada com simpatia e tocava fundo no imaginário de todos aqueles que viam naquela intrépida resistência um desafio possível às pretensões imperialistas do Tio Sam.²³

No entanto, tudo indicava que os Estados Unidos iriam sustentar em Havana a defesa de seu perímetro de segurança na região caribenha, com o propósito de manter a integridade do Corolário Roosevelt e salvaguardar seus interesses estratégicos na área do Canal do Panamá. Era tal a atmosfera de desentendimento em potencial que o governo brasileiro chegou a fazer algumas gestões a favor do adiamento da conferência. A visão brasileira era de que faltava ao ambiente a concórdia dos países americanos, enquanto antigos pleitos permaneciam sem solução, não só na América Central ou no Caribe, mas também no caso do Chaco Boreal, de Tacna e Arica, entre outros. De Washington, o embaixador Silvino Gurgel do Amaral especulou que o governo dos Estados Unidos nunca havia pensado em adiamento porque queria “saber com certeza quais são os amigos com que conta na América”.²⁴

²³ CONNELL-SMITH, 1974, p. 150-153.

²⁴ Rodrigues Alves a Mangabeira, tel., Buenos Aires, 25 out. 1927, AHI 208/2/5; Amaral a Mangabeira, tel., Washington, 22 nov. 1927, AHI 235/3/18.

Com efeito, os Estados Unidos precaveram-se meses antes consultando separadamente governos latino-americanos sobre a posição de cada um em relação ao temário da próxima Conferência Pan-Americana e sobre a necessidade de excluir da discussão temas considerados politicamente controversos. Cuba, país-anfitrião, foi o primeiro da lista. A ação era facilitada naqueles países que, possuindo questões pendentes com os Estados Unidos, sentiam-se compelidos a não contrariar o governo norte-americano. O Chile e o Peru, por exemplo, tinham interesse vital nos bons ofícios dos Estados Unidos na questão de Tacna e Arica. No aspecto econômico, relações comerciais, fluxos de capital e investimentos norte-americanos jogavam sua parte na balança das promessas de apoio. O governo brasileiro também foi consultado e, em resposta à indagação do Departamento de Estado, assegurou que a delegação do Brasil em Havana seria instruída no sentido de manter a “máxima cordialidade” com a delegação dos Estados Unidos.²⁵

A delegação brasileira seria chefiada por Raul Fernandes, ex-delegado à Conferência da Paz e representante do Brasil em várias Assembléias da Liga das Nações. Os demais delegados seriam Lindolfo Collor, Alarico Silveira, José Matoso de Sampaio Corrêa e Eduardo Espínola, auxiliados por secretários e por assessores técnicos.²⁶ Mangabeira informou Raul Fernandes de que a opinião pública argentina era “francamente hostil a Washington” e os jornais *La Prensa* e *La Nación* desenvolviam “campanha sistemática de agressão” contra os Estados Unidos. Como se desenhava a hipótese de um confronto entre os Estados Unidos e a Argentina sobre a intervenção norte-americana na Nicarágua, ficou definido que a atitude do Brasil, no caso de se ventilar tal questão em Havana, seria tanto quanto possível de acordo com suas tradições de “secular

²⁵ INMAN, 1965, p. 109; Mangabeira a Amaral, tel., RJ, 5 out. 1927, AHI 235/4/7.

²⁶ Relatório do MRE, 1928, p. 4.

amizade” com os Estados Unidos, abstendo-se, entretanto, de fazer quaisquer declarações inoportunas a esse respeito a fim de não melindrar a Argentina. A Mangabeira preocupava o propósito de “ficarmos bem colocados em nossa situação internacional”, particularmente no contexto pan-americano.²⁷ A delegação do Brasil foi assim instruída a atuar com discrição e a apoiar as fórmulas conciliatórias que fossem de consenso geral.

A sessão inaugural da VI Conferência Internacional Americana ocorreu em 16 de janeiro de 1928, com um discurso de abertura do presidente Calvin Coolidge, que havia ido a Cuba especialmente para a ocasião. A rápida passagem do presidente dos Estados Unidos por Havana para o primeiro dia da conferência, “o grande acontecimento da semana” segundo Fernandes, demonstrou a importância que o governo norte-americano atribuía à reunião.²⁸ A delegação dos Estados Unidos, chefiada pelo ex-secretário de Estado Charles Evans Hughes, estava preparada para enfrentar críticas dos países latino-americanos e estudava meios de evitar a formação de um bloco antiamericano. Do lado contrário, o chefe da delegação argentina, Honorio Pueyrredón, embaixador em Washington, assumiu ativa liderança na defesa de uma condenação do intervencionismo na política continental.²⁹

Os debates concentraram-se na comissão de direito internacional público e polícia de fronteiras, na qual o relator, o peruano Victor Maúrtua, substituiu em seu parecer dois projetos, anteriormente acordados pela Comissão de Jurisconsultos Americanos, por nova proposta que apenas se referia a direitos e deveres dos Estados, sem mencionar a não-intervenção. Contra essa manobra, que tinha o apoio dos Estados Unidos, o delegado de El Salvador,

²⁷ Mangabeira a Fernandes, tel. confidencial, RJ, 12 jan. 1928, AHI 273/3/18; Mangabeira a Amaral, tel. confidencial, RJ, 14 jan. 1928, AHI 235/4/7.

²⁸ Fernandes a Mangabeira, ofício, Havana, 21 jan. 1928, AHI 273/3/17.

²⁹ Sobre as relações Argentina–Estados Unidos em Havana, ver SHEININ, 1991.

Gustavo Guerrero, secundado por Pueyrredón e outros delegados, advogou a aprovação de uma resolução pela conferência que declarasse formalmente o princípio de que “nenhum Estado pode intervir nos negócios internos de outro”. Na comissão, Raul Fernandes fez uma declaração neutra, adotando uma posição intermediária entre as duas correntes opostas. O delegado brasileiro afirmou que o Brasil aceitaria qualquer texto que congregasse a “necessária unanimidade” da conferência, fazendo votos de que as delegações presentes pudessem encontrar a “fórmula de conciliação” pela qual todos ansiavam.³⁰

Durante o desenrolar dos trabalhos, Mangabeira assinalou a Fernandes que convinha contato mais direto dos membros da delegação brasileira com correspondentes de jornais norte-americanos, a fim de tirar partido da “impressão favorável” reinante nos Estados Unidos em relação à posição brasileira em Havana, “dando ensejo a uma publicidade mais ampla sobre a nossa participação na conferência”.³¹ Mas a repercussão estava sendo pequena. Indagado pelo chanceler brasileiro se havia boas notícias na imprensa norte-americana sobre a presença do Brasil na capital cubana, Gurgel do Amaral ponderou que, tendo o país adotado uma postura discreta, era natural que os jornalistas não dessem tanto destaque à delegação brasileira. Merecia noticiário mais freqüente a “intransigência de Pueyrredón” e sua hostilidade contra os Estados Unidos, de apelo maior ao público leitor de jornais.³²

Outra questão sensível, que opôs o Brasil e a Argentina na conferência, foi a dos rios internacionais. Pueyrredón apresentou um projeto relativo à livre utilização das águas dos rios internacio-

³⁰ Relatório apresentado pelo dr. Raul Fernandes, presidente da delegação do Brasil à 6ª Conferência Internacional Americana, Rio de Janeiro, 20 nov. 1928, em Relatório do MRE, 1928. Anexo Especial nº 1, p. 14.

³¹ Mangabeira a Fernandes, tel., RJ, 2 fev. 1928, AHI 273/3/18.

³² Amaral a Mangabeira, tel., Washington, 2 fev. 1928, AHI 235/3/18.

nais, por quaisquer dos Estados ribeirinhos, para fins agrícolas e industriais, sem prejuízo dos direitos dos países fronteiriços. A Argentina, por esse projeto, teria acesso ilimitado ao aproveitamento dos recursos hidráulicos nos rios da Bacia do Prata, afetando o regime fluvial no Brasil. Fernandes pronunciou-se contrário à discussão do projeto, sob o fundamento de que o assunto não constava da agenda da conferência e devia, por conseguinte, ser adiado para estudos mais aprofundados.³³

Sobre a não-intervenção, em um dos poucos registros escritos deixados como ilustração de seu pensamento em política externa, Washington Luís enviou de Petrópolis uma carta a Mangabeira, em 10 de fevereiro de 1928, com sua visão do problema, cujo teor era o seguinte:

Não confiando que o telefone tivesse transmitido fielmente meu pensamento, reproduzo-o aqui. O princípio da não-intervenção afasta a votação da tese. É lógico que forçar uma nação a declarar que não intervirá é sem dúvida alguma intervir na vida dessa nação para impor essa resolução. A votação do princípio mata o princípio. A tese do Brasil é que a soberania impede a intervenção e, pois, julga contraproducente a votação da tese e sem interesse o seu resultado, podendo até por essa razão abster-se de votar. Por essa forma o Brasil respeita e mantém o princípio e não se coloca contra nenhuma das correntes. Não devemos chefiar nenhuma delas, como temos conversado.³⁴

Mangabeira defendeu como a melhor solução o adiamento de qualquer resolução sobre intervenção, pois

³³ CARVALHO, 1956, p. 243-247; Relatório apresentado pelo dr. Raul Fernandes..., op. cit., p. 95-98.

³⁴ Mangabeira a Fernandes, tel. confidencial, RJ, 10 fev. 1928, AHI 273/3/18.

sendo a nossa diretriz estabelecida no sentido de consolidar a amizade com os Estados Unidos, sem atritos com a Argentina, teríamos alcançado pleno êxito se pudéssemos insinuar o adiamento, de modo a surgir esse desenlace como iniciativa geral, com voto unânime.

O Brasil não prestava apoio aos Estados Unidos por alguma rixa ou disputa de liderança com a Argentina, como chegou a ser ventilado entre observadores da conferência. O cenário ideal para o governo brasileiro era o de uma reunião pan-americana harmônica, evitando qualquer espécie de confrontação com quem quer que fosse. O Brasil devia andar sempre de acordo com a Argentina em Havana, ressaltou Mangabeira, segundo “nosso espírito de cordialidade perfeita”.³⁵ A atitude desafiadora de Pueyrredón era, portanto, uma dificuldade e um constrangimento para a política que o Brasil havia traçado. Assim, quando transpirou que Pueyrredón havia sido intimado pelo governo de Buenos Aires a diminuir o tom de seus ataques aos Estados Unidos, Mangabeira recebeu o fato com alívio, já que para o Itamaraty era importante que da conferência não saíssem “nem vencidos nem vencedores”.³⁶

Parecia evidente que o chefe da delegação argentina estava extrapolando suas instruções com vistas a chamar a atenção para sua pessoa por motivos de política interna. Pueyrredón também havia preconizado medidas contra o protecionismo comercial, defendendo a inclusão na convenção da União Pan-Americana de uma cláusula exortando à supressão de “obstáculos injustos e barreiras artificiais excessivas” que pudessem embarçar o intercâmbio comercial entre os países americanos, tema que não despertou o entusiasmo das outras delegações. A proposta tinha por objetivo facilitar o acesso ao mercado norte-americano para as carnes argentinas, que estavam sofrendo restrições de natureza sanitária

³⁵ Mangabeira a Rodrigues Alves, tel., RJ, 12 fev. 1928, AHI 208/3/2.

³⁶ Mangabeira a Fernandes, tel. confidencial, RJ, 12 fev. 1928, AHI 273/3/18.

naquele país.³⁷ Pueyrredón teria ido longe demais em suas críticas aos Estados Unidos, a ponto de colidir com o governo do presidente Marcelo T. de Alvear. Sem apoio para sua proposta de redução das barreiras comerciais, e discordando da orientação recebida de Buenos Aires, em 15 de fevereiro, Pueyrredón renunciou tanto à chefia da delegação argentina quanto ao seu posto de embaixador em Washington.³⁸ Pouco depois, a comissão de direito internacional público aprovou parecer recomendando o adiamento da questão da não-intervenção para a próxima Conferência Pan-Americana. A partida parecia já ter sido ganha pelos Estados Unidos.

Mas, durante a última sessão plenária, em 18 de fevereiro, como havia ainda grande frustração entre muitos latino-americanos a propósito do fracasso da conferência em condenar o intervencionismo, a questão foi novamente levantada e várias delegações ameaçaram pôr em votação o texto sobre a não-intervenção. Procurado por Hughes e outros delegados latino-americanos, Raul Fernandes tomou a palavra para assinalar as divergências patenteadas na comissão que discutira a matéria, alertando para a inconveniência de persistir em uma linha que poderia representar um “golpe mortal no pan-americanismo”, já definido como a “união moral” das Repúblicas americanas. O chefe da delegação brasileira propôs a aceitação do parecer aprovado pela comissão, sem modificações, adiando a discussão do tópico. E adiantou:

Se a Conferência não aceitar esta sugestão, muito me pesaria ver-me forçado a não emitir nenhum voto, porque a política tradicional do Brasil é a de não favorecer, por nenhum motivo, as causas que possam dividir os países da América e formar o que o Sr. delegado do México chamou os “blocos continentais”. Nesse

³⁷ Relatório do MRE, 1928, p. 8; MECHAM, 1965, p. 106.

³⁸ Cf. SHEININ, op. cit., p. 11-14; PETERSON, 1964, p. 376-378.

caso, lastimaria abster-me para ser fiel a meu ideal pan-americano e às instruções terminantes de meu governo.³⁹

Outros delegados manifestaram-se, incluindo o próprio Hughes, que fez uma declaração muito comentada em defesa do direito dos Estados Unidos de intervir em países desgovernados para socorrer cidadãos norte-americanos em perigo. A dificuldade não era de “agressão exterior”, disse Hughes, era uma “dificuldade interna”. De vez em quando surgiam situações em que não existia nenhum governo em certas regiões, suspensa a possibilidade de exercitar suas funções de soberania e independência. Na exegese peculiar do ex-secretário de Estado, seria um princípio de direito internacional que em tal caso outro governo se achava plenamente justificado para proceder ao que poderia ser chamado de “interposição de caráter temporário”, com a finalidade de proteger as vidas e os bens de seus nacionais, o que, segundo ele, não constituía intervenção.⁴⁰

Ao final, foi retirada a proposta de votação, ficando a questão de fato adiada para a conferência seguinte. De concreto, a conferência resultou na aprovação, em 20 de fevereiro, de uma pletera de instrumentos, totalizando o número de onze convenções, 11 moções ou recomendações e sessenta resoluções. Algumas das convenções versavam sobre temas tais como: condição dos estrangeiros; tratados; funcionários diplomáticos; agentes consulares; neutralidade marítima; asilo; deveres e direitos dos Estados nos casos de lutas civis; e solução pacífica das controvérsias internacionais. Também foi aprovado o Código de Direito Internacional Privado, de autoria do juriconsulto cubano Antonio Sánchez de Bustamante.⁴¹

³⁹ Relatório apresentado pelo dr. Raul Fernandes..., op. cit., p. 17.

⁴⁰ MECHAM, op. cit., p. 107; Relatório do MRE, 1928. Anexo Especial nº 1, p. 161.

⁴¹ Relatório do MRE, 1928. Anexo Especial nº 1, p. 177 e seg.; MELO, 1950, p. 299.

A prevalência do ponto de vista dos Estados Unidos no tema da não-intervenção comprovou a eficácia de sua tática de “dividir para reinar”, porquanto os países latino-americanos não lograram atuar como uma frente unida na conferência. A atitude de não-comprometimento do Brasil, por sua vez, rendeu alguns elogios nos Estados Unidos. Em encontro social, o secretário de Estado, Frank Kellogg, revelou a Gurgel do Amaral que o Brasil vinha sendo uma “fortaleza de apoio” (*tower of strength*) para o governo norte-americano, pedindo que isso fosse comunicado ao Rio de Janeiro. Em extenso editorial do jornal *Washington Star*, intitulado “Our friend Brazil”, a sintonia entre o Brasil e os Estados Unidos foi amplamente enaltecida. Em Havana, as duas grandes nações teriam estado “ombro a ombro” em mútua colaboração. O jornal mencionou o apoio de Raul Fernandes a Hughes quando solicitou à conferência que não arriscasse uma divisão submetendo a voto uma resolução controvertida sobre a não-intervenção. As palavras do delegado brasileiro teriam sido provavelmente o fator que contribuíra para a “vitória de Hughes”. Contanto que “o Brasil no sul e os Estados Unidos no norte” permanecessem juntos como aliados, finalizou o jornal, “não é preciso haver temores sérios pelo sucesso do pan-americanismo”.⁴²

Otávio Mangabeira ficou satisfeito com o resultado da conferência: “Consolidada nossa amizade com os Estados Unidos, sem desgostos com a República Argentina, estamos realizando integralmente nosso objetivo político”. Ciente de que a repercussão havia sido favorável ao Brasil nos Estados Unidos, o chanceler brasileiro também achou satisfatória a opinião prevalecente em Buenos Aires a propósito da política brasileiro-argentina em Havana, “pois toda a minha preocupação é que não haja ressentimentos de qualquer ordem”.⁴³

⁴² Amaral a Mangabeira, tels., Washington, 22 e 24 fev. 1928, AHI 235/3/18.

⁴³ Mangabeira a Amaral, tel., RJ, 24 fev. 1928, AHI 235/4/7; Mangabeira a Rodrigues Alves, tel., RJ, 24 fev. 1928, AHI 208/3/2.

De algum modo, pode-se dizer, a Conferência de Havana serviu para deixar mais visíveis as concepções de política continental dos três países: para os Estados Unidos, como sempre, valia o pan-americanismo original, com raízes na década de 1880, base para a sua liderança no hemisfério; para a Argentina, tinha maior apelo o hispano-americanismo independente, que lhe dava melhores credenciais para exercer um papel de liderança na América Latina; e, para o Brasil, prevalecia o pan-americanismo utópico, que no governo Washington Luís ganhou a forma de não-liderança como estratégia para evitar atritos ou controvérsias com países irmãos.

Algum tempo depois de retornar de Cuba, durante um banquete em sua homenagem, Raul Fernandes pronunciou um discurso que, longe de apenas louvar as virtudes do pan-americanismo, como seria esperado do ex-chefe da delegação brasileira ao último conclave continental, representou uma crítica velada à política externa de distanciamento dos assuntos europeus. Como outros países, o Brasil, declarou Fernandes, devia participar, de um modo ou de outro, como membro da família das nações na atual fase da evolução mundial. Uma questão-chave para o Brasil, como potência internacional, era a arbitragem obrigatória, área na qual a Europa havia avançado mais que a América, especialmente depois dos acordos de Locarno e dos recentes tratados assinados pela Itália, Suíça e os países escandinavos. O papel imposto ao Brasil nesse trabalho de organização mundial deveria ser de cautela e vigilância, em defesa de seus magnos interesses. O internacionalismo, porém, seria essencial à co-existência das nações e o Brasil devia permanecer alerta, e não ausente, quando assuntos de vida ou morte fossem discutidos. Continuou Fernandes:

A América não forma um sistema isolado no mundo. As questões americanas são de vital importância para nós. Felizmente nós po-

demos discuti-las com um amplo espírito de fraternidade, mas elas estão longe de absorver todos os fatores da nossa existência e nem mesmo abrangem aqueles que são mais vitais para nós.

Como exemplo disso, Fernandes citou as negociações para uma convenção pan-americana sobre os direitos dos estrangeiros, a qual seria de pouca utilidade para um país como o Brasil, cujas principais comunidades estrangeiras eram não americanas, como os espanhóis, italianos, alemães ou japoneses. E finalizou Fernandes: “Minha conclusão é que o pan-americanismo é necessário, mas não é suficiente. Sejamos, pois, bons americanos, mas não descuremos de buscar fora da América o que a América não nos pode dar”.⁴⁴

Nova reunião pan-americana ocorreria já no final de 1928, em Washington, como *follow-up* de Havana: a Conferência de Conciliação e Arbitragem, destinada à redação de convenções sobre mecanismos de mediação e arbitramento no continente. Ao aproximar-se a realização dessa conferência, Mangabeira já indicava que o Brasil deveria manter uma atitude discreta e despretensiosa naquele foro: “Sem pretender dirigir, sem nada querer impor, zelando pela nossa autonomia dentro das linhas de bem entendida modéstia, seremos felizes em Washington como fomos em Havana”.⁴⁵ Em suas instruções à delegação brasileira, Mangabeira incluiu diversas recomendações bastante ilustrativas do pensamento do governo Washington Luís em matéria de política externa. Embora amigo dos Estados Unidos, o governo brasileiro queria não obstante cultivar relações fraternas com a América hispânica, em especial na América do Sul. O Brasil não deveria, “de modo al-

⁴⁴ Alston a Chamberlain, tel. confidencial, RJ, 5 jul. 1928, FO 371/12743; CARVALHO, op. cit., p. 248.

⁴⁵ Mangabeira a Amaral, tel., RJ, 1^a nov. 1928, AHI 235/4/7.

gum”, dar aos seus vizinhos a impressão de que os estava abandonando para “tirar partido junto a Washington por motivos subalternos”. A melhor estratégia seria apoiar fórmulas amplas para a solução dos conflitos, desde que estas estivessem já amadurecidas no consenso dos Estados e que reunissem a opinião no continente, “deixando bem a todos os países”. Havia grande preocupação, ainda, quanto ao comportamento correto dos delegados brasileiros, visando a angariar para o Brasil a estima, o respeito e a confiança dos demais países americanos:

Os senhores delegados devem timbrar em dar às assembléias a impressão da mais perfeita solidariedade, dentro das instruções que receberam. Mantendo para com todas as delegações e respectivos países a mais amável cordialidade no trato pessoal, não devem, contudo, exprimir, por atos ou por palavras, nenhuma pretensão de qualquer ordem, preferindo, ao contrário, assinalar-se pela modéstia consciente, pela desambição sincera, pelo comedimento discreto, pela austeridade polida. Nada de iniciativas que possam parecer pretensiosas e acabem fracassando. Nada de atitudes que possam provocar incidentes, açulando animosidades. Nunca esquecer de que haverá sempre na assembléia espíritos propensos a ver nas nossas manifestações algum propósito oculto, visando hegemonia ou liderança. [...] É justamente não despertando suspeitas e ao mesmo tempo não se expondo a derrotas que o Brasil há de ter seguro êxito.⁴⁶

As palavras de Mangabeira pareciam evocar a política externa do governo anterior, da Preliminar de Valparaíso à ação brasileira na Liga das Nações. A nova atitude internacional do Brasil deveria ser precisamente a antítese daquilo que havia sido a mar-

* Mangabeira a Amaral, tel., RJ, 28 nov. 1928, AHI 235/4/7.

ca do governo Artur Bernardes, ou seja, a hiperatividade político-diplomática, carregada de ambição, a qual teria resultado em iniciativas infrutíferas e prejudiciais à posição do Brasil no concerto das nações. Fracassado em suas pretensões, era como se o Brasil buscasse agora se redimir da culpa anterior, assumindo a postura oposta na esperança de ser novamente aceito no convívio amigável entre os Estados e assim recompor a rede de conexões e amigos que o país parecia ter perdido. Esse novo perfil externo seria dado a conhecer dramaticamente na questão do Chaco.

A Bolívia e o Paraguai viviam relações de atrito constante por causa das reivindicações territoriais em torno do Chaco Boreal, região árida e inóspita na fronteira entre os dois países. Prospecções iniciais da companhia norte-americana Standard Oil indicaram a existência de petróleo naquela área, fato que agregou um fator adicional de discórdia na disputa. O Brasil não quis tomar qualquer iniciativa direta na questão do Chaco, ao passo que a Argentina se revestiu de funções mediadoras e patrocinou, desde 1927, rodadas de negociações em Buenos Aires com representantes bolivianos e paraguaios. A neutralidade brasileira seria, não obstante, continuamente colocada em xeque em virtude da co-vizinhança com aqueles dois países. Em abril de 1928, por exemplo, o governo paraguaio pediu explicações sobre a passagem pelo território brasileiro de um carregamento de 142 caixas de armas, granadas e munições para a Bolívia, transportado do porto de Santos até a cidade boliviana de Puerto Suarez, vizinha a Corumbá. O episódio causou constrangimento ao governo brasileiro, pois feria sua preocupação fundamental de se manter equidistante do conflito, levando alguns observadores a insinuar maquiavelmente que o Brasil simpatizava com a Bolívia, enquanto a Argentina apoiava o Paraguai.⁴⁷

⁴⁷ DORATIOTO, op. cit., p. 475-476; Kreeck a Kellogg, ofício, Assunção, 19 maio 1928, NA 732.34/6; ver também LEUCHARS, 1983, p. 317-326.

No início de dezembro de 1928, choques militares resultaram em grave incidente na zona fronteira, com a subsequente ruptura de relações diplomáticas entre a Bolívia e o Paraguai. Diante da tensão crescente entre os dois países, Mangabeira enviou as seguintes instruções às legações em La Paz e Assunção:

Infensos em absoluto à intervenção de qualquer país nos negócios do outro, timbramos aconselhar o Paraguai e a Bolívia que procurem fórmula ou solução jurídica sem a intervenção de outros Estados; assim se evitaria mau precedente e se conservariam intactas as soberanias respectivas, como tanto deseja o Brasil.⁴⁸

Em meados de dezembro, a divergência boliviano-paraguaia foi levada aos bons ofícios da Conferência de Conciliação e Arbitragem, mas Mangabeira continuou a sustentar o não-envolvimento do Brasil na crise. “Tudo evidentemente nos impõe a máxima discrição”, afirmou. “Devemos evitar a todo transe qualquer função de relevo”, repetiria três dias depois. O governo brasileiro favoreceria, como alternativa, uma mediação dos Estados Unidos que contasse com apoio continental: “Eis a marcha que ao nosso juízo o caso deve ter; a guerra seria evitada e o Brasil ficaria bem”.⁴⁹

A conferência decidiu pela criação de uma comissão de nove membros para examinar as condições em que havia ocorrido o incidente na zona em disputa. Argentina, Brasil, Cuba, Estados Unidos e Uruguai fariam parte da comissão, na qual a Bolívia e o Paraguai teriam dois representantes cada um. Convidado pelo secretário de Estado norte-americano para designar um representante à comissão, o Brasil preferiu declinar do convite. O governo brasileiro, em nota à embaixada dos Estados Unidos, alegou que,

⁴⁸ Mangabeira a Rodrigues Alves, tel., RJ, 12 dez. 1928, AHI 208/3/2.

⁴⁹ Mangabeira a Amaral, tels., RJ, 15 e 18 dez. 1928, AHI 235/4/7.

limitando-se com o próprio território onde se deu o incidente, e tendo recém-negociado tratados de limites com a Bolívia e o Paraguai, com repercussão sobre o mesmo território, o Brasil não ocultava os escrúpulos que o impossibilitavam de aceitar “qualquer função de juiz na causa em que poderia ser argüido, injustamente que fosse, de ter qualquer interesse, indireto ou direto, próximo ou remoto”. Estados outros que se achavam “desimpedidos para o caso” levariam a bom termo a tarefa que se propunha realizar.⁵⁰

A recusa brasileira foi recebida com surpresa em Washington, uma vez que a cautela excessiva do Brasil parecia desproporcional ao papel meramente de investigação que caberia à comissão, cuja responsabilidade seria de resto compartilhada por cinco países diferentes além dos dois diretamente envolvidos na questão. O Brasil, país limítrofe e teoricamente interessado na preservação da paz no Chaco, eximia-se de qualquer participação em uma tentativa multilateral de remediar o problema, optando por deixar que terceiros intervissem em seu lugar. Ao tomar conhecimento da estranheza que o fato havia causado ao Departamento de Estado, Mangabeira preocupou-se em não dar a entender que o Brasil tivesse faltado com as atenções devidas ao governo norte-americano. O chanceler brasileiro rapidamente orientou Amaral a exprimir a Kellogg toda a simpatia para com a ação que vinha sendo desenvolvida. Ausente da comissão, esclareceu, o Brasil seria talvez mais útil, não despertaria “ciúmes” e conservaria intacta sua posição para secundar por todos os meios os seus trabalhos, cujo sucesso final lhe interessava “decididamente”.⁵¹

Esse padrão de conduta prosseguiria ainda por mais tempo e o Brasil continuaria refratário a uma ação direta e construtiva em

⁵⁰ Mangabeira a Amaral, tel., RJ, 3 jan. 1929, AHI 235/4/7.

⁵¹ Mangabeira a Amaral, tel., RJ, 4 jan. 1929, AHI 235/4/7.

prol da pacificação do Chaco. Mesmo depois do governo Washington Luís, as dificuldades brasileiras iriam inibir uma abordagem menos tímida em relação ao problema chaquenho, que, infelizmente, tendeu a se agravar. Após diversas tentativas posteriores de evitar um confronto militar, a Bolívia e o Paraguai foram efetivamente à guerra pelo Chaco, entre 1932 e 1935, com resultados devastadores para ambos.⁵²

O retraimento diplomático do Brasil atingiria ainda outros campos. O presidente Alvear, por exemplo, mais de uma vez convidou Washington Luís para uma visita oficial à Argentina, que declinava sempre. Angel Gallardo, ministro das Relações Exteriores argentino, sugeriu como alternativa que Otávio Mangabeira visitasse Buenos Aires por ocasião do centenário da Convenção de Paz que encerrou a Guerra Cisplatina, em 27 de agosto de 1928, mas também não foi atendido.⁵³ Para compensar as recusas e ao mesmo tempo assinalar a boa vontade brasileira, foram organizadas pelo Itamaraty, no dia daquele centenário, comemorações especialmente preparadas para celebrar em grande estilo a amizade entre o Brasil e a Argentina. “A cidade amanheceu hoje engalanada”, relatou Mangabeira com satisfação. Pelas ruas do Rio de Janeiro se desfaldaram bandeiras dos dois países, arvoradas no mesmo mastro. Ao romper da alvorada, os navios da esquadra e as fortalezas, içando conjuntamente os pavilhões nacionais, deram uma salva de 21 tiros. Diferentes cerimônias ocorreram na capital e em outras cidades brasileiras. Eram “unânimes, através do território nacional, as vozes de louvor à grande República amiga”. Mangabeira usaria todas as oportunidades para sinalizar o desejo brasileiro de

⁵² Para uma visão geral das políticas do Brasil e da Argentina em relação ao Chaco, ver DORATIOTO, 1999.

⁵³ Rodrigues Alves a Mangabeira, tel., Buenos Aires, 8 abr. 1927, AHI 208/2/5; Rodrigues Alves a Mangabeira, tel. confidencial, Buenos Aires, 1º ago. 1928, AHI 208/2/5.

manter relações amigáveis com o país platino. Em suas conversas com José Guggiari, dois meses antes, Mangabeira referiu-se à Argentina sempre com entusiasmo, assinalando que a fraternidade argentina era ponto capital da política externa brasileira, “com pleno apoio do sentimento público”. Os próprios armamentos argentinos não preocupavam o Brasil, disse o chanceler ao presidente eleito paraguaio, e “até concorriam para o prestígio da América do Sul”.⁵⁴

Outro exemplo de autocontenção deu-se quando a Alemanha transmitiu ao governo brasileiro, em 1928, o desejo de elevar a legação alemã no Rio de Janeiro à categoria de embaixada. Em resposta, Mangabeira fez saber ao governo alemão que o Brasil receberia com prazer um embaixador daquele país, mas não estaria em condições de conceder “reciprocidade imediata”. O Brasil tinha então onze embaixadas no total: Lisboa, Washington, Londres, Roma, Vaticano, Paris, Bruxelas, Cidade do México, Santiago, Buenos Aires e Tóquio. O Uruguai e o Peru também insistiam fortemente na criação de embaixadas. Comparativamente, os Estados Unidos tinham na época quatorze embaixadas, a França treze, a Grã-Bretanha onze, a Argentina dez e a própria Alemanha oito. Mangabeira argumentou que se fossem criadas embaixadas em Berlim, Montevidéu e Lima, o Brasil teria ultrapassado as grandes potências, igualando-se aos Estados Unidos, o que exporia o governo brasileiro a “comentários desfavoráveis dentro e fora do país”.⁵⁵ Os escrúpulos brasileiros desestimularam a Alemanha, que só viria a ter embaixada no Brasil em 1936.

Em síntese, depois da superexposição da diplomacia Bernardes-Pacheco, no mais das vezes pífia em resultados, o Brasil abraçou uma postura de ultradiscrição, recomendada como o remédio para o reingresso do país na estima internacional.

⁵⁴ Mangabeira a Rodrigues Alves, tels., RJ, 19 jul. e 27 ago. 1928, AHI 208/3/2.

⁵⁵ Mangabeira a Guerra Duval, tel., RJ, 2 abr. 1928, AHI 203/3/3.

A instrospecção auto-imposta foi tão radical, todavia, que o Brasil se converteu em certo sentido em um anão político, reduzindo seu perfil diplomático próximo a zero, como demonstrado na questão do Chaco. Marcada pelo minimalismo na esfera política, a diplomacia Washington Luís–Mangabeira dedicou-se sobretudo a questões de baixo risco que apresentassem resultados concretos. Note-se que, além das atividades de demarcação de limites, o biógrafo de Mangabeira elencou entre algumas das realizações daquele chanceler as seguintes: a instituição dos Serviços Econômicos e Comerciais do Ministério das Relações Exteriores; a reforma do Palácio Itamaraty e a construção do Anexo para o Arquivo, a Biblioteca e a Mapoteca; os aperfeiçoamentos dos serviços de pessoal e material na Secretaria de Estado; congressos internacionais, como a reunião da Comissão de Jurisconsultos Americanos e a Conferência Parlamentar Internacional de Comércio, ambas em 1927, no Rio de Janeiro; visitas ilustres; e a ação em prol da língua portuguesa e da literatura brasileira. Sintomaticamente, o item sobre “política exterior” aparece em último e merece pouco mais de uma página apenas.⁵⁶ A opção por uma agenda interior parece ter ficado clara, portanto, privilegiando o trabalho administrativo endógeno, necessário e importante em qualquer gestão, mas provavelmente utilizado naquele contexto como substituto para uma agenda externa mais afirmativa.

Administrando o afastamento político da Europa

De acordo com a política brasileira de reconciliação internacional no governo Washington Luís, a superação das pendências externas do país também envolveu alguma atividade na Europa. Com a França, o Brasil estava em desacordo a propósito do modo

⁵⁶ OLIVEIRA, 1971, p. 86-105.

de pagamento dos chamados empréstimos-ouro, contraídos pelo governo federal no mercado financeiro francês. Em 27 de agosto de 1927, no Rio de Janeiro, os dois países assinaram um acordo de arbitragem, comprometendo-se a levar o caso à Corte Permanente de Justiça Internacional. O processo desenvolveu-se em Haia até que, em 12 de julho de 1929, com o voto vencido de Epiácio Pessoa, um dos juízes, a Corte emitiu sentença favorável à França, ficando o Brasil obrigado a pagar a soma devida aos portadores de títulos brasileiros em franco-ouro, e não em franco-papel, como pretendia.⁵⁷ A decisão provocou críticas no Brasil, mas o governo brasileiro, preocupado com o crédito do país no exterior, acatou a sentença proferida pela Corte. Para Otávio Mangabeira, era preciso assinalar a “probidade” do governo brasileiro, que revelava “propósito honesto” de pagar suas dívidas, para que todos ficassem sabendo ser o Brasil “uma nação com quem se pode tratar e a quem se pode emprestar”.⁵⁸

O governo brasileiro também decidiu retomar com maior rigor as negociações com a Alemanha a respeito das liquidações de guerra, assunto que se arrastava desde o início da década. Como visto no Capítulo 1, a Alemanha estava obrigada pelo Tratado de Versalhes a ressarcir perdas e danos causados em função da guerra às potências aliadas e associadas. Na Comissão de Reparações, o Brasil tomou parte na discussão sobre o total da dívida alemã e procurou fazer valer os direitos que lhe pareciam assegurados nesse total. Em 1921, a soma definitiva da dívida alemã para com os aliados havia sido fixada em 132 bilhões de marcos-ouro, mas, em 1923, a própria França, à qual o Protocolo de Spa havia atribuído 62% dos pagamentos alemães, ainda esperava para receber a quantia correspondente de seu crédito com a Alemanha.⁵⁹

⁵⁷ Cf. PESSOA, 1961, Vol. XXIII, p. 33-104.

⁵⁸ Mangabeira a Souza Dantas, tel., RJ, 28 jun. 1929, AHI 227/4/3.

⁵⁹ Relatório do MRE, 1923, p. 33-41.

As reclamações do Brasil contra o governo alemão, por prejuízos decorrentes da guerra, poderiam ser resumidas de duas formas: a) indenizações por prejuízos anteriores ou posteriores à beligerância do Brasil; e b) restituição do produto da venda do café pertencente ao Estado de São Paulo e apreendido pelo governo alemão em 1916. A essas questões somou-se a dos navios ex-alemães, arrestados pelo Brasil em 1917, na qual era discutido o título de propriedade dos navios e o direito do Brasil de avaliar seu valor de acordo com as leis nacionais, já que a Alemanha reclamava indenização pelos navios que perdera. Conseqüentemente, as negociações cruzaram-se e várias propostas de troca, compensações e cálculos de débito e crédito recíproco foram sendo aventadas para a execução das pendências financeiras entre os dois países, com amplo detalhamento técnico e jurídico.⁶⁰

Em 1928, contudo, o Brasil não havia recebido ainda o dinheiro relativo ao débito do café do Estado de São Paulo, conforme estabelecido no artigo 263 do Tratado de Versalhes. Washington Luís, oriundo da política paulista e ex-presidente daquele Estado, tinha particular interesse na resolução definitiva da questão da dívida alemã. Mangabeira deixou claro ao ministro brasileiro em Berlim, Adalberto Guerra Duval, que a situação reconquistada pela Alemanha não permitiria “evidentemente” colocar a questão nos mesmos termos de logo depois da guerra. No entanto, o soerguimento da Alemanha seria de molde a aconselhar aquele país a “regularizar seus interesses na América do Sul, especialmente no Brasil”. O chanceler brasileiro acreditava que a quantia necessária para liquidar as contas alemãs com o Brasil era “verdadeiramente insignificante em face dos seus orçamentos”.⁶¹

As negociações prosseguiram ao longo de 1929 e entraram em 1930 sem perspectiva de solução no curto prazo, para a frustra-

⁶⁰ Cf. Relatório do MRE, 1929, p. 26-46.

⁶¹ Mangabeira a Guerra Duval, tel., RJ, 29 maio 1928, AHI 203/3/3.

ção do governo brasileiro.⁶² Mangabeira parecia não se conformar com o fato, visto que a reivindicação brasileira seria juridicamente inatacável, baseada em artigos específicos dos tratados de paz de 1919. O tema era percebido no Brasil mais como uma pendência meramente bilateral, na qual caberia ao devedor pagar o que havia sido provado e argumentado como de direito ao Brasil receber, apoiado nos instrumentos legais pertinentes. Pouco se levava em consideração o contexto mais amplo da “questão alemã”, objeto de aceras controvérsias com os países aliados, sobretudo com a França, e tema de diversas conferências internacionais durante os anos vinte sobre esquemas gerais de pagamento, como o Plano Dawes (1924) e o Plano Young (1929). A Alemanha não aceitava os termos extorsivos das reparações devidas e tentava protelar ao máximo qualquer acordo. A dívida com o Brasil inseria-se nesse quadro, onde as considerações políticas prevaleciam sobre a argumentação jurídica. A Alemanha esquivava-se como podia e pretendia discutir o assunto somente na Comissão de Reparações, em conjunto com os esquemas globais negociados com os aliados. No final das contas, o saldo geral das negociações foi nulo para ambos os lados: a Alemanha não pagou o débito do café, mas, em compensação, o Brasil tampouco pagaria a indenização pedida pelos navios ex-alemães. E, entre as potências aliadas e a Alemanha, decidiu-se enfim pelo perdão da dívida alemã na Conferência de Lausanne, em 1932.

Uma das questões que melhor simbolizou a tensão dialética do Brasil entre a América e a Europa, na vigência do isolacionismo hemisférico, foi a da hipótese do retorno brasileiro à Liga das Nações. A expectativa na Europa era de que o Brasil poderia rever a atitude assumida pelo governo anterior, atribuída ao radicalismo de Artur Bernardes. O assunto interessava de perto à Grã-Bretanha, que, juntamente com a França, conferia prioridade política ao for-

⁶² Ver, a propósito, LEUCHARS, op. cit., p. 333-340.

talecimento da organização de Genebra. A embaixada britânica no Rio de Janeiro iniciou gestões confidenciais nesse sentido desde dezembro de 1926, sugerindo ao Itamaraty que a retirada havia sido uma “ação precipitada” do governo Bernardes.⁶³

Em artigo de 20 de fevereiro de 1927, assinado por um “observador diplomático”, *O Jornal* criticou a política de “esplêndido isolamento” do governo Washington Luís. Desde a morte do barão do Rio Branco e da passagem pelo Ministério das Relações Exteriores de Lauro Müller, Nilo Peçanha e Domício da Gama, a diplomacia brasileira estava nas mãos de chanceleres “fracos”, o que resultava na concentração de poder decisório no presidente da República em matéria de política internacional. Se Washington Luís desejasse atuar com energia na política externa, não teria nomeado Otávio Mangabeira como chanceler, mas sim Afrânio de Melo Franco ou Raul Fernandes, candidatos naturais para o cargo. Ambos, todavia, eram partidários da Liga das Nações e isso seria o oposto do programa de Washington Luís, o qual podia ser resumido em poucas palavras, afirmava o “observador diplomático” do jornal: “O menor contato possível com outras nações; ou melhor, apenas o contato indispensável a qualquer Estado que vive na sociedade internacional”. O artigo dava a entender que, em troca de apoio político, Washington Luís teria acordado com Artur Bernardes a manutenção da política antigenebrina, obrigando-se a não alterar a postura assumida em 1926 e optando pelo isolamento. Com sua “inatividade”, o Itamaraty estava seguindo uma política externa negativa, como se fosse possível para uma nação com os círculos de interesse do Brasil “retirar-se em sua própria concha e desaparecer dos espaços públicos onde os representantes de todos os povos civilizados do mundo se encontram para debater e resolver questões de interesse recíproco”.⁶⁴

⁶³ Alston a Chamberlain, ofício muito confidencial, RJ, 21 dez. 1926, FO 371/11964.

⁶⁴ “Esplêndido isolamento”, *O Jornal*, Rio de Janeiro, 20 fev. 1927, FO 371/11964; Alston a Chamberlain, ofício, RJ, 21 fev. 1927, FO 371/11964.

O autor do artigo de *O Jomal* estava decerto bem informado em suas considerações. Diplomatas estrangeiros acreditavam que o próprio Mangabeira era pessoalmente favorável ao retorno à Liga das Nações, mas com ordens em contrário dadas por Washington Luís. Raul Fernandes chegou a escrever para o secretário-geral da Liga, Eric Drummond, sugerindo uma gestão dos embaixadores da Grã-Bretanha, França, Itália e Bélgica com o governo brasileiro, no intuito de alterar a disposição do presidente da República no caso.⁶⁵ Em conversa com o embaixador britânico no Rio de Janeiro, Beilby Alston, Mangabeira indicou que, se a Liga havia escolhido sua política de cooperação “européia”, era natural que os Estados Unidos, a Argentina e o Brasil fizessem sua opção pela cooperação “americana”. O assunto, de qualquer forma, dependia exclusivamente da opinião do presidente, afirmou o chanceler.⁶⁶

No início de janeiro de 1928, David Lloyd George, ex-primeiro-ministro, líder do Partido Liberal e membro do Parlamento britânico, visitou o Brasil, acompanhado da família, permanecendo cinco dias no país. Durante a visita, constatou Mangabeira, “tudo correu admiravelmente”, embora não houvesse substância a relatar além das formalidades protocolares de praxe, visto que a visita não tinha nenhum caráter oficial. O encontro com Washington Luís foi rápido e formal.⁶⁷ Entretanto, nem tudo seria lazer e harmonia. Em 7 de janeiro, durante o jantar que lhe oferecera o ministro das Relações Exteriores, no Palácio Itamaraty, Lloyd George encerrou seu discurso de agradecimento com uma menção cautelosa, quase lírica, mas suficientemente explícita a respeito da volta do Brasil à Liga:

⁶⁵ Fernandes a Drummond, tel., RJ, 30 maio 1927, FO 371/11964; Drummond a Cadogan (Foreign Office), carta, Genebra, 4 jun. 1927, FO 371/11964.

⁶⁶ Alston a Chamberlain, tel. confidencial, RJ, 17 abr. 1928, FO 371/12743.

⁶⁷ Mangabeira a Régis de Oliveira, tel., RJ, 10 jan. 1928, AHI 219/3/5.

Perdoai-me, mas, com toda a humildade e com a máxima deferência, não posso deixar de exprimir a esperança de que este grande país se conserve naquele conselho de nações, que tanto ainda pode fazer para talhar o destino da humanidade. A vossa presença e a vossa influência são ali necessárias. As nações do futuro devem ser as guardas desse mesmo futuro. Cabe a elas guiar a humanidade, ao longo do caminho que conduz à grande aurora. Se lá estiverdes para ajudar os velhos continentes do mundo a resolver seus problemas, prestareis um grande serviço à humanidade, acelerando aquela promessa divina da paz, na terra, entre os homens de boa vontade.⁶⁵

A imprensa brasileira no dia seguinte, de forma quase unânime, criticou violentamente as palavras de Lloyd George. O *Paiz* desfechou um ataque direto à Grã-Bretanha e à Liga das Nações, estampando na primeira página matéria intitulada “O harém de John Bull”. Segundo aquele matutino carioca, pró-governamental, os outros países-membros da Liga seriam “odaliscas” do governo britânico, o principal opositor da candidatura brasileira a um assento permanente no conselho. O Brasil não iria aceitar retornar a Genebra, humilhado, depois de ter sido “maltratado, desprezado, ridicularizado e atirado fora da Liga”. Mesmo jornais de oposição, como o *Correio da Manhã*, uniram-se ao coro nacionalista de repúdio ao convite do ex-mandatário britânico. A única exceção foi *O Jornal*, que advogava a reparação do “erro” de 1926, que teria diminuído o prestígio do Brasil. O embaixador Alston transmitiu ao Foreign Office a impressão de que, em termos gerais, a visita de Lloyd George havia sido “satisfatória” para as relações anglo-brasileiras, exceto pelo incidente do convite em favor da Liga, considerado uma “gafe sem perdão” pela maioria da opinião pública brasileira.⁶⁹

⁶⁵ Relatório do MRE, 1928. Anexo A, p. 202-204.

⁶⁹ Alston a Chamberlain, ofício, RJ, 16 jan. 1928, FO 371/12743.

Em 9 de março de 1928, com apoio das grandes potências, o Conselho da Liga das Nações aprovou uma proposta de seu então presidente, o colombiano Francisco José Urrutia, autorizando-o a formular um apelo ao Brasil para que reconsiderasse sua decisão pela retirada e continuasse como Estado-membro da Liga. Apelo idêntico seria feito à Espanha, que também havia notificado em 1926 o seu desligamento da organização. A carta de Urrutia referia-se ao Brasil como “um dos campeões da arbitragem e da justiça internacional”. Após recordar a “preciosa colaboração” dos delegados governamentais e técnicos brasileiros em Genebra, indagava-se se o Brasil não voltaria a prestar sua assistência à Liga com seu idealismo e “sabedoria prática”.⁷⁰

Austen Chamberlain, secretário do Foreign Office, instruiu Alston a comunicar ao governo brasileiro que a Grã-Bretanha secundava o apelo do presidente do Conselho para que o Brasil retornasse à Liga das Nações. Aristide Briand, ministro dos Negócios Estrangeiros francês, enviou telegrama ao Itamaraty nos mesmos termos. Os governos britânico e francês procuravam atrair o Brasil de volta à Europa como contrapeso ao viés isolacionista e americanista que o governo Washington Luís havia esposado. Confidencialmente, Mangabeira adiantou aos dois governos que a resposta do Brasil iria obedecer a três preocupações essenciais: proclamar os serviços da Liga à civilização e à humanidade; assegurar todas as colaborações que fossem possíveis nas atuais circunstâncias; e deixar prevista a hipótese futura da volta efetiva do Brasil à organização de Genebra.⁷¹

O Itamaraty avaliou ser mais conveniente ao Brasil não retornar à Liga das Nações. Segundo informação de uso interno,

⁷⁰ Nota do presidente do Conselho da Liga das Nações ao governo brasileiro, Relatório do MRE, 1928. Anexo A, p. 63-64.

⁷¹ Mangabeira a Régis de Oliveira, tel. reservado, RJ, 7 abr. 1928, AHI 219/3/5; Mangabeira a Souza Dantas, tel., RJ, 7 abr. 1928, AHI 227/4/3.

escrita por Hildebrando Accioli, ex-secretário em Genebra e diretor interino da Seção de Limites e Atos Internacionais, havia três razões básicas para o governo brasileiro manter a sua decisão de 1926: 1) a política internacional de um país devia seguir uma diretriz uniforme, isto é, ter coerência e continuidade; 2) a Liga vinha perdendo bastante prestígio e as possíveis vantagens de uma volta ao seu seio talvez não compensassem os ônus daí decorrentes; e 3) a política brasileira de aproximação com os Estados Unidos talvez fosse um pouco prejudicada com a mudança de atitude em relação à Liga.⁷² Na verdade, a condição primordial a ser cumprida era irrealizável, ou seja, a de que não haveria *volte-face* do Brasil a menos que o país recebesse um assento permanente no Conselho.

Não havendo mais dúvida sobre qual seria a decisão a tomar, Mangabeira autorizou a embaixada brasileira em Washington a cientificar o fato reservadamente ao Departamento de Estado, em 22 de março, antecipando em linhas gerais o teor da resposta do Brasil ao apelo do Conselho: “Fiéis aos ideais que inspiraram a criação da Liga das Nações, praticaríamos, contudo, incoerência se voltássemos agora ao seu seio”.⁷³ Em 9 de abril de 1928, Mangabeira respondeu à carta de Urrutia confirmando em caráter definitivo a retirada brasileira da Liga. Redigida em termos cordiais, a nota afirmava que o governo brasileiro, “considerando devidamente o assunto”, não havia encontrado motivos que o aconselhassem a revogar uma situação que já havia encontrado definida, “sobretudo em condições de tanta delicadeza, sem que em nada se tenham alterado as contingências que a determinaram”. Afigurava-se, entretanto, que o Brasil podia continuar a colaborar com a Liga, mesmo não ocupando um lugar na Assembléia ou no Conselho. A nota

⁷² “Apelo do Conselho da Sociedade das Nações”, informação de Hildebrando Accioli para uso interno do MRE, RJ, 15 mar. 1928, AHI Lata 397, maço 6033.

⁷³ Mangabeira a Amaral, tel. confidencial, RJ, 22 mar. 1928, AHI Lata 397, maço 6033.

foi entregue no dia 7 de maio de 1928, simultaneamente em Genebra, Londres e Paris. A Espanha, por seu turno, em função do convite do Conselho, aceitou retornar à Liga sem restrições nem reservas.⁷⁴

Mangabeira procurou dar um tom positivo à nota, sem atacar a Liga das Nações, preocupado antes de tudo com a repercussão na imprensa européia. Durante o governo Washington Luís, como tem sido visto neste capítulo, o Itamaraty empenhava-se em melhorar a imagem do Brasil no exterior, muito desfavorável no governo anterior. Interessava saber, por exemplo, a forma como eram percebidas as tomadas de posição do país em política internacional. Como ocorria no contexto pan-americano, o importante para o governo brasileiro era “ficar bem com todos”, daí o interesse especial em obter a simpatia da opinião pública na Europa.⁷⁵ Em Paris, a imprensa francesa comentou a nota brasileira ao Conselho pondo em relevo a crescente perda de influência da Liga. O *Journal de Débats* observou que a ausência do Brasil e de outros países latino-americanos comprometia o princípio da universalidade e aumentava o desprestígio da Liga. A tendência, de acordo com aquele jornal, era de identificação cada vez maior do Brasil com a política norte-americana, contrária à organização de Genebra.⁷⁶ De fato, vista da Europa, a decisão brasileira de não retornar à Liga das Nações parecia indicar que o governo do Rio de Janeiro estava sendo fortemente influenciado pelo isolacionismo dos governos republicanos nos Estados Unidos. O Brasil estaria pendendo inexoravelmente para a órbita de Washington, como demonstrado há pouco na Conferência de Havana.

O governo brasileiro procurou mostrar que a sua saída definitiva da Liga, oficializada em 12 de junho de 1928, não significava

⁷⁴ Relatório do MRE, 1928. Anexo A, p. 65-66; Hipólito d'Araújo a Mangabeira, ofício, Madrid, 30 mar. 1928, AHI Lata 1011, maço 16.955.

⁷⁵ Mangabeira a Régis de Oliveira, tel. confidencial, RJ, 13 abr. 1928, AHI 219/3/5.

⁷⁶ Souza Dantas a Mangabeira, tel., Paris, 9 maio 1928, AHI 227/3/10.

hostilidade para com aquela organização internacional. Para tanto, sustentou o que chamou de “conceito de colaboração desinteressada do Brasil com a Liga das Nações”, ou seja, mesmo afastado de Genebra, o Brasil continuaria a participar das conferências internacionais e dos trabalhos promovidos pela Liga, quando convidado e assim julgasse conveniente. Como exemplo desse espírito de cooperação, o Brasil esteve presente, entre outras, na Conferência Econômica Internacional (maio de 1927) e na Conferência de Estatísticas Econômicas (dezembro de 1928), colaborou com as comissões de higiene e econômica da Liga e com o Instituto de Cooperação Intelectual, respondeu a questionários para a codificação do direito internacional, continuou membro do Bureau Internacional do Trabalho e manteve Epitácio Pessoa como juiz da Corte Permanente de Justiça Internacional, função que desempenhou até 1930.⁷⁷ A situação do Brasil em face da Liga das Nações, enfim, passou a ser semelhante à dos Estados Unidos, de abstenção e de não-engajamento em relação aos compromissos oriundos do Pacto, mas de cooperação amistosa nas áreas de interesse mais técnico que político. Nesse contexto, o afastamento político da Europa traria à baila novamente a discussão sobre o significado e o alcance das relações Brasil–Estados Unidos para a diplomacia brasileira, como será visto a seguir.

O Pacto Briand-Kellogg e a visita de Hoover ao Brasil

No final de junho de 1928, a imprensa brasileira noticiou que estava sendo negociado um tratado multilateral de condenação à guerra, patrocinado pela França e os Estados Unidos. A surpresa maior residia no fato de que o Brasil não havia sido convidado

⁷⁷ Relatório do MRE, 1928, p. 33-35.

a participar como signatário original, embora países como a Polônia e a Tchecoslováquia estivessem incluídos nas negociações. Informado dessa reação no Brasil pela embaixada norte-americana no Rio de Janeiro, Frank Kellogg esclareceu que originalmente Aristide Briand havia proposto tão-somente um tratado bilateral de amizade perpétua com os Estados Unidos, que sugeriram, por sua vez, a inclusão da Grã-Bretanha, Itália e Japão no instrumento proposto. A idéia de restringir o número de potências visava a facilitar as negociações e apressar a assinatura do tratado, o qual, uma vez concluído, seria aberto à adesão de todos os Estados. Foi decidido depois incluir os domínios britânicos, a pedido da Grã-Bretanha, e os outros países integrantes dos acordos de Locarno, a saber Alemanha, Bélgica, Polônia e Tchecoslováquia, já que o tratado tinha em mente em especial a situação na Europa, região onde era mais urgente reconhecer o princípio da abolição da guerra. Kellogg comunicou ao embaixador Edwin Morgan o entendimento de que não havia a intenção de excluir o Brasil, que seria convidado a se tornar parte do futuro tratado tão logo ele fosse celebrado.⁷⁸

Com efeito, em 27 de agosto de 1928, foi assinado, em Paris, o Tratado Geral de Renúncia à Guerra, que viria a ser conhecido como Pacto Briand-Kellogg, pelo qual os Estados signatários condenavam o recurso à guerra para a solução das controvérsias internacionais e renunciavam a ela como instrumento de política nacional em suas relações mútuas. A solução das disputas ou conflitos de qualquer natureza ou origem que pudessem surgir entre eles deveria ser buscada somente por meios pacíficos.⁷⁹ No mesmo dia, Morgan encaminhou nota ao Itamaraty convidando formalmente o Brasil a aderir ao Pacto. Em sua resposta, porém, o governo

⁷⁸ Morgan a Kellogg, tel., RJ, 28 jun. 1928, NA 711.3212 Anti-War/1; Kellogg a Morgan, tel., Washington, 29 jun. 1928, NA 711.3212 Anti-War/3.

⁷⁹ HARTMANN, 1985, p. 115-117.

brasileiro limitou-se a congratular-se com os Estados Unidos e as outras partes contratantes pela conclusão daquele tratado, cujos princípios já se achavam na consciência do Brasil mesmo antes de serem consagrados, em termos expressos, na sua Constituição Federal.⁸⁰

O Departamento de Estado entendeu que se o Brasil endossava os princípios do Pacto haveria então de ver com simpatia sua adesão a ele, mas essa não era a percepção brasileira. A esse respeito, Mangabeira explicou a Gurgel do Amaral, em 30 de agosto, que o Brasil vinha praticando uma política de “solidariedade eficiente” com relação aos Estados Unidos, o que havia sido evidenciado “de modo formal” na Conferência de Havana. O governo brasileiro desejava prosseguir com essa mesma política, estreitando mais e mais as relações com Washington. Era preciso, todavia, conciliar tais propósitos com a “preservação indeclinável da nossa personalidade internacional”. Como os Estados Unidos tinham encaminhado negociações para o tratado antiguerra “sem qualquer interesse no nosso concurso”, concluiu Mangabeira, pareceu oportuno e conveniente ao governo brasileiro guardar certa reserva quanto a esse instrumento, sobretudo levando em conta os dispositivos já contidos na Constituição brasileira de 1891.⁸¹

Amaral retrucou argumentando que se os Estados Unidos tivessem convidado o Brasil para o Pacto teriam criado uma celeuma na América hispânica por causa disso, provocando ciúme e ressentimento, em particular da Argentina. “Continuo convencido”, assinalou o embaixador brasileiro,

de que os Estados Unidos estarão conosco quando os nossos interesses vitais estiverem em jogo ou ferida diretamente a nossa personalidade internacional, mas a não ser assim, isto é, na eventualidade

⁸⁰ Relatório do MRE, 1928. Anexo A, p. 175-181; Morgan a Kellogg, tel., RJ, 29 ago. 1928, NA 711.3212 Anti-War/7.

⁸¹ Mangabeira a Amaral, tel., RJ, 30 ago. 1928, AHI 235/4/7.

de uma crise, evitarão uma situação em que não podem estar conosco sem abrir para si mesmo complicações em toda a América do Sul.⁸²

A análise de Amaral parecia indicar que, no jogo de freios e contrapesos da política dos Estados Unidos para a América Latina, o Brasil não poderia esperar tratamento diferenciado que prejudicasse a posição norte-americana com os demais países da região. O julgamento era pertinente, pois colocava a questão no contexto mais amplo da tomada de decisões em Washington, para além do saldo bilateral com o Brasil na conta de favores recebidos e prestados entre os dois países. Mas ainda assim persistia a crença de que os Estados Unidos viriam em socorro do Brasil quando os “interesses vitais brasileiros” estivessem sob ameaça, pressupondo um apoio incondicional norte-americano sem levar em consideração se também seria do interesse dos Estados Unidos, em qualquer circunstância, ajudar ou não o Brasil.

Morgan pôde apreciar que a opinião do Ministério das Relações Exteriores era apoiada pela imprensa e pelo Congresso Nacional, que compartilhavam a contrariedade do governo com o fato de que o Brasil não havia merecido atenção especial por parte dos Estados Unidos na questão do Pacto Briand-Kellogg. Segundo o embaixador norte-americano, havia sempre pessoas prontas a sugerir que os Estados Unidos estavam “indevidamente inclinados a agrupar o Brasil entre as potências sul-americanas de origem espanhola”, não diferenciando a posição peculiar do Brasil em vista de suas características raciais e lingüísticas, bem como de suas relações econômicas especiais com os Estados Unidos, “principal consumidor de seu produto agrícola mais importante”.⁸³ Não obstante, Kellogg instruiu Morgan, em 14 de setembro de 1928, a fazer ver ao

⁸² Amaral a Mangabeira, tel., Washington, 31 ago. 1928, AHI 235/3/18.

⁸³ Morgan a Kellogg, tels., RJ, 22 ago. e 1º set. 1928, NA 711.3212 Anti-War/10-11.

governo brasileiro que os Estados Unidos acreditavam que o Brasil, concordando com os princípios do Pacto, provavelmente desejaria ser um dos primeiros a aderir formalmente ao tratado, fato que daria “particular satisfação” ao governo norte-americano em função da tradição de amizade e entendimento cordial entre os dois países.⁸⁴

Mangabeira permaneceria firme em sua posição. Nas palavras do chanceler brasileiro, “demos um testemunho inequívoco de que, embora amigos leais dos Estados Unidos, guardamos inteira a nossa autonomia na política externa”. O governo norte-americano, que tanto contou com o Brasil em Havana, havia agora feito tudo “à nossa revelia”.⁸⁵ Na visão do governo brasileiro, a amizade com os Estados Unidos deveria ser pautada pela reciprocidade. O apoio do Brasil, com sua “solidariedade eficiente”, tinha um preço: o estabelecimento de um diálogo de duas mãos, como dois países amigos que se consultam mutuamente nos assuntos de interesse comum. Do contrário, não haveria parceria, mas mero alinhamento. O problema dessa concepção do relacionamento bilateral era a assimetria de poder entre os dois países e a diferença de percepção do papel de cada um nessa interação. No plano global, os Estados Unidos agiam unilateralmente segundo seus interesses, sem se preocupar com a opinião dos países latino-americanos. Gurgel do Amaral observaria com argúcia que, “lamentavelmente”, a tendência dos Estados Unidos nas administrações republicanas era “tratar com a Europa à revelia da América e com esta sem fazer caso da Europa, não havendo diplomacia que possa modificar estes moldes”.⁸⁶ Não se cogitava em Washington de consultar o Brasil antes de ser tomada uma decisão importante na política externa

⁸⁴ Kellogg a Morgan, tel., Washington, 14 set. 1928, NA 711.3212 Anti-War/13.

⁸⁵ Mangabeira a Amaral, tel., RJ, 15 set. 1928, AHI 235/4/7.

⁸⁶ Amaral a Mangabeira, tel., Washington, 20 set. 1928, AHI 235/3/18.

norte-americana. Para as autoridades norte-americanas, não havia uma “relação especial” entre o Brasil e os Estados Unidos, mas conformação do primeiro às políticas deste último. Assim, o Departamento de Estado, que dava o apoio brasileiro como certo, não conseguia entender por que o Brasil se recusava a aderir ao Pacto, vendo nessa dificuldade a ação de um terceiro país. Aparentemente, a mensagem que o governo brasileiro queria transmitir não estava chegando ao seu destinatário.

Um artigo do jornal *The Washington Post* traduziu a impressão generalizada de que o Brasil estava à espera da decisão da Argentina no caso do Pacto Briand-Kellogg, como se aquele país platino estivesse exercendo o papel de líder entre os sul-americanos. Outros artigos semelhantes apareceriam várias vezes na imprensa norte-americana, obrigando Amaral a afirmar pessoalmente a Kellogg, em 11 de outubro, que o Brasil analisava o caso de maneira independente e ia chegar às próprias conclusões no devido tempo. Da mesma forma que o Brasil não tinha o desejo ou a ambição de liderar outros países, não seguia também a liderança de outros. O secretário de Estado negou que aquela fosse a opinião do governo norte-americano ou que os Estados Unidos tivessem pensado por algum momento que o Brasil “estava sob o domínio da Argentina”, comprometendo-se a fazer uma declaração à imprensa nesse sentido.⁸⁷

Naquele momento, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador e Paraguai não haviam ainda decidido aderir ao Pacto Briand-Kellogg. A principal restrição ao Pacto na América Latina residia na interpretação que esse instrumento poderia receber da Doutrina Monroe e na possibilidade de que a guerra continuasse a ser praticada no continente sob o argumento da “legítima defesa”,

⁸⁷ Amaral a Mangabeira, tel., Washington, 14 set. 1928, AHI 235/3/18; Memorandum by the Assistant Secretary, Washington, 13 oct. 1928, NA 711.3212 Anti-War/18.

a qual os Estados Unidos tinham afirmado estar plenamente assegurada como prerrogativa dos Estados integrantes do Pacto. Amaral informou o Itamaraty de que o secretário de Estado norte-americano, que havia apostado seu próprio prestígio pessoal no sucesso daquele tratado, estava “especialmente ansioso” em contar com o apoio das Repúblicas sul-americanas, todas elas membros da União Pan-Americana. Se não o fizessem, pareceria que a UPA não era o que se supunha, uma “irmandade de nações amantes da paz”, ou então que havia algo de errado com o Pacto. Pior ainda, permanecia a convicção em Washington de que se a Argentina aceitasse o tratado os demais países sul-americanos de pronto também o aceitariam. Dado o momento político, Amaral propôs que o Brasil aceitasse o Pacto, mas não foi ouvido.⁸⁸

Entrementes, em 6 de novembro de 1928, após ter sido um dos secretários do Comércio mais ativos na história norte-americana, Herbert Hoover foi eleito presidente dos Estados Unidos, com grande apoio popular. A notícia causou preocupação no Brasil em razão da lembrança da intensa campanha movida pelo Departamento do Comércio contra a valorização do café, alguns anos antes, liderada por Hoover. A campanha havia perdido fôlego e Hoover adotara uma postura pública de tolerância em relação à política de defesa do produto (cf. Capítulo 4). Mesmo assim, ainda existiam resquícios de prevenção contra as tentativas brasileiras de controle do mercado cafeeiro. Em fevereiro de 1928, por exemplo, a casa de títulos e investimentos E. H. Rollins & Sons, de Nova York, consultou o Departamento de Estado sobre a conveniência de realizar uma operação de refinanciamento no mercado norte-americano, em conexão com o empréstimo contraído na praça de Londres, em 1926, pelo Instituto do Café do Estado de São Paulo.

⁸⁸ Amaral a Mangabeira, tels., Washington, 9 e 13 out. 1928, AHI 235/3/18; Kellogg a Morgan, tel., Washington, 9 out. 1928, NA 711.3212 Anti-War/15.

Em resposta, os banqueiros nova-iorquinos foram informados de que, “após cuidadosa consideração”, o governo norte-americano concluiu que não tinha havido mudança na situação que motivasse uma revisão da posição assumida àquela época, ou seja, de que a emissão de um empréstimo nos Estados Unidos ligado à valorização de café “não seria vista com favor”.⁸⁹

Pouco depois da eleição de Hoover, o governo norte-americano anunciou que o presidente eleito iria visitar vários países latino-americanos antes de tomar posse. Oficialmente, Hoover declarou que o propósito de sua viagem era promover o bom entendimento, assegurar a cooperação e familiarizar-se, ele próprio, com os problemas da América Latina comuns aos Estados Unidos. Gurgel do Amaral recordou que a visita seria a primeira de um presidente eleito norte-americano aos principais países da região. Pondo de lado a versão oficial, o motivo principal da viagem, acrescentou Amaral, era dissipar a má disposição reinante contra os Estados Unidos na América hispânica e insistir na adesão do ABC ao Pacto Briand-Kellogg, ao qual Hoover atribuía “excepcional interesse”, por ser aquele peça fundamental da política internacional dos Estados Unidos. Por essa razão, Amaral sugeriu uma vez mais que o Brasil aderisse ao Pacto, aproveitando o ensejo da visita do presidente eleito. O gesto seria “de incalculável vantagem para as relações de amizade entre o Brasil e os Estados Unidos”, asseverou o embaixador, que não logrou sensibilizar o Itamaraty para sua sugestão.⁹⁰

Hoover partiu do porto de Los Angeles, no final de novembro de 1928, com destino a Honduras, a primeira escala de seu longo *good-will tour* latino-americano. Em seguida, o presidente

⁸⁹ FRUS, 1928, Vol. I, p. 1019-1020. Sobre o estado da questão do café por volta de 1927-1928, ver SEIDEL, 1973, p. 483-492.

⁹⁰ Amaral a Mangabeira, tel., Washington, 10 nov. 1928, AHI 235/3/18. Sobre a viagem de Hoover à América Latina, ver DeCONDE, 1970, p. 13-24.

eleito e sua comitiva visitaram El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Equador, Peru e Chile, de onde se dirigiram por terra à Argentina. Em Buenos Aires, era forte o sentimento antiamericano e a recepção foi fria, prejudicada pelo ostensivo esquema de segurança que havia sido preparado como precaução contra a possibilidade de algum atentado. Depois de passar também pelo Uruguai, Hoover finalmente chegou ao Brasil, em 21 de dezembro de 1928. Amaral constatou com satisfação que toda a imprensa nos Estados Unidos estava repleta de notícias da chegada de Hoover ao Rio de Janeiro, a bordo do encouraçado U.S.S. *Utah*. O jornal *The New York Times* noticiou na primeira página que a recepção brasileira havia sido a maior dentre todas. Quanto ao número de pessoas, entusiasmo, esplendor, ornamentações e aclamações populares, “nenhuma igualou o grande acolhimento da metrópole brasileira”. O sorriso de Hoover mostrava quão genuíno era o seu prazer diante da amizade demonstrada pelo povo carioca. Poucos norte-americanos “terão recebido mais entusiásticas aclamações em seu próprio país”, dizia a matéria. Os jornais teciam loas à beleza natural da cidade, ao luxo dos detalhes e ao “aspecto feérico da capital, de dia e de noite”. As ruas haviam sido enfeitadas com bandeiras e jogos de luz, um dos quais resplandecia à noite e mostrava uma águia entre os dois pavilhões nacionais. Os artigos eram telegrafados pelos correspondentes que acompanhavam a comitiva do presidente eleito. Não havia dúvida alguma de que Hoover estava “em casa de amigos”, afirmou um deles. Deu-se destaque ao gesto de Hoover que, ao declinar de sua guarda pessoal, declarou que “não precisava ser protegido no meio de brasileiros”.⁹¹

O programa da visita incluiu passeio em carro aberto pela cidade, audiência especial com o presidente da República, sessão solene no Congresso Nacional, visita ao Supremo Tribunal, ban-

⁹¹ Amaral a Mangabeira, tel., Washington, 22 dez. 1928, AHI 235/3/18.

quete seguido de recepção, e corridas no Hipódromo. No Palácio do Catete, Hoover manteve uma conversa amigável com Washington Luís, na qual a questão da valorização do café não foi sequer mencionada. O Pacto Briand-Kellogg tampouco foi abordado. Na realidade, a motivação da visita de Hoover era basicamente de apresentar os Estados Unidos como um parceiro confiável e amigo ou, em outras palavras, como um “Bom Vizinho”. Daí por que os temas controversos foram deliberadamente evitados por ele durante toda a sua viagem. No dia 23 de dezembro, Hoover partiu com destino à América do Norte, convencido de que as relações Brasil–Estados Unidos estavam ancoradas em bases sólidas.⁹²

Apesar da profusão de declarações amistosas de parte a parte, a questão do Pacto antiguerra permaneceu inalterada. No final de janeiro de 1929, Kellogg faria mais uma tentativa de demover o governo brasileiro de sua rígida posição. O tratado já havia recebido adesões de quase todos os países do mundo e o governo do presidente Calvin Coolidge estimaria receber o apoio do Brasil para se obter a universalidade dos Estados como partes daquele instrumento. Enquanto recomendava Morgan a procurar uma vez mais levantar o assunto com o Ministério das Relações Exteriores, Kellogg adiantou a Amaral que gostaria de contar com a anuência brasileira antes do término do seu mandato, em março vindouro.⁹³ Diante do novo pedido, o Itamaraty informou à embaixada norte-americana que não era necessário para o Brasil aderir ao tratado antiguerra porque o país já o adotava na sua integridade, haja vista sua tradição pacifista de respeito às normas do direito internacional. Além disso, vigorando desde 1891 na Constituição Federal os princípios consagrados no Pacto, não caberia aderir, quase quarenta anos depois, aos referidos princípios. Amaral, que era a favor da adesão

⁹² SMITH, 1991, p. 186-188; Relatório do MRE, 1928, p. 59-61.

⁹³ Kellogg a Morgan, tel., Washington, 31 jan. 1929, NA 711.3212 Anti-War/23.

brasileira, comunicou ato contínuo que Kellogg havia ficado descontente com a atitude do Brasil, ao que Mangabeira replicou: “Foi ele entretanto o culpado, esquecendo-se do Brasil na ocasião oportuna, quando a conduta que ainda havia pouco tínhamos tido em Havana lhe devia inspirar para conosco maiores atenções”. O tema do Pacto, completou, havia sido uma oportunidade feliz para dar um “desmentido formal aos que procuram diminuir a nossa política externa, capitulando-a de subordinada aos Estados Unidos”. Éramos, enfim, “amigos, mas não caudatários”, resumiu Mangabeira.⁹⁴

Em suma, os Estados Unidos haviam sido punidos por não terem levado o Brasil na devida conta. O governo brasileiro marcou posição, mas é duvidoso que o real motivo de sua recusa tenha sido devidamente apreciado em Washington como gesto político de independência e auto-afirmação. As reais intenções brasileiras não ficavam claras para a maioria dos observadores externos, dando margem a conjecturas e a especulações. Se a confirmação da retirada da Liga das Nações foi atribuída à influência dos Estados Unidos, a recusa em assinar o Pacto Briand-Kellogg, por sua vez, foi interpretada como sendo hostil aos Estados Unidos. Além de incompatíveis entre si, Mangabeira comentaria em telegrama à embaixada em Londres que ambas as conclusões estavam “erradas”. E explicou: “O que os dois episódios demonstram é que sabemos guardar a nossa autonomia para exercê-la de acordo com o que nos parece em cada caso o direito ou o dever do Brasil”.⁹⁵

Talvez a interpretação mais verossímil encontrada pelo governo norte-americano, sugerida por Morgan, esteve ligada ao “amor próprio nacional”, ferido com a não-inclusão do Brasil nos signatários originais do tratado, sentimento que teria afetado a

⁹⁴ Mangabeira a Amaral, tels., RJ, 8 e 15 fev. 1929, AHI 235/4/7.

⁹⁵ Mangabeira a Régis de Oliveira, tel., RJ, 1ª dez. 1928, AHI 219/3/5.

postura imediata brasileira de forma mais importante “do que uma mente não-latina poderia conceber”.⁹⁶ O Brasil só viria a manifestar sua adesão ao Pacto Briand-Kellogg no final de 1933, durante a VII Conferência Internacional Americana de Montevideú, ainda que, como os anos seguintes mostrariam, a eficácia do tratado se tenha revelado meramente declaratória no que diz respeito à renúncia à guerra. Seja como for, o Pacto introduziu um elemento novo ao direito internacional público, na evolução da norma proibitiva da guerra no século XX, e, como tal, permaneceu como símbolo de uma era de aspirações de idealismo nas relações internacionais, identificada com a segunda metade da década de 1920.

A Missão D’Abernon e a rivalidade anglo-norte-americana

Dado essencial no desenho da política norte-americana de “Boa Vizinhança” era o volume do interesse econômico e comercial dos Estados Unidos na América Latina, que havia crescido enormemente desde a Primeira Guerra Mundial. A intenção de afastar o temor do “imperialismo yankee” visava, entre outras coisas, a criar um clima propício aos negócios, em linha com o “pan-americanismo progressivo” que Herbert Hoover sempre defendera, isto é, a promoção do progresso material da América Latina segundo os princípios liberais e valores norte-americanos.⁹⁷

A penetração dos Estados Unidos nas economias da região, na forma de exportações, empréstimos e investimentos diretos, afetava diretamente a Grã-Bretanha, que via sua posição no continente ameaçada pelo avanço norte-americano. Por isso, o périplo

⁹⁶ Morgan a Kellogg, tel., RJ, 13 out. 1928, NA 711.3212 Anti-War/20. Ainda sobre o Pacto Briand-Kellogg, ver SMITH, op. cit., p. 177-182.

⁹⁷ Sobre o *Progressive Pan Americanism* e a visita de Hoover à América Latina, ver SEIDEL, op. cit., p. 581-597.

latino-americano de Hoover foi acompanhado atentamente por diplomatas britânicos. De acordo com memorando do secretário comercial britânico no Rio de Janeiro, Stanley G. Irving, o crescimento de 85% no comércio dos Estados Unidos com o Brasil desde 1923, contra um aumento das importações brasileiras da Grã-Bretanha de apenas 15%, podia ser atribuído em certa medida ao fato de que o adido comercial norte-americano tinha um quadro de pessoal três vezes maior que seu equivalente britânico. Os fabricantes de manufaturas na Grã-Bretanha estavam provavelmente menos informados sobre o Brasil “do que sobre qualquer outro mercado importante”, dizia o memorando. A idéia era desenvolver um “esforço sustentado e construtivo”, necessário para reviver o comércio britânico no mercado brasileiro.⁹⁸

A importância do comércio na região foi destacada pelo jornal *The Times*, que considerou as relações existentes entre a Grã-Bretanha e os principais países da América do Sul como “predominantemente comerciais”. Acompanhando o crescimento dos assuntos comerciais no Foreign Office, era preciso haver uma mudança na forma tradicional de agir dos diplomatas britânicos nesses países, cuja tarefa devia cada vez mais obedecer a uma “nova concepção de seus deveres para com o comércio britânico”.⁹⁹ A propósito, o cônsul norte-americano em São Paulo, Charles R. Cameron, notou que a Grã-Bretanha estava perdendo terreno no comércio com a América do Sul e fazia “esforços desesperados para virar a maré”, de que seria exemplo a visita recente de Lloyd George ao Brasil. A Grã-Bretanha estaria “muito ansiosa” em relação ao comércio e começava a ver os Estados Unidos como via a Alemanha em 1912, o que, para Cameron, não era bom, porque a econo-

⁹⁸ Memorandum by the Commercial Secretary at Rio de Janeiro, 1929, PRO, BT 61/38/3.

⁹⁹ *The Times*, Londres, 4 jul. 1929, citado em BT 61/38/3.

mia dominava o mundo moderno e a Grã-Bretanha tinha “muitas qualidades esplêndidas para se tornar nosso inimigo”.¹⁰⁰

Em maio de 1929, o governo britânico decidiu enviar uma missão especial de alto nível à América do Sul, como resposta à visita de Hoover, a fim de desfazer a impressão de que a região tinha baixa prioridade na política econômica externa da Grã-Bretanha. A missão seria chefiada por Edgar Vincent, lorde D’Abernon, ex-embaixador em Berlim, e dela também fariam parte representantes de setores importantes da economia britânica: sir William Clare Lees, vice-presidente da Federação das Indústrias Britânicas e empresário no ramo da indústria têxtil da região de Manchester; G. E. Rowland, presidente da Associação de Engenheiros Agrícolas, ligado às indústrias de engenharia e construção; Julian Piggott, representante da indústria siderúrgica; e, na qualidade de secretário, H. W. Wiswould, do Departamento de Comércio Exterior (DOT).¹⁰¹

Antes de vir ao Brasil, a Missão D’Abernon visitou primeiro, em agosto de 1929, o Uruguai e a Argentina. Em Buenos Aires, a missão passou mais de duas semanas em negociações com o governo Hipólito Yrigoyen sobre as relações comerciais anglo-argentinas, mais intensas e profundas que no caso do Brasil. A missão chegou ao Rio de Janeiro em 15 de setembro e recebeu a colaboração do governo brasileiro para o desempenho de sua tarefa. Em declaração à imprensa, D’Abernon afirmou que a missão era “puramente econômica”. E proseguiu: “Nada temos a ver com política. Nossa única ambição é aprender, inquirir as condições, remover os impedimentos e obstáculos na trilha do progresso comercial”. Durante toda sua estada, o enviado britânico ressaltou que desejava

¹⁰⁰ Cameron a White (Assistant Secretary of State), ofício, São Paulo, 29 jan. 1928, NA 711.32/37.

¹⁰¹ Relatório do MRE, 1929, p. 146-148.

va estimular a reciprocidade no intercâmbio bilateral. Havia um “gigantesco mercado” aberto para os produtos brasileiros na Grã-Bretanha, mas o Brasil só exportava para lá uma pequena parte de sua produção. O comércio de frutas e carnes estava crescendo, embora aquém de suas possibilidades. No caso do café, a diminuição em 50% do consumo de álcool na Grã-Bretanha nos últimos quinze anos havia deixado um vácuo nas demandas da população, o qual poderia ser preenchido com o incentivo a outra bebida. Em discurso no Jockey Clube, durante banquete oferecido pelo ministro da Agricultura e Comércio, D’Abernon resumiu os dois propósitos de sua missão: estabelecer o comércio sobre bases recíprocas e eliminar as barreiras existentes ao intercâmbio. D’Abernon ainda flertou os anfitriões com elogios à política brasileira de estabilização financeira, que ele descreveu como a maior realização do governo Washington Luís.¹⁰²

O chamado de D’Abernon à cooperação serviu para aplacar as críticas de alguns jornais brasileiros no sentido de que a missão buscava apenas obter concessões tarifárias a favor das manufaturas britânicas. A agenda menos divulgada da missão, objeto de conversas reservadas com o presidente da República, centrou-se em quatro pontos: a) a conclusão de um acordo para a construção de navios do Lloyd Brasileiro em estaleiros da Grã-Bretanha, objetivando beneficiar a navegação costeira, projeto avaliado em cerca de £3 milhões, de interesse de firmas britânicas; b) a execução de novo contrato para a City Improvements Company, destinado a melhoramentos na cidade do Rio de Janeiro, que se encontrava pendente de aprovação no Congresso; c) a nova Lei de Falências brasileira, que viria a impedir processos de falência fraudulentos, prejudiciais aos bancos credores das empresas; e d) a remoção das tarifas sobre o carvão embarcado que oneravam as companhias bri-

¹⁰² Birch a Henderson, tel., RJ, 4 out. 1929, BDFA, Part II, Series D, v. 6, p. 148-151.

tânicas de navegação, uma vez que o carvão não era propriamente importado, mas sim consumido quase todo fora das águas territoriais brasileiras. Washington Luís concordou, em princípio, com as demandas apresentadas por D'Abernon, mas adiantou que os detalhes precisavam ser trabalhados. O presidente brasileiro aproveitou para levantar a questão dos direitos sobre o café importado pela Grã-Bretanha, acenando com possível troca de concessões mútuas. Ambos concordaram que nada do que havia sido conversado seria publicado.¹⁰³

Após cinco dias no Rio de Janeiro, D'Abernon partiu para São Paulo, onde permaneceu até o dia 25 de setembro, quando embarcou em Santos de regresso à Grã-Bretanha. Em suas conclusões a respeito da presença econômica britânica na América do Sul, D'Abernon chamou a atenção para os métodos antiquados, os problemas de *marketing*, as falhas no sistema de vendas e a representação ineficiente. Sugeriu que ministros e diplomatas acostumados a lidar com problemas econômicos e comerciais fossem mandados para a região, considerando que países não industrializados forneciam oportunidades econômicas à Grã-Bretanha que não mais existiriam em países mais avançados. Além disso, deveria ser criada uma seção específica sobre assuntos sul-americanos no Foreign Office ou no Departamento de Comércio Exterior, chefiada por um alto funcionário com experiência e conhecimento da América do Sul. Em outro de seus relatórios, D'Abernon salientou que as condições no Brasil eram diferentes daquelas na Argentina. O comércio e a indústria do país não estavam concentrados na capital. Embora o comércio da Grã-Bretanha com o Brasil fosse “consideravelmente menor” que com a Argentina, e os investimentos britânicos não fossem aqui da “mesma magnitude”, em muitos

¹⁰³ Brazil, Annual Report 1929, p. 7-9, FO 371/14207; Birch a Henderson, tel., RJ, 20 set. 1929, FO 371/13469.

aspectos ambos encontravam maiores dificuldades no Brasil. Em vista da importância crescente de São Paulo, “o principal centro comercial do Brasil”, D’Abernon recomendou que o consulado britânico naquela cidade fosse elevado a consulado-geral, que passaria a cuidar de todo trabalho comercial, ao invés de dividi-lo com o consulado-geral no Rio de Janeiro, como então ocorria. O quadro de funcionários consulares em São Paulo devia aumentar, bem como os salários do posto.¹⁰⁴

A embaixada britânica no Rio de Janeiro avaliou que a Missão D’Abernon havia alcançado seu objetivo de fortalecer o prestígio da Grã-Bretanha no país e desenvolver o comércio anglo-brasileiro. Concretamente, no entanto, a missão teve poucos resultados no Brasil. A renovação da frota do Lloyd Brasileiro foi interrompida por dificuldades financeiras do governo brasileiro, o mesmo acontecendo com o contrato da City Improvements Company. As tarifas de um e outro país sobre o carvão embarcado e o café permaneceram nos mesmos níveis de antes. Uma pequena missão industrial de Sheffield visitou o Brasil, em agosto de 1930, para avaliar o mercado do aço, mas aparentemente nenhum negócio foi fechado. Prejudicado pela crise econômica mundial, o comércio bilateral decresceu em 1930. No frígido dos ovos, o declínio comercial da Grã-Bretanha não pôde ser revertido e a participação britânica no mercado importador brasileiro diminuiu progressivamente, caindo de 20% nos anos 1926-1929 para 12% no período 1935-1938 (cf. Gráfico 6). Incapaz de recuperar os níveis de comércio pré-1914 que mantinha com o Brasil, quando ainda era o maior fornecedor das importações brasileiras, a tendência da Grã-Bretanha nos anos seguintes seria de concentrar seus interesses econômicos sobretudo na Argentina, seu maior parceiro comercial na região e

¹⁰⁴ Report of the British Economic Mission to South America (August to September 1929) on commercial diplomatic representation in Brazil, PRO, BT 61/38/3.

principal destino de seus investimentos na América Latina. Cumprir lembrar que o capital britânico investido no país platino alcançava £420 milhões, contra £285 milhões no Brasil.¹⁰⁵

A rivalidade anglo-norte-americana continuaria a motivar reações da Grã-Bretanha, que se encontrava claramente na defensiva diante da inexorável expansão econômica dos Estados Unidos. Em junho de 1929, durante uma audiência concedida ao embaixador Amaral, o presidente Hoover disse ao diplomata brasileiro que “muito desejava” receber em breve Washington Luís em visita aos Estados Unidos. O convite verbal causou embaraço ao governo brasileiro, que se viu na obrigação de dar uma resposta que se sabia seria negativa. Mangabeira argumentou que Washington Luís, “como em regra os presidentes em exercício”, não podia em absoluto, por diferentes motivos, ausentar-se do país. A explicação não convencia, mas era fato que a situação política interna dificilmente permitiria ao presidente se afastar do Brasil pelo tempo necessário para uma visita à América do Norte. Temendo que isso fosse interpretado como desfeita a Hoover, Mangabeira sugeriu a alternativa de mandar o candidato a presidente da República a ser eleito em 1º de março de 1930. Assim, naquele controvertido pleito contra a Aliança Liberal, com todas as fraudes e distorções reinantes no sistema eleitoral da República Velha, foi eleito presidente o candidato da situação e amigo pessoal de Washington Luís, o paulista Júlio Prestes de Albuquerque, que já recebia o compromisso de visitar os Estados Unidos antes de sua posse.¹⁰⁶

Quando o governo britânico soube confidencialmente que Júlio Prestes iria àquele país, tomou a iniciativa de convidar o pre-

¹⁰⁵ Irving a D’Abernon, carta confidencial, RJ, 28 mar. 1930, FO 371/14205; Brazil, Annual Report 1930, p. 2 e 8, FO 371/15067; Birch a Henderson, tel., RJ, 27 jan. 1930, FO 371/14205; MILLER, 1996, p. 129; RIPPY, 1959, p. 75-76.

¹⁰⁶ Amaral a Mangabeira, tel. confidencialíssimo, Washington, 22 jun. 1929, AHI 235/3/19; Mangabeira a Amaral, tel., RJ, 1º jul. 1929, AHI 235/4/7.

sidente eleito para uma visita também à Grã-Bretanha, supondo que ele passaria pela Europa em seu retorno ao Brasil. A idéia surgiu claramente como uma necessidade política. Em maio de 1930, o secretário do Foreign Office, Arthur Henderson, ao sondar a possibilidade de uma audiência a ser concedida pelo rei George V durante a visita, destacou a importância de “manter as melhores relações com os maiores Estados sul-americanos”, em particular com seus presidentes, que exerciam “poderes muito amplos”. O momento era oportuno, “especialmente agora que o relatório da missão do lorde D’Abernon acabou de redirecionar a atenção pública para as vastas potencialidades da América do Sul”. Houve certa confusão, entretanto, e Júlio Prestes de início recusou o convite britânico, pois não era sua intenção original se deslocar à Europa. Levado finalmente a aceitar o convite, o presidente eleito evitou imprimir um caráter oficial à sua escala européia da viagem, programada apenas para descanso e lazer, solicitando que as homenagens que viesse a receber fossem reduzidas ao mínimo.¹⁰⁷

Nos Estados Unidos, em junho de 1930, o programa da visita incluiu passagens por Nova York, Washington e Filadélfia, bem como visitas à Academia Militar de West Point e à Academia Naval de Annapolis.¹⁰⁸ O encontro entre Júlio Prestes e Hoover ocorreu em “ambiente da maior cordialidade”, segundo Gurgel do Amaral. Aparentemente, não havia uma agenda prévia de discussão e a conversa entre ambos se limitou à troca de cortesias. Em discurso durante banquete na União Pan-Americana, Hoover agradeceu a presença do presidente eleito brasileiro, “mais uma prova dessa sincera e ininterrupta amizade que sempre uniu nossos dois países”. O mandatário norte-americano lembrou a “cordial e es-

¹⁰⁷ Seeds a Henderson, tels., RJ, 29 abr. e 27 maio 1930, FO 371/14200; Henderson a Stamfordham, carta, Londres, 8 maio 1930, FO 371/14200; Mangabeira a Régis de Oliveira, tel., RJ, 9 jun. 1930, AHI 219/3/5.

¹⁰⁸ Mangabeira a Amaral, tel., RJ, 19 maio 1930, AHI 235/4/8.

pontânea recepção” que recebera no Rio de Janeiro e se referiu às riquezas do Brasil, emendando: “Não é necessário ser profeta para se dizer que o futuro do Brasil é de ilimitadas possibilidades”.¹⁰⁹

Na Grã-Bretanha, por seu turno, o programa em Londres foi cuidadosamente montado pelo Foreign Office com a intenção de impressionar e cativar o presidente eleito: almoço com o primeiro-ministro Ramsay MacDonald, banquete oficial em Whitehall, jantar com banqueiros e financistas da City, e encontro com o rei e a rainha no Palácio de Buckingham.¹¹⁰ Os britânicos haviam concluído que grande parte da boa vontade que o Brasil demonstrava para com os Estados Unidos tinha origem na forte impressão causada a Epitácio Pessoa pela acolhida norte-americana em sua visita àquele país, em 1919, também como presidente eleito, em contraste com a recepção mais fria nos países europeus visitados antes por Epitácio. A decisão britânica de providenciar cerimonial completo para Júlio Prestes, praticamente desconhecido no exterior, foi motivada mais pelo desejo de não ficar atrás dos Estados Unidos que por uma avaliação realista do prestígio ou da força política do visitante, considerado por alguns “mero fantoche nas mãos de uma panela de políticos fuxiqueiros”.¹¹¹ O gesto revelou-se decepcionante, tanto mais quanto o presidente eleito teve sua trajetória ao Catete interrompida pela Revolução de 1930.

Ainda na Europa, Júlio Prestes passou também pela França, em caráter não oficial, onde se encontrou com o presidente Gaston Doumergue.¹¹² É lícito afirmar que a viagem do presidente eleito ao exterior, em 1930, foi emblemática de um estilo próprio da diplomacia das oligarquias, atento à forma, mas carente de substância. O fato de que Júlio Prestes jamais tenha tomado posse talvez

¹⁰⁹ Amaral a Mangabeira, tel., Washington, 16 jun. 1930, AHI 235/3/20.

¹¹⁰ Régis de Oliveira a Mangabeira, tel., Londres, 12 jun. 1930, AHI 219/3/6.

¹¹¹ HAMBLOCH, 1968, p. 194.

¹¹² DEBES, 1982, p. 97-99.

demonstre como determinada concepção de diplomacia não poderia continuar incólume, à margem das mudanças que ocorriam tanto no interior da sociedade brasileira quanto no cenário internacional. Se o *tour* do presidente eleito foi historicamente pouco lembrado, caberia perguntar se o motivo estaria ou na queda meses depois do regime oligárquico, que levou Júlio Prestes ao exílio, ou na própria escassez de conteúdo daquele exercício, ou, melhor dizendo, em ambas as coisas.

Ao comentar o “sucesso” da visita e a cordialidade nos banquetes e homenagens a Júlio Prestes, o embaixador do Brasil em Londres, Régis de Oliveira, projetou “excelentes resultados” para as relações do Brasil com a Grã-Bretanha. Não obstante, dois dias depois dessa avaliação otimista, o embaixador brasileiro informou sobre a divulgação de matérias nos jornais britânicos dando conta que o Brasil iria atravessar, nos próximos meses, “a pior crise financeira de sua história” em razão do declínio do preço do café e à baixa do câmbio. Comentava-se em Londres a situação econômica desfavorável do país, somada à queda dos títulos brasileiros no mercado internacional. Somente o aumento da exportação ou um novo empréstimo poderiam favorecer o câmbio brasileiro e reverter essas expectativas negativas da City, concluiu Régis de Oliveira.¹¹³

De fato, a economia brasileira vinha enfrentando graves dificuldades desde o ano anterior. Antes mesmo da quebra da Bolsa de Nova York, em 24 de outubro de 1929, o setor cafeeiro já havia entrado em crise de superprodução, ocasionada por uma seqüência de safras abundantes, levando à queda nos preços e ao colapso da política do Instituto do Café do Estado de São Paulo. Após o *crack* da “quinta-feira negra”, a situação se deteriorou ainda mais. Os preços do café caíram em quase 50% nos meses seguintes. Em meados de 1930, a real extensão da crise de 1929 já se fazia sentir,

¹¹³ Régis de Oliveira a Mangabeira, tels., Londres, 6 e 8 jul. 1930, AHI 219/3/6.

marcando o fim dos anos de prosperidade ilimitada nos Estados Unidos, país que detinha 45% da produção industrial do mundo. A Grande Depressão seria profunda e mundial. O Brasil, com uma economia aberta e vinculada de várias maneiras ao exterior, dependia da economia mundial para a estabilidade e o desempenho de suas atividades econômicas. Por isso, o impacto adverso desse choque sistêmico foi brutal. No aspecto comercial, a retração dos mercados consumidores diminuiu drasticamente as exportações de café e outros produtos brasileiros, com reflexo no nível interno de renda. No terreno financeiro, a suspensão de investimentos, a contração do crédito e a cobrança de dívidas anteriores por parte dos credores afetaram negativamente o balanço de pagamentos do país e reduziram a oferta de capital externo para o equilíbrio das contas nacionais, provocando o estrangulamento da política financeira do governo Washington Luís. Seguiram-se inadimplências, bancarrotas, desemprego e recessão.¹¹⁴ O modelo agroexportador entrou em crise e, com ele, os fundamentos do Estado oligárquico foram abalados. A década de 1920 encerrava-se com prognósticos sombrios para o futuro, antevendo dias de dificuldades e sacrifício, condições penosas para um mundo que, certamente, nunca mais seria o mesmo.

¹¹⁴ Ver, entre outros, FRITSCH, 1988, p. 153-159; PELÁEZ, 1971, p. 79-87; DELFIM NETO, 1979, p. 96-102.

Capítulo 7

A diplomacia anti-revolução das oligarquias

A década de 1920 foi indubitavelmente um período explosivo na história política do Brasil, marcado pela crise político-institucional que resultou no ocaso da República Velha. A atmosfera revolucionária vivida internamente pelo país era motivo de perene preocupação para as autoridades do governo brasileiro e a política externa não deixou de ser afetada por essa circunstância. Além da intensificação do policiamento e da aprovação de instrumentos repressivos e outras medidas legais no plano interno, as elites oligárquicas procuraram exercer controle severo sobre a informação e contínua vigilância anti-revolucionária no exterior. Tal postura era bem característica no combate ao comunismo ou na contenção dos efeitos da Revolução Russa, com reflexos na atitude oscilante do Brasil em relação à Organização Internacional do Trabalho. Tal situação aplicava-se, ainda, às crescentes restrições ao ingresso de imigrantes no país e aos mecanismos de expulsão de estrangeiros.

A diplomacia anti-revolução das oligarquias, contudo, atingiu seu ponto alto contra as diversas sublevações armadas que sacudiram o país nos anos vinte, a começar pelas rebeliões tenentistas e, mais tarde, pelo próprio movimento vitorioso em outubro de 1930.

Claro está que as causas e motivações da Revolução de 1930 constituem um capítulo vasto na historiografia brasileira, cuja análise foge ao escopo deste livro.¹ Pode-se dizer, de modo bastante simplificado, que o assalto ao regime da República Velha se tornou politicamente viável a partir da cisão entre as elites oligárquicas regionais, ocorrida em junho de 1929, com a formação da Aliança Liberal entre os Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Entre um fato e outro, o *crack* de 1929 e a subsequente crise econômica mundial abalaram profundamente a posição dos cafeicultores do Estado de São Paulo, onde também já existia uma dissidência importante desde 1926: o Partido Democrático. Com as fraudes e manipulações de sempre, as eleições presidenciais de 1^a de março de 1930 deram a vitória ao paulista Júlio Prestes, apoiado pela situação, que derrotou o candidato oposicionista, Getúlio Vargas, ex-ministro da Fazenda de Washington Luís e presidente do Rio Grande do Sul. Somado ao descontentamento das classes médias urbanas, as lideranças civis dissidentes, para fazer a revolução antes que o povo a fizesse, buscaram a colaboração dos militares tenentistas que haviam pegado em armas contra o governo desde 1922. O tenente exilado de maior prestígio, Luís Carlos Prestes, convertido ao socialismo, não aderiu. Fervilhavam contradições na complexa e heterogênea coalizão político-social que esteve na base do movimento revolucionário. Serão considerados neste capítulo somente os desenvolvimentos que guardam relação direta com os aspectos diplomáticos da questão.

Comunismo, anticomunismo e questões do trabalho

Em 12 de março de 1917, segundo o calendário ocidental, o regime do czar Nicolau II foi derrubado por um movimento

¹ A bibliografia sobre a Revolução de 1930 é muito ampla para ser listada aqui. Para uma visão geral ver, por exemplo, OLIVEIRA, 1980 e FAUSTO, 1997, Prefácio.

insurrecional na Rússia, substituído por um governo provisório sob a chefia do moderado Kerenski. O governo brasileiro, segundo o espírito republicano, viu com certa simpatia o movimento que pôs fim à monarquia absolutista dos Romanov, já que, aparentemente, não haveria alteração fundamental naquele país além da própria queda do monarca. O governo de Kerenski indicou que a Rússia permaneceria em guerra contra os impérios centrais e o Brasil estava cada vez mais inclinado a romper sua neutralidade e também apoiar os aliados da Tríplice Entente. Em 9 de abril, seguindo o exemplo de outras potências ocidentais, o presidente Venceslau Brás encaminhou a Kerenski uma mensagem oficial de reconhecimento, assegurando o seu empenho em contribuir para “manter as mais cordiais relações de amizade com esse governo e o povo russo”.² Havia razão para se acreditar que poderia ter início um processo de maior aproximação entre os dois países.

Alguns meses depois, o êxito de Lenin e seus companheiros em Petrogrado mudaria radicalmente esse estado de coisas, mas o significado histórico da Revolução Russa não era de fato plenamente perceptível à maioria dos contemporâneos. No momento em que os bolcheviques russos tomaram o poder, em 7 de novembro de 1917, as atenções do governo brasileiro estavam voltadas para a condução da guerra ao lado das potências aliadas. O reconhecimento do estado de beligerância contra a Alemanha havia sido declarado dias antes pelo Brasil, em 26 de outubro, e estava em preparo a Lei de Guerra, que autorizaria o governo a decretar o estado de sítio e tomar medidas contra bens e súditos inimigos no país. O novo governo dos Sovietes, ao contrário, planejava sair da guerra e firmar a paz com a Alemanha. O Itamaraty reconhecia que a Rússia estava atravessando “uma crise nacional e internacional bem séria, cujas conseqüências, por enquanto, não podem ser

² Cf. MONIZ BANDEIRA et al., 1967, p. 319-325; HILTON, 1991, p. 10.

previstas".³ A desconfiança maior, de qualquer modo, estava ligada ao caráter revolucionário do novo regime, que esposava valores distintos e havia incorporado ao seu programa oficial o chamado à revolução socialista em todo o mundo. O Brasil não reconheceu o regime bolchevique russo. Ao negar o reconhecimento, o governo brasileiro ficou sem representação diplomática naquele país e, por conseguinte, a troca de correspondência entre as chancelarias praticamente se extinguiu. Os contatos oficiais russo-brasileiros pelos canais diplomáticos foram reduzidos ao mínimo após 1917. Em 26 de fevereiro de 1918, o encarregado de negócios brasileiro em Petrogrado, Gustavo Viana Kelsch, deixou a cidade e a legação do Brasil foi fechada. Em abril daquele ano, a Noruega aceitou a guarda dos interesses brasileiros na Rússia. Entretanto, a legação do Brasil em Oslo não se ocupou desde então de nenhum assunto político de relevância no tocante às relações com a Rússia e, a partir de dezembro de 1922, com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). O não-reconhecimento brasileiro, que perduraria até 1945, fez que, à margem do distanciamento oficial, as relações bilaterais experimentassem uma evolução dinâmica em outros terrenos, notadamente no campo político-partidário.⁴

Para reunificar as forças de sustentação da Revolução Russa e exportar o ideal revolucionário a outros países, os bolcheviques patrocinaram a fundação, em Moscou, da III Internacional Comunista (o Comintern), em março de 1919. Ao mesmo tempo, acontecia a Conferência da Paz de Paris, que havia sido convocada pelas potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial para discutir os termos de paz. As negociações sobre o trabalho na capital francesa, centradas na comissão encarregada de estudar as questões traba-

³ Relatório do MRE, 1918, p. 142.

⁴ Peçanha a legação em Oslo, tel., Rio de Janeiro, 8 abr. 1918, AHI 224/4/9; Cf. série de telegramas recebidos e expedidos de e para a legação em Oslo, AHI 224/4/8 e AHI 224/4/9; CASTRO, 1993, p. 112.

lhistas, definiram os princípios e os procedimentos a ser seguidos para a criação de um organismo permanente nessa área. Assim, a Parte XIII do Tratado de Versalhes, assinado em 28 de junho de 1919, tratou do estabelecimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que compreenderia: a) uma conferência geral dos representantes dos países-membros; e b) um Bureau Internacional do Trabalho (o secretariado da organização), sob a direção de um conselho administrativo. As conferências internacionais do trabalho deveriam ser anuais, das quais participariam delegações de composição tripartite: dois representantes dos governos, um dos patrões e um dos empregados. Nove princípios gerais foram ainda incorporados aos tratados de paz: negação do trabalho como mercadoria ou artigo de comércio; direito de associação; pagamento de salário adequado a um padrão de vida razoável; jornada de oito horas de trabalho por dia ou 48 horas semanais; descanso semanal de ao menos 24 horas; abolição do trabalho infantil; salário igual para trabalho igual; tratamento econômico equitativo a todos os trabalhadores de um país (entre imigrantes e nacionais, por exemplo); e sistema de inspeção para assegurar o cumprimento das leis de proteção ao trabalhador.⁵

A criação da OIT, que teria sua sede estabelecida em Genebra, atendia não só a considerações humanitárias e de justiça social, com vistas a remediar as misérias e as privações a que estavam submetidos trabalhadores em todo o mundo, mas também a fins essencialmente políticos. Sem a melhoria das condições do trabalho, o risco de instabilidade social crescente era muito alto. O preâmbulo da Constituição da OIT dizia textualmente que a injustiça engendrava “um descontentamento tão grande que a paz e a harmonia universais eram colocadas em perigo”. Do ponto de vista da Internacional Comunista, a OIT teria sido uma resposta conservadora e burguesa ao avanço do comunismo, cujo principal objetivo

⁵ Artigo 427 do Tratado de Versalhes. ALCOCK, 1971, p. 35. Ver, ainda, JOHNSTON, 1970, p. 12-15.

era o esvaziamento da revolução mundial via concessões ao operariado. O conluio parecia corroborado pelos fatos, como no caso da intervenção estrangeira na guerra civil russa em apoio às forças dos exércitos brancos de Kolchak e Denikin. Depois que o Exército Vermelho de Trotski logrou vencer a resistência contra-revolucionária, por volta de 1921, o regime bolchevique de Lenin consolidou-se definitivamente no poder e a lógica do “cordão sanitário” impôs-se, isolando a Rússia do resto da Europa. Tudo isso era sintomático do temor que a propagação das idéias revolucionárias socialistas despertava entre as potências ocidentais. Pode-se argumentar que a história das lutas e reivindicações trabalhistas, que ganhava força desde a segunda metade do século XIX, resultou, em 1919, na conformação de dois modelos diferentes para as questões do trabalho: a revolução preconizada por Moscou ou a reforma segundo as convenções de Genebra.

Signatário do Tratado de Versalhes e membro da Liga das Nações, o Brasil encontrava-se vinculado à OIT desde sua fundação. Para chefiar a delegação brasileira à I Conferência Internacional do Trabalho, que deveria ocorrer em Washington, em outubro de 1919, o presidente Epitácio Pessoa nomeou Afrânio de Melo Franco, várias vezes eleito deputado federal por Minas Gerais e ex-ministro da Viação e Obras Públicas do governo interino de Delfim Moreira. No entanto, a nomeação ocorreu poucas semanas antes do início da Conferência e, em conseqüência, a delegação atrasou-se: os trabalhos haviam começado em 29 de outubro e os representantes do Brasil só chegaram a Washington em 23 de novembro. Como haviam perdido toda a fase de discussão dos temas em pauta na Conferência, os delegados brasileiros intervieram pouco nos debates: Melo Franco, Carlos Sampaio e Fausto Ferraz combinaram entre si que só falariam quando fosse indispensável, a fim de não prejudicar o andamento dos trabalhos.⁶

⁶ Cf. MELO FRANCO, 1955, Vol. II, p. 952-956.

Na capital norte-americana, a atmosfera prevalecente não era simpática à Conferência Internacional do Trabalho. O Senado discutia diariamente reservas e emendas ao Tratado de Versalhes e a pressão dos republicanos isolacionistas antecipava a possibilidade de sua futura rejeição. A Conferência, que se desenvolvia na sede da União Pan-Americana, era vista por muitos como um artifício do presidente Woodrow Wilson e dos partidários da Liga das Nações para sensibilizar o público norte-americano e favorecer a aprovação dos tratados de paz pelo Congresso. Os Estados Unidos, país-anfitrião, não chegaram a participar da Conferência que, não obstante, aprovou diversos projetos de convenção e recomendações: limitação a oito horas de trabalho diário em estabelecimentos industriais; combate às conseqüências da desocupação forçada; emprego das mulheres antes e depois do parto; idade mínima para a admissão de crianças em indústrias; trabalho de mulheres e crianças à noite; reciprocidade de tratamento aos trabalhadores estrangeiros; prevenção do carbúnculo; proteção das mulheres e das crianças contra o saturnismo; criação de serviços públicos de higiene; e aplicação da Convenção de Berna de 1906, proibindo o emprego de fósforo branco na indústria.⁷

No Brasil, as notícias vindas da Europa de inquietação social e ebulição revolucionária encontraram o movimento operário em fase de intenso engajamento. A greve geral em São Paulo, em 1917, havia alcançado grandes proporções e outras se seguiam em diversas cidades pelo país. As conquistas da Revolução Russa eram acompanhadas com curiosidade e interesse, servindo de exemplo e estímulo para trabalhadores e lideranças sindicais. Os protestos populares passaram a incluir também demonstrações de solidariedade à revolução proletária na Rússia. Os jornais brasileiros, que reproduziam os telegramas das agências internacionais, davam conta

⁷ MACEDO SOARES, 1927, p. 213-214.

que o bolchevismo estava “por toda a parte” e que a onda revolucionária varria a Europa: levante espartaquista na Alemanha, regime socialista de Bela Kun na Hungria, mobilizações na Itália, Espanha, Áustria e outros países. Em 1919, após passeatas em comemoração ao 1º de maio, 20 mil trabalhadores paulistas entraram em greve, duramente reprimida pela polícia.⁸

Entre o operariado brasileiro a corrente política mais influente era o anarco-sindicalismo, que, depois da Primeira Guerra Mundial, começou a perder espaço para outras tendências ideológicas, sobretudo os comunistas, então referidos como “maximalistas”. Em março de 1922, após contatos articulados por Astrojildo Pereira, sobre os quais boa dose de polêmica iria surgir, como no caso do “cometa de Manchester”, era fundado por um grupo de intelectuais e operários o Partido Comunista do Brasil (PCB), que quatro meses depois seria posto na ilegalidade pelo governo. O PCB solicitou em seguida sua filiação à Internacional Comunista, sendo aceito, em princípio, como partido “simpatizante”.⁹ Otávio Brandão, um dos líderes do PCB, escreveu um estudo sobre a situação política nacional, uma das primeiras análises em que se tentava aplicar à sociedade brasileira o arcabouço teórico do marxismo-leninismo. O argumento de Brandão expunha a contradição fundamental desde 1889 entre o “capitalismo agrário semifeudal” e o “capitalismo industrial moderno”. Nas disputas do imperialismo no Brasil, o primeiro era identificado com a Grã-Bretanha e o segundo com os Estados Unidos. As teses do “agrarismo *versus* industrialismo” iriam dominar por algum tempo a formulação político-doutrinária do PCB, sobretudo em seu II Congresso, em maio de 1925.¹⁰ Infelizmente, tentativas de aplicar acriticamente essa linha de argumentação à Revolução de 1930 resultaram em interpretações equivocadas, como

⁸ ALBERT, 1988, p. 268; MONIZ BANDEIRA, op. cit., p. 210 e 224-225; FAUSTO, 1996, p. 297 e seg.

⁹ Sobre o caso do “cometa de Manchester”, ver CARONE, 1989, p. 90-92 e MONIZ BANDEIRA, op. cit., p. 290-291.

¹⁰ ZAIDAN FILHO, 1985, p. 67-69.

aquela sugerida por Basbaum, que atribuiu o movimento revolucionário a interesses industriais norte-americanos em confronto com interesses britânicos ligados aos cafeicultores paulistas. Sabe-se hoje que, ao contrário, os Estados Unidos apoiaram o governo Washington Luís e não as forças revolucionárias lideradas por Getúlio Vargas.¹¹

A defesa pelo Comintern da revolução socialista em âmbito mundial fez surgir inevitavelmente sua antítese: o anticomunismo. A elite dirigente oligárquica e outros setores conservadores da sociedade brasileira encaravam com desmedido alarme o espectro do bolchevismo. À repressão interna, um dos fatores que levou ao arrefecimento das mobilizações operárias a partir de 1920, somou-se uma atitude de vigilância externa. Diplomatas brasileiros em postos na Europa freqüentemente se referiam em comunicações telegráficas ao Itamaraty aos perigos que rondavam a civilização ocidental, acossada pelos ventos revolucionários que sopravam das estepes russas. Buscava-se intensificar a cooperação policial com outros países e ampliar a troca de informações sobre a ação de agentes dos Soviéticos. A expulsão de estrangeiros “indesejáveis”, como será visto, tornou-se um recurso banal. A concessão de vistos a nacionais russos e imigrantes originários do Leste europeu era cuidadosamente controlada. Em dado momento, o Bureau Internacional do Trabalho pretendeu estabelecer cerca de 200 mil refugiados russos na América do Sul, muitos deles na Argentina e no Brasil. O governo Artur Bernardes, indagado a respeito, não mostrou grande interesse e duvidou que pudesse haver supervisão adequada na seleção desses refugiados. As autoridades governamentais, tanto no âmbito federal quanto no estadual, desejavam receber apenas trabalhadores agrícolas que permanecessem no campo e não mi-

¹¹ BASBAUM, 1986, p. 265 e 289-292. Sobre a Revolução de 1930, ver o item final deste capítulo.

grassem posteriormente para os centros urbanos. A imigração de “intelectuais” devia ser decididamente evitada, sob a suspeita de que eles poderiam ser simpatizantes das doutrinas bolcheviques. Se de fato enviado, o primeiro grupo de refugiados russos, em número restrito e cuidadosamente selecionado, deveria ser observado após sua chegada no Brasil e imigrantes adicionais só seriam admitidos após prova da eficiência e adequação da primeira leva.¹²

Deve-se ressaltar que o governo Bernardes tinha inúmeras críticas à ação da OIT, a começar pela freqüente periodicidade das conferências internacionais do trabalho. Para o governo brasileiro, a esmagadora maioria das delegações às conferências era européia, principalmente entre os representantes dos operários, o que tornava essas assembléias anuais “verdadeiros congressos socialistas”, nos quais as correntes mais radicais tentavam imperativamente ditar leis ao mundo em matéria de legislação social. A própria formação política e intelectual do diretor do Bureau Internacional do Trabalho, o socialista francês Albert Thomas, tendia a imprimir à instituição um “acentuado cunho de aparelho de propagação intensiva dos ideais socialistas mundo afora”. As conferências anuais tornaram-se logo um “poderoso núcleo de agitadores” para a expansão de certas conquistas liberais que, se tinham alguma razão de ser na Europa, não apresentavam para o Brasil nenhuma vantagem apreciável. As conferências aprovavam todos os anos tantas convenções que os países não tinham tempo para adotá-las, pois outras surgiam “tumultuariamente a atropelar a execução das primeiras”. A profusão de convenções dessa natureza já seria tão grande que não haveria país algum que as tivesse posto em vigor. As peculiaridades do operariado europeu, ainda segundo o governo brasileiro, em conseqüência de “arraigados preconceitos aristocráticos”, levavam as massas proletárias daquele continente a uma coligação

¹² Morgan a Kellogg, tel., Rio de Janeiro, 22 abr. 1926, NA 832.5561/3.

contra a burguesia, o que não se aplicava ao Brasil, “com um povo igualitário por índole”, onde não haveria castas, credos políticos ou fé religiosa que separassem profundamente os homens.¹³

O desinteresse do Brasil em relação à OIT havia sido erigido em política governamental, com base na distinção, real ou imaginária, entre os problemas vividos nos continentes americano e europeu. Aplicando a visão do meio internacional que marcaria a política externa brasileira na década de 1920, qual seja a dicotomia entre América e Europa e a crença na superioridade intrínseca do Novo Mundo, o governo brasileiro conscientemente limitou sua colaboração à OIT. Ao ser informado pela delegação do Brasil em Genebra de que uma vaga havia sido aberta para o Conselho administrativo do Bureau Internacional do Trabalho, o ministro das Relações Exteriores, Félix Pacheco, descartou desde o princípio a hipótese de candidatura do Brasil por entender que as questões de trabalho não eram tão graves no país que exigissem “atenção mais desvelada” que aquela já dispensada internamente pelo Congresso Nacional, criando a Comissão de Legislação Social, ou pelo governo federal, com a instituição do Conselho Nacional do Trabalho. “Precisamos não criar, por divertimento teórico, problemas que aqui não existem, ou que apenas mal se esboçam por enquanto em nosso meio”, assinalou Pacheco. Evidência disso seria a maneira irregular com que o Brasil comparecia às conferências internacionais do trabalho, revelou o chanceler brasileiro, sem nunca haver feito “distinção adequada” entre os delegados oficiais, patronais e operários.¹⁴

Por lhe ser indiferente o resultado, o Brasil demorava a ratificar a emenda ao artigo 393 do Tratado de Versalhes, a qual elevava o número de representantes no Conselho administrativo do

¹³ JORNAL DO COMMERCIO, *Quatriênio Artur Bernardes*, 1926, p. 119-120.

¹⁴ Pacheco a Melo Franco, despacho, RJ, 2 jun. 1925, AHI 274/2/11.

Bureau, reservando obrigatoriamente quatro lugares a países extra-europeus. Da mesma forma, as convenções aprovadas pela OIT não eram em sua maioria ratificadas pelo Brasil. Algumas delas versavam sobre indenizações em casos de acidente no trabalho, descanso dominical, trabalho noturno em padarias e proteção aos trabalhadores marítimos. Em termos de legislação social, o país estava atrasado em comparação com outros países, mesmo na América Latina, onde Argentina, Chile e Uruguai já haviam adotado leis relativas ao trabalho e à previdência social. O Brasil só começaria a avançar nesse campo depois de 1930, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O Conselho Nacional do Trabalho, destinado a regular as relações entre patrões e empregados em assuntos trabalhistas, havia sido instalado pelo governo Bernardes, em 30 de abril de 1923, em função de uma disposição do Tratado de Versalhes. A existência desse órgão consultivo, ainda que limitado em sua atuação prática, assegurava, pelo menos, um nível mínimo de compromisso do Brasil com a OIT.

Em julho de 1925, Albert Thomas visitou o Brasil, onde permaneceu por algumas semanas em “inspeção visual”, como ele próprio definiu o caráter de sua visita, mantendo contatos com políticos nacionais e lideranças sociais. Anarquistas e comunistas criticaram a vinda de Thomas, insatisfeitos com a OIT e contrários ao encaminhamento reformista dado por Genebra à questão social. Nem o governo brasileiro, apesar das formalidades e cortesias de praxe, recebeu a visita com muito entusiasmo. O Relatório do Itamaraty registraria que Thomas tivera a ocasião de observar a diferença, “bastante grande às vezes”, entre certos problemas do trabalho no Brasil em comparação com a Europa, tanto em relação ao seu aspecto político-social quanto ao econômico, “a ponto de exigirem soluções muito diversas das encontradas para idênticos problemas europeus, apesar da similitude de suas linhas gerais”.¹⁵ Depois de sua passagem pelo Brasil, todavia, o diretor do Bureau

¹⁵ Relatório do MRE, 1925-1926, p. 40.

concedeu entrevista a uma revista italiana com uma visão algo mais dura de suas impressões de viagem, a qual motivou uma reclamação por escrito do governo brasileiro, que esperava ouvir comentários mais lisonjeiros e não críticas à realidade social no país.

Nas conferências internacionais do trabalho, a representação governamental brasileira era formada em geral por membros da delegação permanente do Brasil em Genebra, diplomatas ou assessores técnicos, como Frederico de Castelo Branco Clark, Elizeu Fonseca de Montarroios, Júlio Augusto Barbosa Carneiro e Afonso Bandeira de Mello, comumente indicados para tomar parte em outras conferências organizadas a cada ano pela Liga das Nações. A representação patronal costumava ser preenchida (Costa Pinto, Eduardo de Nioac, Luis Betim Paes Leme, Olavo Egídio Aranha Júnior, Oliveira Passos, entre outros), mas o operariado pouco se fazia representar. A circunstância de se apresentar a delegação brasileira muitas vezes incompleta limitava a participação do país nos trabalhos das comissões e era objeto de comentários nas conferências. Os representantes operários dos outros países atribuíam a ausência dos colegas brasileiros não a desinteresse de classe, mas a pressão governamental, ao passo que o governo brasileiro insistia que os problemas relativos aos trabalhadores não tinham, fora do continente europeu, “a mesma importância e igual caráter”.¹⁶ Para a VIII Conferência Internacional do Trabalho, em 1926, foi nomeado como delegado operário Carlos Dias, ex-anarquista, tido como pelego ou “amarelo” pelos comunistas. Consta que Dias tenha defendido o regime de oito horas de trabalho, que julgava ser o mais eficiente para a produção, mas os sindicatos no Brasil não se sentiam representados em Genebra. O PCB, em particular, abominava o processo seletivo, manipulado para favorecer a escolha de um delegado operário submisso aos interesses da classe patronal.¹⁷

¹⁶ *Ibid.*, p. 37.

¹⁷ CARONE, *op. cit.*, p. 135; Relatório do MRE, 1926, p. 34-36.

Após a retirada do Brasil da Liga das Nações, em junho de 1926, o Ministério das Relações Exteriores entendeu que o Brasil devia mesmo assim permanecer membro da Organização Internacional do Trabalho. A decisão brasileira de não abandonar a OIT foi bem recebida em Genebra e rendeu elogios de Albert Thomas e Tancredo Soares de Souza, representante da organização no Rio de Janeiro. Houve, na realidade, uma mudança de concepção na transição do governo Bernardes para a presidência de Washington Luís. Em janeiro de 1927, uma informação interna do Itamaraty, assinada por Hildebrando Accioli, assinalava que a OIT, “indiscutivelmente”, constituía “uma das mais notáveis criações dos tratados de paz”, protegendo internacionalmente o trabalho assalariado e procurando assegurar o bem-estar físico, moral e intelectual dos trabalhadores. A OIT afastava assim muitas das causas de descontentamento e de mal-estar que ameaçavam a ordem social e a paz entre os povos. Accioli observou que era um engano considerar que aquela organização internacional fomentava agitações sociais e reivindicações operárias. Segundo ele, a OIT funcionava como “uma espécie de válvula de segurança” a impedir que se tornassem “perigosas” certas reivindicações.¹⁸ Ao contrário do governo Bernardes, portanto, que acumulava restrições de toda ordem à atuação da OIT, o governo Washington Luís avaliou que aquela organização genebrina tinha no final das contas seu lado “positivo”. Essa nova concepção instrumental do papel da OIT, como caixa amortecedora de pressões sociais, levou o governo brasileiro a não romper seus vínculos com a organização, apesar de estar o Brasil já afastado da Liga das Nações, decisão que, de resto, vinha somar-se a outras medidas anti-revolucionárias que as elites oligárquicas brasileiras buscavam implementar no âmbito internacional, como este capítulo tenta mostrar.

¹⁸ Informação da Seção dos Limites e Atos Internacionais, MRE, Rio de Janeiro, 8 jan. 1927, AHI 276/2/1; Relatório do MRE, 1928. Anexo A, p. 85-87.

Com relação à penetração comunista na América Latina, em meados de 1925, deu-se a abertura, em Buenos Aires, do Secretariado Sul-Americano da Internacional Comunista. A escolha da Argentina como primeira sede do Comintern na América do Sul obedecia a uma avaliação das melhores perspectivas do comunismo naquele país. Boris Kraevski, representante da Yuzhamtorg, criada para incentivar o comércio da União Soviética com os Estados Unidos, havia sido enviado à capital argentina com o objetivo de ampliar a ação da companhia na região. O Partido Comunista argentino, fundado em 1919, era um dos pioneiros no continente e a organização do movimento parecia bem mais adiantada no Rio da Prata que no Brasil. Deve-se notar, contudo, que a América Latina era de interesse apenas secundário para o Comintern, que acreditava difícil o triunfo da revolução socialista nos países latino-americanos antes que isso acontecesse na Europa ou na Ásia. Para Moscou, a revolução não chegaria à América Latina a não ser como resultado da vitória da classe trabalhadora primeiro na Europa Ocidental ou nos Estados Unidos. O papel reservado aos chamados “países coloniais e semicoloniais” seria basicamente figurativo.¹⁹

Oportunamente a demonstrar o campo fértil que poderia ser o Rio da Prata para o comunismo, em agosto de 1926, como fizera o México dois anos antes, o Uruguai reconheceu o governo da União Soviética, fato que gerou apreensão nos governos dos países vizinhos. Autoridades na Argentina manifestaram receio de que uma legação soviética em Montevideú, com privilégios e imunidades diplomáticas, pudesse representar alguma ameaça, já que não seria possível fiscalizar suas atividades “convenientemente”. O governo brasileiro temeu o aumento da presença no continente do movimento comunista internacional, diretamente identificado com

¹⁹ CABALLERO, 1986. Introduction, p. 1.

a União Soviética. Alguns atribuíram o reconhecimento uruguaio a manobras de política interna, parte da estratégia do partido colorado para obter a adesão e o voto dos comunistas na próxima eleição presidencial naquele país. Outros viram no gesto do Uruguai o resultado das gestões secretas que um emissário soviético (provavelmente Kraevski) vinha fazendo em diversos países sul-americanos para o estabelecimento de relações diplomáticas com Moscou. Naquela época, a exemplo dos Estados Unidos, vários países da América Latina, até mesmo o Brasil, não haviam ainda reconhecido os Sovietes, sob o argumento de que aquele governo pregava o desaparecimento dos Estados capitalistas e dos regimes democráticos, incitando as massas a derrubar governos eleitos no Ocidente.²⁰

No breve período de distensão do recém-empossado governo Washington Luís, o PCB voltou à legalidade, em janeiro de 1927, mas a bonança durou pouco. Em 12 de agosto de 1927, o governo conseguiu aprovar a chamada “Lei Celerada”, que impunha restrições à liberdade de imprensa e ao direito de reunião, além de prever o fechamento de sindicatos, associações, clubes e agremiações tidas como subversivas ou que praticassem atos contrários à ordem pública, à moral e à segurança. O PCB foi novamente considerado ilegal e seu jornal oficial, *A Nação*, suspendeu voluntariamente sua publicação no dia seguinte à aprovação da lei. Concebida para a “supressão do comunismo no Brasil”, a nova lei podia ter aplicação muito mais ampla, razão pela qual até órgãos de imprensa moderados se sentiram cerceados em sua liberdade de pensamento e expressão. No Congresso Nacional, o deputado Aníbal de Toledo, autor do projeto de lei, afirmou possuir documentos que provariam

²⁰ Alves a Pacheco, tel., Buenos Aires, 29 ago. 1926, AHI 208/2/4; “Os Sovietes e a América do Sul”, *Correio Paulistano*, São Paulo, 22 set. 1926, CPDOC, Arquivo Ciro de Freitas Vale, série diversos, CFV 25.12.28d.

a intensificação da propaganda na América do Sul por parte do governo soviético, que teria aberto novos créditos especialmente para esse fim. Para Toledo, somente na capital da República existiriam 129 células do PCB. Os documentos a que se referia o deputado teriam sido interceptados pela legação do Brasil em Berna, onde o ministro Raul do Rio Branco mantinha contatos privados com uma organização anticomunista suíça, fundada por Théodor Aubert, a Entente Internacional contra a Terceira Internacional.²¹

Jornais de esquerda no Brasil viram a mão do imperialismo britânico por trás da aprovação da “Lei Celerada”. Em maio de 1927, a Grã-Bretanha havia rompido as relações com a União Soviética, acusada de promover espionagem e subversão. Entre os documentos divulgados para embasar as alegações do governo britânico, como prova de que até no Rio de Janeiro operavam agentes e espões bolcheviques, foram listados alguns endereços de residências na capital brasileira que serviriam de apoio a essas atividades. Azevedo Lima, deputado pelo Bloco Operário e Camponês, partido que funcionava como uma frente legal do PCB, protestou na Câmara dos Deputados contra o que chamou de “ato violento e insidioso da diplomacia inglesa”.²² Muitos artigos na imprensa brasileira estabeleceram uma relação causal direta entre a atitude da Grã-Bretanha e a nova cruzada anticomunista do governo Washington Luís. O jornal *A Esquerda* asseverou que agentes da Scotland Yard estariam no país preparando relatórios ao governo de Sua Majestade, o qual, por sua vez, lançava “ultimatos comerciais” ao governo brasileiro, exigindo a entrega de importantes empresas nacionais aos capitalistas britânicos. O embaixador da Grã-Bretanha no Rio de Janeiro, Beilby Alston, qualificou essas insinuações como

²¹ PINHEIRO, 1992, p. 126-131; HILTON, op. cit., p. 17.

²² Sessão de 27 maio 1927, Congresso Nacional. *Anais da Câmara dos Deputados*, 1927. p. 393.

um “amontoado de nonsense”, embora julgasse que o governo brasileiro, ao patrocinar a nova lei e “colocar a própria casa em ordem”, teria sido influenciado pela invasão relativamente recente do governo britânico à Arcos House, a sede do Partido Comunista da Grã-Bretanha, e o subsequente rompimento de Londres com Moscou.²³

Parece claro que as autoridades brasileiras acompanhavam com atenção os acontecimentos em outros países e extraíam deles o conforto e a reafirmação de que precisavam para adotar medidas similares no plano interno, mas a ação conspiratória do “imperialismo estrangeiro”, além de ser pouco crível, era dispensável. O governo brasileiro tinha sua agenda interna e não se furtava a tomar iniciativas que fossem condizentes com objetivos de combate ao comunismo. Em dezembro de 1927, por exemplo, Washington Luís recebeu o ex-ministro das Relações Exteriores argentino, Angel Gallardo, de passagem pelo Rio de Janeiro em viagem à Europa. O presidente brasileiro manifestou-se muito alarmado com os progressos do bolchevismo e falou da necessidade de organizar uma ação comum dos países americanos contra a invasão comunista.²⁴

É importante reter que o anticomunismo ferrenho do governo brasileiro, compartilhado pela maior parte da elite da época, teve duas facetas interligadas: externamente, a recusa em manter relações diplomáticas com Moscou e a adoção de uma política externa francamente anti-soviética; e, internamente, a violência de Estado e a repressão a forças políticas de esquerda e movimentos sociais emergentes, com base na percepção de uma “ameaça externa” à ordem econômica e social do país. Em função disso, o “perigo vermelho” sempre foi maior nas mentes daqueles que o combatiam do que era na realidade. O jornal carioca *A Noite* denunciou certa vez, com evidente exagero, que o governo soviético havia alocado

²³ Alston a Chamberlain, tel., RJ, 24 ago. 1927, FO 371/11964.

²⁴ GALLARDO, 1982, p. 433.

milhares de dólares para a disseminação da atividade comunista e da propaganda no Brasil, de acordo com um plano elaborado em Moscou para a formação da “União Soviética dos Estados da América do Sul”.²⁵

Em 1928, na verdade, o Comintern estava ainda “descobrimdo” a América Latina. Quando a III Internacional havia sido criada, em 1919, as perspectivas pareciam assaz animadoras: a revolução socialista iria avançar da Rússia para a Alemanha e então se espalhar para o resto da Europa, atingindo em pouco tempo o mundo inteiro. A América Latina seria um dos últimos palcos do conflito final com o sistema capitalista. Como não se confirmaram as previsões iniciais, o Comintern começou a perceber lentamente que o papel do continente latino-americano não precisava ser tão-somente de “apoio” à revolução em outras regiões. A própria expansão econômica dos Estados Unidos em direção ao sul do continente seria algo a explorar em proveito do processo revolucionário nos países da América Latina, cujas massas trabalhadoras poderiam engajar-se na reação ao imperialismo industrial norte-americano. Como reconhecimento da oportunidade dessa nova visão utilitária da região, foi organizado em Buenos Aires, em junho de 1929, o I Congresso de Partidos Comunistas Latino-Americanos. O PCB enviou ao Congresso uma delegação que, fazendo sua autocrítica e enquadrando-se ao centralismo da orientação de Moscou, subscreveu as opiniões de Jules Humbert-Droz, representante do Comitê Executivo do Comintern, que na ocasião teceu duras críticas à ação que vinham desempenhando os partidos comunistas latino-americanos, até mesmo no Brasil.²⁶

Os comunistas brasileiros, a começar pelo ex-tenente Luís Carlos Prestes, não aderiram à revolução “democrático-burguesa” de 1930. Em seu manifesto de maio, Prestes rompeu com o

²⁵ Citado por KRENN, 1990, p. 126.

²⁶ CABALLERO, op. cit., p. 65.

tenentismo e a Aliança Liberal, denunciando as manobras para ludibriar o povo e escamotear a luta entre os interesses contrários de duas correntes oligárquicas, “apoiadas e estimuladas pelos dois grandes imperialismos [Estados Unidos e Grã-Bretanha] que nos escravizam e aos quais os politiqueros brasileiros entregam, de pés e mãos atados, toda a nação”.²⁷ A aparente radicalização do movimento comunista no Brasil, divorciando-se da coalizão revolucionária de 1930, era o prenúncio de tempos difíceis pela frente. Ideologicamente isolados na política brasileira, pequenos em número, incompreendidos pelas camadas mais pobres e incorporados à linha programática ditada pela União Soviética, os comunistas avançariam pouco no Brasil. O anticomunismo, em contraste, tornar-se-ia uma força política poderosa e, no futuro, seria a justificativa universal para inúmeras ações, políticas e reviravoltas que marcariam profundamente a história do país no século XX.

Imigração: o cerco contra os “indesejáveis”

Em vários sentidos, a guerra na Europa provocou uma reviravolta na ordem social vigente e na vida cotidiana. Perdas humanas, lares desfeitos, velhas lealdades alteradas ou suprimidas, tensões sociais, agitação operária e movimentos revolucionários convulsionavam o cenário político-social europeu. Se não apenas pelo impacto do conflito bélico propriamente dito, o cotidiano de muitas pessoas sofreu também com os arranjos de pós-guerra. A extinção de Estados constituídos e a criação de outros, a redefinição das fronteiras e as barganhas territoriais colocaram populações inteiras, da noite para o dia, diante de uma realidade política inteiramente nova. Na Europa Central e Oriental, o desmembramento da Alemanha e a dissolução do Império Áustro-Húngaro alteraram

²⁷ Manifesto de maio de 1930 apud CARONE, 1975, p. 346.

situações longamente estabelecidas e, conseqüentemente, muitos habitantes daquelas regiões foram forçados a se mudar para reconstituir suas vidas ou para reencontrar parentes e amigos. Alguns acordos previam até mesmo a troca de populações, como ocorreu entre a Grécia e a Bulgária. Minorias nacionais em território alheio se tornaram um problema adicional. Diante desse quadro, o movimento de pessoas deslocadas no continente europeu ganhou contornos às vezes dramáticos. Entre essas pessoas estavam refugiados, apátridas, indivíduos perseguidos politicamente, membros de minorias étnicas ou religiosas, desempregados, órfãos, desvalidos e outros que haviam perdido tudo na guerra. Parte dessa população buscaria imigrar para além-mar, dirigindo-se ao continente americano, na expectativa de encontrar melhor sorte em outras paragens.

A recepção nos países do Novo Mundo a essa nova leva de imigrantes, porém, já não seria tão calorosa quanto em épocas anteriores. Nos Estados Unidos, por exemplo, desde 1917, um teste de alfabetização havia sido tornado obrigatório aos imigrantes que pretendiam ingressar no país. Em 1920, passou a ser admitida em lei a deportação de estrangeiros anarquistas e radicais. O nacionalismo exasperado e o temor ao desemprego e às infiltrações bolcheviques, bem como sentimentos racistas e de desprezo pelas massas incultas que chegavam do Leste europeu e dos países mediterrâneos, resultaram ainda na aprovação de uma lei de emergência (*Emergency Quota Act*), em 1921, que fixou a quota de emigrantes europeus em 3% do número de estrangeiros de cada nacionalidade presente nos Estados Unidos em 1910. Esse sistema de quotas seria a primeira limitação numérica absoluta na história da imigração norte-americana. Em 1924, as restrições à imigração foram consolidadas em nova lei sobre “origens nacionais” (*National Origins Act*), que reduziu o número total de imigrantes a ser admitido por ano nos Estados Unidos, limitou a entrada anual de cada país a 2% de sua

população registrada no censo norte-americano de 1890 e proibiu sumariamente qualquer imigração proveniente do Japão.²⁸

No Brasil, depois de uma queda durante os anos da guerra, a entrada de imigrantes voltou a crescer em 1919, embora em níveis inferiores aos anos pré-1914. Enquanto em 1918 entraram no Brasil apenas 19.793 imigrantes, esse número subiu para 36.027 em 1919 e 69.042 em 1920. De acordo com dados oficiais do censo de 1920, havia 1.600.000 estrangeiros residentes no país, assim distribuídos: 558.405 italianos, 433.577 portugueses, 219.142 espanhóis, 52.870 alemães, 50.254 turco-árabes, 33.621 uruguaios, 27.976 japoneses, 26.354 austríacos, 22.117 argentinos, 17.329 paraguaios, 11.892 franceses, 9.637 ingleses, 3.439 norte-americanos, 1.937 belgas, 445 chineses e 102.698 de outras nacionalidades. São Paulo era o Estado da União com a maior população estrangeira. Esses dados, porém, eram relativos apenas aos “estrangeiros” e não incluíam os naturalizados brasileiros ou os filhos e descendentes de imigrantes nascidos no Brasil.²⁹

Além de portugueses, espanhóis, alemães e italianos, tradicionais no movimento imigratório para o Brasil, a partir de 1920 teve início também uma nova corrente de imigrantes originários da Europa Oriental, de diversas nacionalidades, reflexo da instabilidade generalizada vivida naquela região. Os primeiros chegaram inicialmente em pequeno número, mas a quantidade de ingressos foi aumentando ao longo dos anos vinte. Em 1926, por exemplo, entraram no país 15.829 romenos, 6.026 lituanos, 3.210 poloneses, 3.128 iugoslavos, 563 húngaros e 424 tchecos. Entre os imigrantes eslavos incluíam-se também russos, que seriam objeto de atenção especial por parte do governo federal em virtude da ansiedade quase histórica que a Revolução Russa suscitara entre a elite brasileira,

²⁸ OLSON, 1988, p. 113, 183 e 246; CROUZET, 1996, p. 100-101.

²⁹ Dawson (cônsul-geral) a Kellogg, ofício, RJ, 30 nov. 1927, NA 832.55/64.

como já visto. Em 1921, foi registrada a entrada de 1.687 russos no Brasil, muitos deles anticomunistas que fugiam do regime bolchevista ou refugiados da guerra civil que havia assolado a Rússia.³⁰

Inquietações de todo tipo quanto ao perfil do imigrante recém-chegado começaram a tomar maiores proporções no governo Epitácio Pessoa. Em 27 de agosto de 1919, o ministro das Relações Exteriores, Azevedo Marques, encaminhou circular a todos os consulados brasileiros, atendendo requisição do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, como medida de ordem pública e de policiamento, conforme representação do chefe de polícia. Pela circular, os cônsules brasileiros ficavam autorizados a negar o visto em passaportes de estrangeiros que tivessem por destino o Brasil quando se convencessem, “mediante provas, conhecimento próprio ou elementos evidentes”, de que o estrangeiro em questão fosse anarquista, vagabundo, desordeiro, ou que exercesse profissão ilícita, ou aconselhasse o uso da força ou violência contra governos e instituições políticas, ou enfim que oferecesse perigos à segurança e ordem públicas. Além de negarem o visto, os cônsules deveriam tomar “outras medidas legais” que fossem convenientes, nas palavras do chanceler brasileiro, “exercendo vigilância e atividade nesse particular, o que muito recomendo”.³¹

Havia evidente disposição do governo brasileiro em agir cada vez mais energicamente contra o elemento estrangeiro indesejável, invariavelmente pobre ou contestador. Um dos instrumentos mais utilizados era o processo de expulsão, com base na chamada Lei Adolfo Gordo, de 1907, cuja motivação básica havia sido conter a ação de imigrantes anarquistas e anarco-sindicalistas em greves

³⁰ Apud dados em CARNEIRO, 1950: Quadro sobre “Movimento imigratório no Brasil de 1819 a 1947”.

³¹ Relatório do MRE, 1920. Anexo C, p. 554.

operárias. Desde então, a expulsão tornou-se uma medida administrativa aplicável a qualquer estrangeiro que pudesse ser incluído na categoria “indesejável”, ou seja, não apenas ativistas políticos ou agentes supostamente subversivos, mas também vadios, ladrões, bêbados, caftens e outros *habitués* dos cárceres. Poderiam ser enquadrados todos aqueles que comprometessem a “segurança nacional ou a tranqüilidade pública”, critério subjetivo que não raro gerava arbitrariedades policiais e resultava em processos movidos sob acusações falsas. Conforme empiricamente constatado por Menezes, entre 1907 e 1930, centenas de estrangeiros foram expulsos do Brasil como parte de uma estratégia ampla de combate aos “desclassificados da modernidade”, agentes patológicos importados que ameaçavam contaminar o tecido social. Sua simples existência fez emergir no pós-guerra um discurso claramente antiestrangeiro, cívico de preconceitos, o qual por sua vez procurava legitimar, com apoio de boa parte da imprensa brasileira, a repressão policial nos bairros mais pobres das grandes cidades e nos meios sindicais.³²

Alarmado com as implicações políticas da questão estrangeira, o governo brasileiro tratava o tema dos indesejáveis como assunto da mais alta gravidade. No final de 1919, por exemplo, achava-se preso há mais de 15 dias um certo José Michelli, contra o qual se havia feito processo regular de expulsão, concluindo que o referido estrangeiro seria anarquista natural da Itália. O cônsul italiano em São Paulo, no entanto, aparentemente com o apoio tácito do embaixador da Itália no Rio de Janeiro, recusava-se a visar os passaportes sem antes ter prova da verdade das acusações apresentadas contra o nacional italiano. Azevedo Marques informou o fato ao embaixador brasileiro em Roma, Souza Dantas, chamando a atenção para a “impertinência de tal pretensão”. O Brasil,

³² Cf. MENEZES, 1996, p. 185 e 205-207.

dizia o telegrama, não sujeitava atos oficiais de suas autoridades ao controle de funcionários estrangeiros nem subordinava “ao bel-prazer a tais funcionários” o direito que tinha, “como nação soberana”, de expulsar do seu território os estrangeiros que fossem “nocivos à sua ordem interna”. Para que se tivesse a impressão exata da importância que o presidente da República ligava a esse fato, Azevedo Marques comunicou confidencialmente a Souza Dantas que o governo brasileiro estava disposto a romper relações com a Itália se fosse contrariado no exercício de seu direito de expulsão. E concluiu: “Espero, portanto, que Vossa Excelência desenvolverá os esforços necessários a fim de evitar que cheguemos a tal extremo”.³³

Mais tarde, em 1921, quando estavam em andamento negociações com a Itália para a assinatura de um tratado sobre trabalho e imigração, o governo brasileiro pretendeu inserir entre as cláusulas principais do projetado instrumento bilateral duas reivindicações suas: que a Itália não deixasse embarcar para o Brasil imigrantes classificados como indesejáveis ou perigosos à ordem pública, nos termos da legislação brasileira, e que o Brasil se obrigasse a aceitar unicamente os imigrantes italianos que pudessem ter trabalho imediato. Afora esses dois pontos fundamentais, as demais cláusulas seriam, no entender do governo brasileiro, apenas “reprodução de dispositivos legais e medidas gerais de reciprocidade”.³⁴ A intenção do governo italiano ao negociar o acordo, no entanto, era de criar condições adequadas de proteção aos seus nacionais em terra estrangeira e não de regular ou limitar a saída de novos imigrantes. Uma convenção sobre trabalho entre o Brasil e a Itália foi finalmente concluída, em 8 de outubro de 1921, definindo alguns direitos trabalhistas referentes à igualdade-

³³ Marques a Souza Dantas, tel., RJ, 6 dez. 1919, AHI 230/1/11.

³⁴ Marques a Souza Dantas, tel., RJ, 3 jun. 1921, AHI 230/1/12.

de de tratamento, indenizações por acidentes, contratos de trabalho e associações cooperativas, mas sem incluir cláusulas específicas sobre os indesejáveis.³⁵

Se a colônia italiana no Brasil não estava livre de sofrer agressões protagonizadas por populares, como no episódio do empastelamento do jornal *Il Piccolo*, em 1928,³⁶ os imigrantes alemães, por sua vez, haviam experimentado seu pior momento durante os anos difíceis da guerra. Em 1917, violentos protestos foram registrados em algumas cidades contra a comunidade teuto-brasileira, incluindo ataques a jornais de língua alemã, escolas, igrejas e residências, bem como danos à propriedade e saques em fábricas, lojas e clubes freqüentados por alemães. O fim das hostilidades na Europa permitiu um retorno gradual à atitude de tolerância prevalente antes da guerra. Convém notar que a década de 1920 foi o período em que a imigração alemã para o Brasil atingiu os maiores índices de sua história. Em 1924, um recorde histórico foi alcançado: 22.170 imigrantes alemães ingressaram no país. Um artigo típico publicado em *O Jornal*, intitulado “Imigração desejável”, saiu em defesa da corrente germânica. Um dos “efeitos notáveis” da Primeira Guerra Mundial, dizia o artigo, havia sido a corrente imigratória derivada principalmente “da Europa Central rumo à América, principalmente do Sul”. No caso dos alemães, procurava-se convencer o leitor de que “na onda” não vinham apenas pessoas que valiam pela força dos músculos, como elemento de trabalho. Vinham também os homens de ciência, o capital e a mão-de-obra melhor qualificada. Esses imigrantes eram saudados como gente “laboriosa e empreendedora”.³⁷

³⁵ Tilley a Curzon, tel., RJ, 11 out. 1921, FO 371/5543; CERVO, 1992, p. 92.

³⁶ Cf. BERTONHA, 1999, p. 306-309.

³⁷ LUEBKE, 1987, p. 216 e 220-221; *O Jornal*, Rio de Janeiro, 15 jun. 1924, BN Microfilmes.

A tendência restritiva e as desconfianças em relação aos imigrantes eram igualmente crescentes entre outros países sul-americanos receptores de imigração, sobretudo no Rio da Prata. Em agosto de 1919, o governo uruguaio propôs a abertura de negociações para a organização de um projeto de legislação uniforme sobre imigração entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O projeto ganharia a forma de um convênio internacional, com o propósito explícito de impedir a entrada de indesejáveis naqueles países. Por iniciativa brasileira, o Chile também foi convidado a participar das conversações, que passaram a ser conduzidas em reuniões sigilosas pelos seus representantes diplomáticos em Montevidéu.³⁸ O antecedente para tanto era um convênio que havia sido concluído em Buenos Aires, em 1905, por representantes policiais da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, destinado à permuta de informações sobre indivíduos “perigosos para a sociedade”. Pretendia-se agora reforçar aquele compromisso e ampliá-lo, a fim de incluir imigrantes não desejados por vários motivos, com base em princípios de “defesa da integridade nacional”, aplicando, no dizer de um diplomata brasileiro, “medidas ponderadamente preventivas contra o aluvião de imigrantes de toda espécie que nos ameaça, dadas as condições da Europa”.³⁹

A minuta original do novo convênio proposto pelo Uruguai contemplava restrições aos imigrantes doentes, mendigos, ciganos, velhos e prostitutas, entre outros, além de dispositivos gerais sobre política imigratória. O governo brasileiro, entretanto, preferia que o convênio tivesse aplicação mais restrita, centrada somente na questão dos politicamente indesejáveis, uma vez que o Congresso Nacional já vinha elaborando estudos para a introdução de nova e completa legislação sobre imigração. Segundo Azevedo Marques,

³⁸ Marques a Ciro de Azevedo, tels., RJ, 21 ago. e 5 set. 1919, AHI 224/3/14.

³⁹ Ciro de Azevedo a Marques, tel., Montevidéu, 16 ago. 1919, AHI 224/2/16.

o Brasil tinha suas leis federais e estaduais sobre imigrantes e não convinha alterá-las em instrumentos internacionais.⁴⁰ Pesavam ainda nas questões de imigração os interesses de Estados importantes da Federação, como São Paulo, cuja agenda própria nesse campo limitava a ação do governo federal e tornava a atuação externa da presidência do paraibano Epitácio Pessoa fortemente dependente de considerações domésticas.

Assim, em janeiro de 1920, o governo brasileiro preparou uma contraproposta, intitulada “Projeto de Convênio para impedir a entrada de indesejáveis no Brasil, Uruguai, Argentina, Chile e Paraguai”. Pelo texto do projeto brasileiro, composto por seis artigos, ficaria “absolutamente proibida” a entrada nos portos dos cinco países de indesejáveis, isto é, “de pessoas que proclamem meios violentos e revolucionários de transformações sociais”, tais como: a eliminação de pessoas, a destruição e o confisco de propriedade, a destituição de autoridades e “outros meios que se disfarçam atualmente sob as denominações de maximalistas, bolchevistas, comunistas, etc.” (Art. 1). Seriam aplicadas sanções penais às companhias de vapores que transportassem imigrantes em contravenção às disposições estabelecidas no convênio (Art. 2). Os países obrigavam-se a receber seus nacionais que fossem expulsos dos outros países signatários do convênio (Art. 3). O texto do convênio seria afixado nos consulados das altas partes contratantes e comunicado às agências de vapores de ultramar (Art. 4). O convênio entraria em vigor para o país que o aprovasse, sem necessidade de sua ratificação simultânea por todos os signatários (Art. 5). Finalmente, a vigência do convênio seria “por tempo indeterminado” e sua denúncia efetiva apenas seis meses depois do anúncio da intenção de desligamento, “termo em que se procurará chegar a um acordo novo” (Art. 6).⁴¹

⁴⁰ Marques a Ciro de Azevedo, tel., RJ, 16 out. 1919, AHI 224/3/14.

⁴¹ Marques a Bueno, tel., RJ, 9 jan. 1920, AHI 224/3/14.

O Itamaraty instruiu a legação brasileira em Montevidéu a apresentar o projeto à chancelaria uruguaia, acompanhado de um memorando explicativo sobre a posição do Brasil. Nos termos desse documento adicional, o “pensamento do governo brasileiro”, ao negociar o convênio em discussão, havia sido “unicamente inspirado no elevado propósito de vedar os portos da América aos elementos perturbadores da ordem, que ameaçam, com sua nefasta propaganda, perturbar o pacífico desenvolvimento destas Repúblicas”.⁴² A contraproposta brasileira, porém, chegou em má hora, pois as negociações, iniciadas meses antes, estavam em estágio avançado e os representantes dos demais países já haviam sido autorizados pelos seus governos a assinar o convênio nos moldes da minuta original uruguaia. O governo brasileiro tentou ainda conseguir o apoio do Chile e da Argentina ao seu projeto, mas tal esforço fez apenas tornar mais evidente a dificuldade em encontrar um denominador comum. O ministro chileno em Montevidéu sugeriu que se negociasse outro convênio sobre imigração, com a exclusão do Brasil e do Uruguai, para que cada país resolvesse segundo seus interesses particulares. O governo argentino procurou uma saída conciliatória, propondo a inclusão de mais um artigo ao projeto, segundo o qual as proibições estabelecidas pelo convênio não implicariam para os signatários restrições ao direito de legislar como lhes conviesse em matéria de imigração, a fim de evitar a entrada nos seus respectivos países de indivíduos que, por outras causas não especificadas no convênio, fossem considerados também como indesejáveis.⁴³

Em 5 de fevereiro de 1920, o encarregado de negócios brasileiro em Montevidéu, Lucillo Bueno, sugeriu que o Itamaraty convidasse o novo ministro das Relações Exteriores uruguaia, Juan

⁴² Ibid.

⁴³ Bueno a Marques, tels., Montevidéu, 14 jan. e 30 mar. 1920, AHI 224/2/17.

Antonio Buero, a visitar o Brasil em seu retorno dos Estados Unidos, onde se encontrava como hóspede do governo norte-americano. A visita permitiria tratar diretamente do convênio dos indesejáveis e resolver outros assuntos pendentes das relações bilaterais. Bueno entendia que o convênio era necessário para “evitar o contágio do anarquismo russo” e preservar os países sul-americanos da “praga maximalista”. O assunto era de “magna importância” para a tranqüilidade interna do Brasil, dada a extensão de fronteira seca e desguarnecida que unia os dois países. O Uruguai poderia vir a se transformar em “centro adequado para a propaganda anarquista nesta parte da América”, o que talvez obrigasse o Brasil a cercar suas fronteiras “com arame farpado”.⁴⁴

Juan Antonio Buero, que havia representado o Uruguai na Conferência da Paz em Paris, aceitou o convite encaminhado pela embaixada brasileira em Washington para demorar-se no Rio de Janeiro e em seguida viajar em trem especial a São Paulo, regressando ao final por terra a Montevideú. A visita transcorreu normalmente de 4 a 9 de abril de 1920, quando o chanceler uruguaio, na interpretação oficial do governo brasileiro, teria tido “mais uma vez a ocasião de verificar a natureza dos sentimentos que animam o povo brasileiro em relação ao do Uruguai”, levando para o seu país “as mais agradáveis e lisonjeiras impressões desse ambiente de cordial estima e recíproca confiança entre os dois países”.⁴⁵

Concretamente, o assunto do convênio não evoluiu, pois a situação política interna no Uruguai representava outro fator complicador. O ex-presidente e líder do partido colorado no Congresso uruguaio, José Batlle y Ordóñez, que apoiava a presidência de Baltasar Brum, era contrário ao convênio, entendido como uma política por demais conservadora. Afinal, os imigrantes, que cons-

⁴⁴ Bueno a Marques, tel., Montevideú, 5 fev. 1920, AHI 224/2/17; Bueno a Marques, ofício, Montevideú, 28 fev. 1920, AHI 223/2/11.

⁴⁵ Relatório do MRE, 1921, p. 5.

tituíam quase a metade da população de Montevidéu, integravam a base eleitoral urbana de Batlle e detinham certa influência política. Em sua primeira audiência concedida ao encarregado de negócios brasileiro, em 7 de maio de 1920, Buero explicou que o governo uruguaio temia o rechaço do convênio pelo Congresso, por força da oposição movida contra ele pela facção batllista, o que redundaria em constrangimento ao Executivo e às nações signatárias.⁴⁶ Ao que tudo indica, a falta de consenso suficiente em torno do escopo e do formato final a ser dado ao convênio, bem como a defecção do Uruguai, país que havia tomado a frente na iniciativa, sepultaram as chances de conclusão do acordo, que não avançou além das propostas iniciais.

Malgrado o ensaio de concertação internacional na questão dos indesejáveis, o governo brasileiro prosseguiu internamente na tarefa de consolidar sua própria legislação restritiva à imigração. Emblemática nesse sentido foi a aprovação do Decreto nº 4.247, de 6 de janeiro de 1921, que dava poderes ao Executivo para, segundo o artigo 1º, impedir a entrada no país de todo estrangeiro mutilado, aleijado, cego, louco, mendigo, portador de moléstia incurável ou contagiosa grave, ou ainda de prostitutas e idosos de mais de sessenta anos. As restrições só seriam atenuadas se o estrangeiro provasse ter renda para custear sua própria subsistência ou que tivesse parentes ou pessoas que por ele se responsabilizassem no Brasil, mediante termo de fiança assinado perante autoridade policial. O decreto estabelecia também, em seu artigo 2º, critérios para expulsão do território nacional, no período de cinco anos, a contar de sua entrada no país, do estrangeiro a respeito de quem se provasse: que houvesse sido expulso de outro país; que a polícia de outro país o tivesse como elemento pernicioso à ordem pública; que no prazo antes referido provocasse atos de violência

⁴⁶ Bueno a Marques, ofício reservado, Montevidéu, 7 maio 1920, AHI 223/2/11.

para, por meio de fatos criminosos, impor qualquer seita religiosa ou política; que, pela sua conduta, se considerasse nocivo à ordem pública ou à segurança nacional; que houvesse fugido de outro país por ter sido condenado por crime de homicídio, furto, roubo, bancarrota, falsidade, contrabando, estelionato, moeda falsa ou lenocínio; e que fosse condenado por juiz brasileiro pelos mesmos crimes. O estrangeiro expulso que voltasse ao país antes de revogada a expulsão ficaria, pela simples verificação do fato, sujeito à pena de dois anos de prisão, após o cumprimento da qual seria novamente expulso.⁴⁷

No plano multilateral, as primeiras tentativas de regulamentar a questão da imigração não foram bem vistas pelo Brasil. Em maio de 1924, o governo italiano promoveu, em Roma, uma Conferência Internacional de Emigração e Imigração, com a participação de 57 países, incluindo o Brasil. O programa da Conferência foi dividido em quatro seções: transporte de emigrantes, higiene e serviços sanitários; assistência aos emigrantes antes da partida, durante a viagem e por ocasião do desembarque no país de imigração, em especial às mulheres e crianças; medidas para a adaptação do imigrante às necessidades de mão-de-obra nos países receptores; e princípios gerais que deveriam regular os tratados de emigração e imigração. O governo brasileiro não gostou do resultado da Conferência. As discussões sobre o projeto de “Estatuto do Emigrante”, proposto pela delegação italiana, e as recomendações aprovadas em Roma pareceram, aos olhos do governo brasileiro, zelar sobretudo pelos interesses do emigrante e de seus países de origem, sem tratar “com a mesma solicitude” dos interesses dos países de imigração. A Conferência estaria sugerindo “imposições mais ou menos ostensivas” na legislação interna dos países em matéria de imigração e o Brasil não podia conceder aos imigrantes uma situa-

⁴⁷ *Coleção das Leis do Brasil*, 1921, Vol. I, p. 180-181.

ção privilegiada, tornando-os “mais protegidos do que o trabalhador nacional”. Além disso, as condições dos países que empregavam mão-de-obra estrangeira diferiam entre si, não sendo possível aplicar as mesmas regras tanto aos que recebiam trabalhadores agrícolas temporários, que voltavam ao país de origem após a colheita do ano, quanto aos que acolhiam o estrangeiro de maneira permanente e definitiva. O governo brasileiro considerou que, de modo geral, as propostas da Conferência violavam de frente princípios de direito internacional “do mais alto valor para a garantia da soberania nacional dos países imigratórios como o Brasil”.⁴⁸ Era válida nesse caso, mais uma vez, a dicotomia entre Europa (países de emigração) e América (países de imigração).

A elaboração da política imigratória brasileira não estava decerto imune às influências externas, particularmente em relação ao exemplo dado pelos Estados Unidos. Em novembro de 1924, durante visita de três dias ao Brasil, o secretário do Trabalho norte-americano, James John Davis, referiu-se à necessidade crescente que todos os países recebedores de imigrantes sentiam de adotar legislação que os defendessem de ser “explorados” pelos países de superpopulação. Os Estados Unidos haviam aprovado alguns meses antes o *National Origins Act* e Davis passou boa parte do tempo no Brasil defendendo o estabelecimento de quotas e restrições à imigração indiscriminada. Era preciso maior rigor na seleção dos imigrantes: das 620 pessoas que por acaso se encontravam naquele fim de semana na Hospedaria dos Imigrantes, em São Paulo, Davis estimou que somente vinte delas teriam sido admitidas nos Estados Unidos. O embaixador norte-americano no Rio de Janeiro, Edwin Morgan, concordava integralmente com as idéias do secretário do Trabalho. Segundo Morgan, era “indubitável” o fato de que o Bra-

⁴⁸ Relatório do MRE, 1924-1925, p. 51-57; JORNAL DO COMMERCIO, op. cit., p. 120-121.

sil, a Argentina e outros países sul-americanos estavam sendo explorados por certos países europeus e asiáticos que “desejavam ficar livres tão rapidamente quanto possível de seus indesejáveis”. A menos que o Brasil tomasse imediatamente medidas ativas contra essa situação, o futuro do país cairia nas mãos de “uma classe de pessoas que irá retardar ao invés de fazer avançar seu crescimento e desenvolvimento ordeiro”.⁴⁹

Coincidentemente ou não, menos de um mês depois da visita de James Davis, em 31 de dezembro de 1924, novo decreto proibiu em definitivo a entrada no Brasil de imigrantes (passageiros de segunda e terceira classes) nos casos e condições previstos nos artigos 1^o e 2^o do decreto de 1921. Medidas rígidas de fiscalização foram igualmente aprovadas para disciplinar a chegada e o desembarque de imigrantes nos portos nacionais. Os comandantes de navios ficavam obrigados a fornecer informações detalhadas sobre os passageiros a bordo e sua bagagem. Nenhuma empresa, associação, companhia ou particular poderia promover a introdução de imigrantes no país sem a prévia autorização da Diretoria-Geral do Serviço de Povoamento. No pedido de autorização, o interessado deveria exibir um atestado de idoneidade, mencionando: o número de pessoas a introduzir; o número de famílias e pessoas avulsas; as respectivas nacionalidades; os recursos de que dispõem os imigrantes; as localidades a que se destinam; os trabalhos que lhes são oferecidos e as vantagens e obrigações recíprocas; e as garantias oferecidas pelos introdutores. O ingresso de imigrantes só seria permitido em alguns portos específicos no Brasil. No Rio de Janeiro, os imigrantes introduzidos passariam obrigatoriamente pela Ilha das Flores, antes de desembarcar na cidade, onde seriam inspecionados pelo Departamento Nacional de Saúde Pública e identificados pela polícia do Distrito Federal.⁵⁰

⁴⁹ Morgan a Hughes, tel., RJ, 26 nov. 1924, NA 832.55/47.

⁵⁰ *Coleção das Leis do Brasil*, 1924, Vol. IV, p. 487-488.

Ainda no que se refere à legislação, a reforma constitucional de 1926 alterou o artigo 72 da Constituição de 1891 e eliminou os últimos entraves legais para o exercício indiscriminado pelo poder Executivo do artifício da expulsão de estrangeiros residentes. Entre 1927 e outubro de 1930, seriam expulsos do território nacional 237 estrangeiros, um número elevado em comparação com anos anteriores. Com a censura e a decretação do estado de sítio, práticas costumeiras dos governos da década de 1920, particularmente no quadriênio Artur Bernardes, consolidava-se, dessa forma, a expulsão como mais um instrumento sistemático de repressão policial e controle político das elites oligárquicas da República Velha.⁵¹

É interessante observar que, mesmo quando tentava fazer propaganda das vantagens da imigração para o Brasil, o governo brasileiro deixava transparecer suas dificuldades em relação ao tema. Uma brochura publicada em 1927 pelo Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, intitulada “Imigração: condições que o Brasil oferece ao braço estrangeiro”, dedicou várias páginas à análise da questão migratória e às possibilidades existentes no país para o recebimento de imigrantes. No entanto, na última página da publicação, escrita por Afonso Costa, o parágrafo de conclusão é o próprio anticlímax de qualquer folheto de incentivo à imigração:

A tendência para emigrar, em várias nações da Europa, apresenta-se, atualmente, com tal intensidade que não é fácil criar-lhe embaraços, apesar da severidade de algumas leis a esse respeito, quando o caso já se enquadra no número dos fenômenos inevitáveis da demografia, fazendo-se mister, entretanto, que, por tratados e convênios, os países interessados estabeleçam as normas gerais garantidoras das legítimas aspirações dos imigrantes e assecuratórias dos interesses do Estado que os recebe. Neste terreno, o Brasil

⁵¹ MENEZES, op. cit., p. 217.

deverá agir e o fará com o descortino que é de justiça reconhecer em seus estadistas.⁵²

Outro aspecto ligado à imigração no período em estudo se refere ao ideal de “branqueamento” da nação brasileira, ainda largamente difundido entre membros da elite da época. O sentimento contrário ao elemento estrangeiro nos anos vinte repercutiu especialmente no debate sobre a imigração negra (praticamente inexistente) e japonesa (em expansão). Em 28 de julho de 1921, os deputados Andrade Bezerra, de Pernambuco, e Cincinato Braga, de São Paulo, apresentaram projeto de lei na Câmara dos Deputados que proibia no Brasil a “imigração de indivíduos humanos das raças de cor preta”. Esses indivíduos só poderiam ingressar em território brasileiro se assinassem um termo obrigando-se a “não permanecer no país mais de seis meses” e se mostrassem trazer pelo menos a importância correspondente a 5 mil, em moeda corrente brasileira, para despesas de estadia e regresso. Aqueles que transgredissem essa lei seriam “expulsos do território nacional”.⁵³ Tratava-se da reedição de velha tese que chegou a ganhar dimensão legislativa no início da República: um decreto de 1890, que nunca teve verdadeira aplicação prática, havia proibido a entrada de negros e amarelos no território nacional sem prévia autorização do Congresso Nacional. O novo projeto havia sido induzido pela notícia de um suposto plano de colonização no Estado de Mato Grosso por 200 mil negros dos Estados Unidos, que se dedicariam à agricultura gomeira.

Vários deputados consideraram o projeto Bezerra–Braga anticonstitucional e indigno sequer de ser discutido na Câmara.

⁵² “Imigração: condições que o Brasil oferece ao braço estrangeiro”, por Afonso Costa. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, Rio de Janeiro, 1927, p. 9. NA 832.55/64.

⁵³ Congresso Nacional. *Anais da Câmara dos Deputados*, 1921, p. 628.

Joaquim Osório considerou o “infeliz projeto” um atentado aos direitos do homem e do cidadão, proclamados pela humanidade, bem como um atentado à Constituição republicana e à própria dignidade da raça negra. Para tornar mais patente o caráter racista e discriminatório do projeto, Osório observou que o texto proposto vedava a entrada de “indivíduos humanos de cor preta”, o que permitia concluir que “indivíduos bovinos de cor preta” poderiam logicamente entrar no Brasil, como os Tolloed Angus, “excelentes animais de corte”. O deputado João Cabral, no mesmo tom, afirmou que o projeto proibia a entrada de negros no Brasil enquanto “até o Céu, pela chave de São Pedro”, havia sido aberto aos “homens de cor”. Após votação de ordem processual que admitiu tão-somente fosse o assunto objeto de deliberação pela Câmara, o projeto foi encaminhado às comissões especializadas, de onde jamais se teve notícia de seu destino.⁵⁴

No caso da corrente imigratória japonesa para o Brasil, em razão da recuperação no pós-guerra da oferta de trabalhadores europeus para suprir o déficit de mão-de-obra nas lavouras de café, os fazendeiros paulistas em geral passaram a privilegiar a contratação de colonos portugueses, espanhóis e italianos, em detrimento dos imigrantes japoneses, considerados “instáveis” e de difícil adaptação. Desde a chegada do cargueiro *Kasato Maru* no porto de Santos, em 1908, o Brasil havia aos poucos se convertido no principal destino para os imigrantes japoneses no continente latino-americano. Em 1922, de um total inferior a 60 mil na América Latina, havia cerca de 31 mil japoneses no Brasil, 6 mil no Peru e 2 mil na Argentina. A partir daquele ano, entretanto, o governo do Estado de São Paulo interrompeu a concessão de subvenções para a imigração proveniente do Japão, por entender que aquele gasto não era tão “compensador”.⁵⁵

⁵⁴ *Ibid.*, p. 628-637. Ver também SKIDMORE, 1976, p. 212-213.

⁵⁵ RIPPY, 1928, p. 225; SAITO, 1961, p. 32-34.

No Congresso Nacional, as mesmas idéias que inspiraram o projeto Bezerra–Braga também encontraram eco na discussão sobre a imigração nipônica. Em 1923, Fidélis Reis, deputado por Minas Gerais, apresentou à Câmara projeto de lei que vedava a entrada no Brasil de colonos negros e limitava os ingressos anuais de amarelos a 5% dos indivíduos dessa origem existentes no país. Para atender à falta de braços na lavoura, Reis entendia que era preciso acelerar o recrutamento de famílias brancas de imigrantes e agricultores europeus, enquanto se fechava a porta a “elementos étnicos inassimiláveis”. Ao discursar na tribuna em defesa de seu projeto, o deputado mineiro argumentou que, “na hipótese sempre preferível de não se cruzar”, o amarelo (leia-se japonês) permaneceria “enquistado no organismo nacional”, já que este não era assimilável pelo sangue, língua, costumes e religião, “constituindo quiçá um perigo futuro”, como seria o da Califórnia para os Estados Unidos. “Baste-nos o erro que consistiu na introdução do preto. Não reinvidamos em igual erro com o amarelo”, declarou.⁵⁶

A exemplo do ocorrido em 1921, o projeto de lei de Fidélis Reis não passou do nível das comissões, mas sua mera proposição era sintomática de um estado de espírito que tendia a se exacerbar. Com o fim das subvenções paulistas, e em parte levado pela proibição da imigração nipônica para os Estados Unidos em 1924, o governo japonês começou a subsidiar a emigração para o Brasil, tomando a iniciativa que sempre havia estado do lado brasileiro no processo imigratório. A nova política ativa do Japão reforçou tendência que se verificava desde 1917, ano de criação da Kaigai Kogyo Kabushiki Kaisha (KKKK), companhia que se encarregou dos serviços de emigração para o país em caráter de virtual monopólio. Na segunda metade da década de 1920, em consequência, as entradas de imigrantes japoneses no Brasil aumentaram, supe-

⁵⁶ Apud CARNEIRO LEÃO, 1989, p. 35-36.

rando pela primeira vez, em 1928, a faixa dos 10 mil por ano. Assim, os primeiros sinais de reação interna e o aumento dos ingressos no final da década formaram o caldo de cultura que iria resultar, nos anos seguintes, no agravamento da questão imigratória japonesa, com o posterior estabelecimento de quotas restritivas pelo Brasil em 1934.⁵⁷

As rebeliões tenentistas e o *front* diplomático

Na madrugada de 5 de julho de 1922, ouvem-se quatro tiros de canhão na capital da República: o Forte de Copacabana subleva-se. De certo modo, começava ali o processo revolucionário que iria resultar na Revolução de 1930. Desde o início, as rebeliões tenentistas e as agitações militares no plano interno levaram à adoção por parte das autoridades brasileiras de medidas preventivas no exterior, desencadeando intensa atividade diplomática e consular anti-revolução. Já poucos dias após debelada a revolta do Forte de Copacabana, o governo brasileiro redobrou os cuidados nos países fronteiriços que poderiam servir de apoio a atividades revolucionárias. Em 8 de julho, o Itamaraty enviou telegrama cifrado à legação em Montevidéu, assinalando que era necessário “toda a vigilância” daquela representação diplomática e dos consulados em Rivera e Salto, além dos vice-consulados em Rio Branco, Paysandú, Santa Rosa, Melo e Artigas, aos quais deveria ser recomendado que impedissem “absolutamente o embarque ou a vinda de qualquer armamento daí para qualquer ponto do Brasil, agora ou mais tarde”. Comunicação telegráfica de mesmo teor foi mandada também para a legação em Buenos Aires, com idêntica recomendação aos consulados e vice-consulados brasileiros na Argentina.⁵⁸

⁵⁷ Ibid., p. 30-31 e passim.

⁵⁸ Marques a Guimarães, tel., RJ, 8 jul. 1922, AHI 224/3/15; Marques a Toledo, tel., RJ, 8 jul. 1922, AHI 208/3/1.

Durante a revolução de 1923 no Rio Grande do Sul, quando se debateram as forças de Borges de Medeiros e Assis Brasil, ficou claro uma vez mais que o exterior era parte intrínseca da lógica das disputas político-militares verificadas internamente. Armamentos foram adquiridos na Argentina e mercenários contratados no Uruguai. Os limites do Rio Grande do Sul com esses países permitiam que ataques e retiradas tivessem por término ou início o outro lado da fronteira, linha que podia representar refúgio, proteção ou liberdade. A fronteira seca brasileiro-uruguaia era, nesse sentido, uma circunstância geográfica historicamente utilizada por caudilhos, grupos locais e gaúchos de todos os naipes políticos, que às vezes poderiam ter alguma dificuldade em transpor a barreira natural representada pelo rio Uruguai no caso da fronteira brasileiro-argentina. O entra-e-sai na zona fronteira não era novidade nem podia ser controlado de maneira eficaz. O governo Artur Bernardes, por meio do Pacto de Pedras Altas, concluído em 24 de dezembro de 1923, conseguiu trazer provisoriamente a pacificação ao Estado, mas a origem dos desentendimentos e o padrão rio-grandense de conflito, com suas ramificações além-fronteiras, iriam permanecer ainda por muito tempo nos anos vinte.

Na linha de frente das lutas revolucionárias, o movimento tenentista, inspirado pelos ideais dos mártires de 1922, assumiu inicialmente a liderança da contestação armada ao regime oligárquico. O clamor revolucionário ganhou novas dimensões com a rebelião militar de São Paulo, iniciada em 5 de julho de 1924. Apesar do vago sentimento nacionalista e de algumas referências à ingerência estrangeira no caso particular do relatório da Missão Montagu, tornado público poucos dias antes do início da revolta paulista, os tenentes não tinham objetivos definidos em termos de política externa, uma preocupação apenas secundária em seu programa. Em meados de julho, o general reformado Isidoro Dias Lopes, como chefe das forças revolucionárias, divulgou as condições de

paz exigidas pelo movimento, a principal delas sendo a entrega imediata do governo da União a um Governo Provisório composto de nomes nacionais de “reconhecida probidade e da confiança dos revolucionários”. No que diz respeito às relações internacionais, seria “mantida a política tradicional do Brasil, de liquidar pacificamente os conflitos internacionais”.⁵⁹ Aparentemente, a insatisfação dos tenentes com o quadro político vigente não era estendida no mesmo diapasão às relações exteriores, para a qual não se propunha uma mudança radical, mas sim “manter” a política que se acreditava já fazer parte da tradição diplomática do país.

Os militares rebeldes contaram com o apoio de algumas lideranças civis e de voluntários que espontaneamente aderiram à causa. Entre esses estavam os chamados “batalhões estrangeiros”, formados principalmente por italianos, húngaros e alemães, muitos recém-chegados da Europa e com experiência de serviço militar. Entre os integrantes do “Batalhão Patriótico da Colônia Alemã” a língua mais falada não era o português, mas o alemão, usado amplamente em boletins e relatórios, bem como para comunicação com a tropa. A presença desses batalhões ao lado dos revoltosos seria mais tarde enfatizada pelas autoridades federais para acusar os chefes do movimento de falta de patriotismo, por terem aceito a colaboração de elementos estrangeiros contra brasileiros.⁶⁰

Uma questão-chave durante a revolta paulista de 1924 foi o tratamento da informação. Internamente, com base na Lei de Imprensa, sancionada em 1923 e conhecida como “lei infame”, o governo Bernardes detinha amparo legal para o controle rigoroso das informações e estrita censura aos órgãos de comunicação. Os únicos informes permitidos eram os comunicados oficiais, sempre favoráveis ao governo. Por causa da censura e da ameaça de repressão,

⁵⁹ “Condições de paz”, São Paulo, 17 jul. 1924. Apud CARONE, 1975, p. 278.

⁶⁰ CORRÊA, 1976, p. 161-162; MEIRELLES, 1997, p. 134-136.

os jornais de oposição, como o *Correio da Manhã* e *O Jornal*, eram obrigados a reproduzir esses informes e abster-se de comentar em editorial a situação política em São Paulo. Mais difícil, naturalmente, seria o controle das agências internacionais de notícias. Vários despachos provenientes de Buenos Aires e Montevideú, a partir de fontes em Santos, informavam que os rebeldes “ganhavam terreno” e o movimento se propagava pelas cidades mais importantes do país. Uma circular do Ministério das Relações Exteriores a todos os postos no exterior alertou para a divulgação de informações “falsas e alarmantes” sobre o movimento militar paulista, referindo-se a despachos de agências noticiosas de várias procedências. Afirmava a circular: “Todos esses despachos, muito significativamente e apesar de tão variados destinos, espelham os mesmos boatos alarmantes, e têm todos a mesma origem, que é o Rio da Prata”. O governo brasileiro estava convencido de que as agências internacionais estavam sendo pautadas por “notícias tendenciosas”, fabricadas e enviadas do Rio Grande do Sul.⁶¹

Com efeito, cientes da batalha pela informação que iriam enfrentar, os tenentes haviam feito contatos anteriores com jornalistas argentinos e uruguaios, durante a fase de conspiração, para assegurar que a opinião pública internacional fosse informada na hora oportuna dos “verdadeiros objetivos da revolução”. Em uma tentativa radical de reverter esse quadro, o governo Bernardes proibiu aos escritórios da United Press International (UPI) e Associated Press, no Rio de Janeiro, que mandassem ou recebessem quaisquer telegramas ou informes. O representante da UPI chegou a ser preso e somente liberado após a intervenção da embaixada dos Estados Unidos, que protestou contra a arbitrariedade do ato. O Departamento de Estado orientou o encarregado de negócios norte-ame-

⁶¹ “Os sucessos de São Paulo”, *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 12 jul. 1924, BN Microfilmes.

ricano, Sheldon Crosby, a fazer ver ao governo do Brasil que a supressão dos serviços daquelas agências não deixava alternativa ao público norte-americano senão confiar nas notícias que provinham do Rio da Prata. Na Argentina, por sua vez, a imprensa era unânime em dar como desfavorável ao Brasil o excessivo rigor da censura, que cercava de mistério os acontecimentos de São Paulo, sem o complemento de explicações mais amplas que aquelas dos comunicados oficiais, pródigos em distorcer os fatos e retratar um quadro cor-de-rosa da situação.⁶²

Em 11 de julho de 1924, sem aviso prévio, começaram os primeiros bombardeios de artilharia sobre a cidade sitiada, provocando pânico entre a população de São Paulo. Os alvos mais visados eram a região da estação da Luz, onde os rebeldes estavam concentrados, e os bairros da Móoca, Brás e Belenzinho, densamente habitados por imigrantes italianos. Um apelo humanitário foi feito a Artur Bernardes para que ordenasse a suspensão dos ataques, mas o pedido não foi atendido. O corpo consular de São Paulo fez idêntico apelo, sem êxito, ao general Eduardo Sócrates, responsável pelo comando das forças legais que cercavam a cidade. Com dificuldades para receber comunicações de seus cônsules, alguns embaixadores acreditados no Rio de Janeiro iniciaram contatos entre o corpo diplomático para a realização de uma gestão conjunta com o presidente da República. A idéia partira do embaixador da Itália, preocupado com a sorte de seus nacionais na capital paulista. Desse modo, em 15 de julho, Bernardes recebeu no Palácio do Catete, em audiência especial, uma comissão de cinco chefes de missão diplomática: John Tilley (Grã-Bretanha), Alexandre Conty (França), Pietro Badoglio (Itália), Duarte Leite (Portugal) e barão de Falon (Bélgica). O embaixador português,

⁶² MEIRELLES, op. cit., p. 114 e 137-138; Crosby a Hughes, tel., RJ, 23 jul. 1924, NA 832.00/396; Hughes a Crosby, tel., Washington, 25 jul. 1924, NA 832.00/376; Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 16 jul. 1924, AHI 208/2/3.

falando como porta-voz do grupo, assinalou o desejo de todos de restabelecer as facilidades de comunicações com seus cônsules e solicitou que, no caso de bombardeio, a população civil fosse avisada com antecedência a fim de que as pessoas pudessem ter a chance de escapar da zona conflagrada. Bernardes, aparentemente calmo, prometeu acolher as preocupações dos representantes estrangeiros e aproveitou para expressar aos embaixadores sua confiança no sufocamento da revolta e na restauração imediata da ordem.⁶³

Por causa do cerco legalista, a atividade normal da cidade foi paralisada, afetando todos aqueles que possuíam interesses em São Paulo, então com 700 mil habitantes. Os bancos permaneciam fechados. A exportação de café pelo porto de Santos foi totalmente interrompida. Cerca de 1.800 prédios e casas seriam atingidos em dezesseis dias de bombardeio, causando diversos incêndios e destruindo lojas, depósitos, instalações e estabelecimentos de propriedade estrangeira, tais como Anglo-Mexican Petroleum Co. Ltd., Atlantic Refining Co., Chakib Gerab, Rieckman & Cia., Compagnie des Magasins Généraux et des Entrepôts Libres d'Anvers, entre outros. Alguns países, como Itália, Grã-Bretanha e Estados Unidos, estudaram a hipótese de deslocar navios ao litoral paulista para proteger seus interesses caso o conflito progredisse. Os prejuízos totais com a rebelião, avaliados em quase 1 milhão de contos de réis, iriam provocar depois diversas representações de governos estrangeiros para o recebimento de indenizações. A comunidade italiana foi a mais atingida, tanto no número de vítimas quanto em danos materiais. Além do uso intensivo da artilharia, algumas aeronaves também foram empregadas pelo governo federal em operações de bombardeio aéreo.⁶⁴

⁶³ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 16 jul. 1924, BN Microfilmes; Tilley a MacDonald, tels., RJ, 15 e 18 jul. 1924, FO 371/9508; Crosby a Hughes, tel., RJ, 15 jul. 1924, NA 832.00/351.

⁶⁴ CORRÊA, op. cit., p. 128, nota 417; MACEDO SOARES, 1925, p. 214-216 e 230-231; MacDonald a Tilley, tel., cifrado, Londres, 10 jul. 1924, FO 371/9508; Tilley a MacDonald, tel., RJ, 30 jul. 1924, FO 371/9508; Brazil, Annual Report, 1924, FO 371/10608; Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 17 jul. 1924, AHI 208/2/3.

No dia 24 de julho, panfletos foram lançados sobre São Paulo com uma exortação do ministro da Guerra, marechal Setembrino de Carvalho, para que a população abandonasse a cidade, dando às tropas legais liberdade de ação para agir contra os sediciosos. O comunicado governamental deixava a entender que uma operação militar de grande envergadura seria levada a cabo em questão de dias. A possibilidade de bombardeios ainda mais pesados e violentos combates gerou grave preocupação entre o corpo diplomático no Rio de Janeiro. Era conhecido o fato de que o chefe da Missão Militar francesa no Brasil, general Maurice Gamelin, havia dito a Artur Bernardes que o bombardeio seria inútil se não fosse seguido de um ataque à cidade. Após uma reunião organizada para discutir o assunto, vários embaixadores concordaram com a necessidade de protestar contra a ameaça à vida de seus nacionais e prepararam uma nota coletiva a ser entregue ao Itamaraty, redigida em francês, nos seguintes termos:

Os chefes de missão diplomática abaixo-assinados têm a honra de expressar ao governo federal brasileiro a emoção que sentiram ao tomar conhecimento, nos jornais de 25 deste mês, da proclamação dirigida no dia 24 à população de São Paulo por Sua Excelência o marechal Setembrino de Carvalho, ministro da Guerra.

Sua Excelência o ministro da Guerra apela à população de São Paulo para que abandone esta cidade, deixando os rebeldes entregues à sua própria sorte, e prevê medidas de extremo rigor e operações militares que serão executadas no prazo de poucos dias. Justamente preocupados com a proteção das vidas e dos bens de seus nacionais e protegidos, os chefes de missão diplomática abaixo-assinados se vêem na necessidade de amigavelmente chamar a atenção do governo federal sobre a responsabilidade que a execução dessa proclamação pode acarretar.

Eles lembram a propósito que mesmo em estado de guerra, conforme as convenções da Haia, os costumes e os precedentes, as forças sitiadoras devem observar em relação ao inimigo sitiado certas formalidades, consistindo essas notadamente na notificação em devida forma de um prazo fixo antes do bombardeio e na organização de zonas de evacuação, de itinerários e de suprimentos, para ao menos salvar as vidas da população civil dos perigos das operações militares.

Os chefes de missão diplomática abaixo-assinados renovam a Sua Excelência o ministro das Relações Exteriores os protestos de sua mais alta consideração. Rio de Janeiro, 26 de julho de 1924.⁶⁵

A nota foi assinada pelos chefes de missão diplomática da Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália, Japão, Países Baixos, Portugal, Suíça e Tchecoslováquia. Os representantes dos países latino-americanos prefeririam não aderir à iniciativa por entender que a nota feria o princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos outros Estados. No dia 26 de julho, o embaixador português levou a nota coletiva à residência particular do ministro das Relações Exteriores, Félix Pacheco, que no entanto se recusou a aceitá-la. Pacheco considerou a nota uma intromissão indevida do corpo diplomático e afirmou que preferia renunciar ao seu cargo a recebê-la. Além disso, a simples notícia do seu recebimento teria o efeito de encorajar os rebeldes em sua resistência. No dia seguinte, em entendimento com o chanceler brasileiro, ficou decidido que a nota coletiva seria substituída por notas individuais, assinadas por cada um dos respectivos embaixadores. A motivação para tanto, contudo, perdera sua razão de ser com a notícia de que os militares insurgentes haviam abandonado a cidade em 27 de julho.

⁶⁵ Tradução do autor com base nas versões em francês e inglês da nota. Cf. Tilley a MacDonald, tels., RJ, 29 e 30 jul. 1924, FO 371/9508.

As razões por trás do episódio da nota coletiva envolviam tanto considerações humanitárias quanto interesses concretos, mas o corpo diplomático não pensava em favorecer nenhum dos lados em disputa. Ao que tudo indica, Pacheco entendeu que seria inadmissível receber por escrito uma admoestação estrangeira em assunto que era para o governo brasileiro meramente um “caso de polícia”, ou motim, sem significado político, conforme ele mesmo confidenciaria ao embaixador britânico depois de terminada a revolta. A intervenção diplomática na questão do bombardeio serviu para pôr a nu as crescentes implicações internacionais engendradas pela instabilidade política do país. Durante a revolta paulista, por exemplo, a programada visita oficial ao Brasil do príncipe herdeiro da Itália, Umberto de Piemonte, que seguia para a Argentina na mesma época, teve de ser cancelada por motivo de segurança. Em 30 de agosto de 1924, uma bomba explodiu junto ao prédio da embaixada argentina no Rio de Janeiro, sem maiores conseqüências. O governo brasileiro lamentou o fato, afirmando tratar-se de “atentado anarquista ordinário”, com o propósito de impedir a visita do príncipe herdeiro italiano. A chancelaria argentina tampouco atribuiu importância ao atentado, entendendo que sua motivação havia sido criar dificuldades internacionais ao governo brasileiro. A visita do príncipe Umberto seria depois limitada a uma passagem de alguns dias pelo Estado da Bahia, em setembro.⁶⁶ Ficava cada vez mais evidente, porém, que a convulsão interna tendia a repercutir na frente diplomática, cuja preocupação agora seria dirigida prioritariamente aos países vizinhos, como será visto.

Depois de deixarem São Paulo, os revoltosos seguiram para o interior do Estado, dando origem à Coluna Paulista. Após alguns combates com as forças governistas, em outubro de 1924, os tenen-

⁶⁶ Pacheco a Tefé, tel., RJ, 2 ago. 1924, AHI 230/1/12; Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 31 ago. 1924, AHI 208/2/3; Morgan a Hughes, tel., RJ, 30 ago. 1924, NA 832.00/412; Relatório do MRE, 1924-1925, p. 85.

tes paulistas buscaram refúgio na região de Catanduvás, no Paraná, onde permaneceriam entrincheirados vários meses. Observando atentamente essa movimentação, a embaixada do Brasil em Buenos Aires solicitou o envio de mais informações para desmentir “boatos alarmantes” e antecipar problemas que poderiam surgir na zona de fronteira. Em resposta, o Itamaraty informou por telegrama que os revolucionários paulistas haviam conseguido escapar e que fugiam “desordenadamente pelos sertões” na direção das fronteiras paraguaia e argentina, descendo em fuga o rio Paraná, “perseguidos pelas tropas legais”.⁶⁷

Entrementes, outros movimentos revolucionários continuavam a eclodir no país. Em 29 de outubro de 1924, estoura nova revolta no Rio Grande do Sul, a qual dará origem à Coluna Gaúcha, liderada pelo capitão Luís Carlos Prestes. Diversos embates entre revoltosos e governistas ocorrem no sul do Estado (Uruguaiana, São Borja) e na região das Missões (São Luís, Santo Ângelo), desencadeando intensa atividade militar nas proximidades da fronteira do Brasil com a Argentina. Esse novo foco revolucionário passaria a demandar acompanhamento sistemático por parte da missão diplomática brasileira naquele país. Félix Pacheco instruiu o embaixador do Brasil em Buenos Aires, Pedro de Toledo, a procurar o ministro das Relações Exteriores argentino, Angel Gallardo, explicando-lhe a “situação precaríssima dos rebeldes” e declarando que o Brasil esperava a boa amizade do governo argentino para dissuadir os mesmos de qualquer esperança que porventura pudessem ter na “complacência das autoridades fronteiriças”. Em cumprimento a suas instruções, em 5 de novembro, Toledo visitou o ministro Gallardo a fim de tratar da situação na fronteira e de assuntos ligados à segurança, tais como o contrabando de armas,

⁶⁷ Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 16 set. 1924, AHI 208/2/3; Pacheco a Toledo, tel., RJ, 18 set. 1924, AHI 208/3/1.

gasolina e mantimentos para os revoltosos, e as reuniões dos grupos revolucionários no território limítrofe. Gallardo prometeu tomar providências para evitar esses fatos, conforme solicitara o representante brasileiro, mas observou que não se podia impedir que revolucionários ou legalistas atravessassem desarmados o território argentino, “considerando todos como simples passageiros”, desde que respeitassem as leis do país.⁶⁸

Em 12 de novembro, o embaixador brasileiro procurou obter melhores garantias do próprio presidente da República Argentina, Marcelo T. de Alvear, com quem entreteve “longa conferência” na Casa Rosada. Pedro de Toledo disse estar informado de que forças rebeldes, lideradas por Isidoro Dias Lopes, pretendiam invadir o Rio Grande do Sul a partir da Argentina. Alvear prometeu empregar todos os meios ao seu alcance para atender ao pedido do governo brasileiro, observando a Constituição e os precedentes diplomáticos. Manifestou, ainda, o interesse do governo argentino em “concorrer e facilitar a obra desse governo para o restabelecimento da paz e da concórdia na família brasileira”.⁶⁹

Além de solicitar pelos canais diplomáticos a cooperação amistosa da Argentina, o governo brasileiro montou um sistema de informações para monitorar os deslocamentos de revolucionários conhecidos ou presumidos na zona de fronteira. As chegadas de fugitivos, refugiados ou exilados nas cidades fronteiriças eram registradas e incluídas em informes periódicos. Os representantes consulares brasileiros em Paso de los Libres, Santo Tomé, Posadas e Puerto Iguazú informavam a embaixada em Buenos Aires, que por sua vez retransmitia as informações para o Rio de Janeiro. Buscava-se sempre o apoio das autoridades argentinas locais, civis e militares, para reforçar a vigilância na região. Era tal a atividade que

⁶⁸ Pacheco a Toledo, tel., RJ, 2 nov. 1924, AHI 208/3/1; Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 5 nov. 1924, AHI 208/2/3.

⁶⁹ Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 12 nov. 1924, AHI 208/2/3.

um artigo publicado no jornal portenho *La Prensa*, assinado por seu correspondente em Santo Tomé, cidade vizinha a São Borja, denunciou o que chamou de “espionagem em território argentino”. Segundo o artigo, argentinos e brasileiros estariam recebendo dinheiro para vigiar os passos de brasileiros emigrados e suspeitos de revolucionários, espiar os seus movimentos e, sobretudo, as suas viagens, fiscalizar cargas e descargas de trens e caminhões, além de reunir e transmitir qualquer rumor de que tivessem conhecimento. Nas palavras do jornalista argentino:

Esta espionagem organizada por alguns cônsules tem amplas ramificações. Há dinheiro de permeio e se diz que se chegou a subornar certos empregados da prefeitura e de ferrovias, e até do telégrafo nacional, para conhecer em detalhe as atividades revolucionárias, os seus movimentos e as suas aquisições e traslados de armas. [...] A ação desses cônsules não pára aí e vai mais longe. Realizam uma propaganda desmedida a favor dos seus governos, cuja manifestação mais inocente é a inundação das ruas das povoações argentinas com boletins anunciados como bombas, nos quais todos os dias aparecem em fuga os generais revolucionários [...], perseguidos pelas tropas legalistas, a revolução agonizante e a ordem restabelecida em todo o Brasil, e, não obstante, a revolução continua.⁷⁰

Outra rebelião iria desta vez desviar as atenções da diplomacia brasileira para o Uruguai. Em 4 de novembro de 1924, o encouraçado *São Paulo* foi tomado por jovens oficiais revoltosos na Baía de Guanabara e seus canhões apontados para o Catete. Discursando na Câmara, no mesmo dia, o então deputado Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, de Minas Gerais, assinalava a “repercussão tristíssima, para o nome do Brasil, que causará no estrangei-

⁷⁰ Toledo a Pacheco, tel., Buenos Aires, 5 dez. 1924, AHI 208/2/3.

ro ao se saber que uma unidade de nossa marinha de guerra assessorou seus canhões contra o palácio do presidente da República”. Para Antônio Carlos, o Brasil corria o risco de passar a ser inscrito “no número de nações a quem a humanidade não conceitua, porque no meio delas florescem os pronunciamentos que são a véspera da anarquia”.⁷¹ Os tripulantes do encouraçado *Minas Gerais* não aderiram à revolta e apoiaram a legalidade. Após algumas escaramuças, o *São Paulo* deixou a baía e rumou para alto mar, tomando a direção do Rio da Prata, perseguido por navios da Marinha brasileira. Enquanto o navio seguia por águas uruguaias, já na altura de Maldonado, o governo brasileiro solicitou o apoio do Uruguai para obter a rendição imediata dos revoltosos, sua internação e o retorno do navio à posse legal. Artur Bernardes queria evitar que se repetisse o episódio da Revolta da Armada, em 1894, quando muitos insurgentes, depois de se asilarem no Uruguai, voltaram ao Brasil pelo Rio Grande do Sul para se juntar aos revolucionários federalistas que combatiam o governo Floriano Peixoto. No dia 11 de novembro, o navio revoltado chegou a Montevidéu, onde sete oficiais e cinquenta marinheiros pediram asilo político ao governo uruguaio, que o concedeu, contrariando a vontade do governo brasileiro.⁷²

Como Bernardes temia, o plano dos revoltosos do *São Paulo* era de retornar ao país e prosseguir com a luta revolucionária nos Estados do sul. Alguns marinheiros seguiram clandestinamente para Rivera, na fronteira com o Brasil, onde se juntaram aos homens do caudilho Julio César Barrios. No dia 11 de dezembro de 1924, depois de um ataque frustrado a Santana do Livramento, o grupo rebelde fugiu para um local conhecido como Los Galpones e foi

⁷¹ Citado por CASTRO, 1982, p. 324.

⁷² CARONE, 1983, p. 394; Pacheco a legação em Montevidéu, tel., RJ, 9 nov. 1924, AHI 224/3/15. A revolta do encouraçado *São Paulo* foi descrita em detalhes por MEIRELLES, op. cit., p. 251-283.

seguido por tropas de “voluntários” a serviço do governo estadual que, na perseguição, invadiram o território do Uruguai. A maioria escapou, mas os marinheiros, que não sabiam cavalgar nem conheciam a região, foram alcançados. Sete deles foram mortos, até mesmo o sobrinho de Assis Brasil. A violência da chacina, divulgada com riqueza de detalhes nos jornais da capital uruguaia, gerou indignação e protestos no Uruguai, abrindo uma crise diplomática entre os dois países. O governo brasileiro encaminhou um pedido formal de desculpas ao Uruguai pelo ocorrido, tentando justificar a transposição indevida da linha fronteira pelos forças legalistas sob o argumento da não-intencionalidade do ato. Nas circunstâncias em que se produziu o combate, frisava a nota brasileira, “a surpresa, a veemência e a rapidez da luta degeneraram logo em violentos impulsos em que só o próprio instinto de conservação mandava e criaram uma verdadeira situação de confusão”. Os soldados legais cuidavam de “salvar suas vidas e vencer aos que pretendiam oprimi-los”. Em uma emergência “assim tão áspera”, não teria sobrado tempo para “obrar deliberadamente no sentido de invadir o território contíguo”. Se tal chegou a ocorrer, “nosso dever é pedir desculpas por isso ao governo do Uruguai, como agora o fazemos, e dar as satisfações que são de estilo, pelas regras de justiça e o dever de leis e bons vizinhos”.⁷³

A situação na fronteira uruguaio-brasileira era bastante tensa. No início de dezembro, havia causado consternação em Montevideu a notícia da morte de um cidadão uruguaio, Horácio González, por forças brasileiras na fronteira Rivera-Santana do Livramento. Registrou-se ainda, na mesma região, um choque entre um destacamento do V Regimento de Cavalaria uruguaio e policiais gaúchos da cidade de Livramento. O ataque partiu do lado brasileiro e, no tiroteio, alguns soldados uruguaio saíram feridos.

⁷³ MEIRELLES, op. cit., p. 298-301; Relatório do MRE, 1924-1925. Anexo A, p. 270.

Teria havido “confusão” por tratar-se de alta hora da noite e os policiais brasileiros pensarem que os vultos fossem rebeldes, visto que a distância não teria permitido reconhecer o uniforme dos soldados.⁷⁴ A imprensa uruguaia denunciava as constantes violações do território na fronteira norte do país e reclamava providências enérgicas, exigindo explicações do governo brasileiro e o pagamento de indenizações segundo as normas do direito internacional. Debates acalorados tiveram lugar no Congresso uruguaio. Como oficialmente o Uruguai se declarava neutro no conflito interno brasileiro, a pressão da opinião pública por medidas mais drásticas obrigou o chanceler Manini Rios a renunciar. Mais tarde, o Exército uruguaio, a título de reforço de vigilância na fronteira, deslocou um batalhão de infantaria para Rivera.

Diante do risco de deterioração das relações bilaterais, Artur Bernardes despachou o deputado federal José Tomás Nabuco de Gouvêa para o Uruguai, na qualidade de enviado extraordinário e ministro plenipotenciário em missão especial. Bernardes já havia utilizado os serviços de Nabuco de Gouvêa durante tentativas de pacificação do Rio Grande do Sul, em 1923, e precisava de um homem de confiança no posto-chave que se tornara Montevideú. Gouvêa apresentou suas credenciais em 13 de dezembro de 1924 e ato contínuo iniciou entendimentos para contornar a onda de protestos antibrasileiros que tomara conta do país. O enviado brasileiro passou a manter comunicação diária com todos os agentes consulares na fronteira para que atuassem em entendimento com as autoridades uruguaias. O primeiro gesto concreto em sua “missão de paz” seria a conclusão de um protocolo sobre as várias reclamações que o governo do Uruguai havia apresentado ao Brasil em relação aos agravos sofridos por cidadãos uruguaiois duran-

⁷⁴ Gastão do Rio Branco (encarregado de negócios) a Pacheco, tel., Montevideú, 10 dez. 1924, AHI 224/3/1.

te incursões ao território vizinho por parte de forças legalistas do Rio Grande do Sul.⁷⁵

As negociações precisavam ser rápidas, antes que novos incidentes voltassem a agitar a opinião pública. O presidente uruguaio, José Serrato, esteve pessoalmente empenhado na redação dos termos do protocolo e, do Rio de Janeiro, Artur Bernardes vinha acompanhando o desenrolar da crise desde novembro. Assim, em 14 de janeiro de 1925, em Montevidéu, Nabuco de Gouvêa e o ministro interino das Relações Exteriores uruguaio, Alvaro Saralegui, assinaram o protocolo relativo a reclamações do Uruguai sobre incidentes de fronteira e violação de território. No caso da morte de Horácio González, as investigações concluíram ser aquele cidadão uruguaio “notoriamente vinculado ao movimento revolucionário”, morto efetivamente em território oriental após haver sido surpreendido tentando atravessar a fronteira para “engrossar as forças rebeldes”. O governo do Brasil lamentou “profundamente” a invasão do território pelas forças brasileiras e apresentou suas desculpas pelo fato, afirmando que as autoridades envolvidas naquela ação não tiveram “de modo algum” o ânimo de invadir o território uruguaio. Quanto ao massacre de Los Galpones, foi reproduzido trecho do pedido de desculpas que já havia sido apresentado imediatamente após o incidente, consignando-se no protocolo que o Uruguai aceitava as escusas das autoridades brasileiras, que prometiam evitar a repetição daqueles fatos. Com relação a outras reclamações uruguaias, o governo brasileiro comprometia-se a punir os responsáveis e tomar as medidas legais correspondentes. O protocolo previa, finalmente, que fosse celebrado, “dentro do mais breve prazo possível”, um convênio entre os

⁷⁵ Gouvêa a Pacheco, tel., Montevidéu, 29 dez. 1924, AHI 224/3/1; Gouvêa a Pacheco, tel., Montevidéu, 11 jan. 1925, AHI 224/3/2; Pacheco a Gouvêa, tel., RJ, 11 jan. 1925, AHI 224/3/15.

dois países a fim de estabelecer “preceitos claros e fixos” para a atuação das autoridades quando houvesse alteração da ordem interna no outro Estado, incluindo como proceder diante da internação dos chefes rebeldes e da concentração de forças revolucionárias na zona de fronteira.⁷⁶

Prosseguindo nesses termos as negociações, em 30 de março de 1925, o Brasil e o Uruguai concluíram um convênio para fixar regras de conduta dos governos em casos de perturbações de ordem interna, assinado em Montevideú por Nabuco de Gouvêa e o novo chanceler uruguaio, Juan Carlos Blanco. O convênio, de dezesseis artigos, estabelecia que, quando se produzisse alteração na ordem interna de um dos países signatários, ficava o seu governo obrigado a “levar imediatamente o fato ao conhecimento da outra parte”. Foram definidas medidas para a internação de líderes e contingentes rebeldes e para o impedimento de atividades subversivas, como a organização e o funcionamento de juntas ou comitês revolucionários no território do outro país, o qual não obstante manteria seu estatuto de neutralidade. Os feridos e enfermos que cruzassem a fronteira receberiam a devida assistência. Os dois governos tomavam entre si o compromisso de “impedir o tráfico de armas e munições destinadas a alimentar a rebelião contra a qual luta o país amigo”. Os governos tomariam medidas a fim de que suas linhas e estações telegráficas ou telefônicas, radiotelegráficas ou radiotelefônicas, não fossem utilizadas “em benefício da ação subversiva”. O governo notificado da irrupção de um movimento de alteração da ordem no outro país deveria usar de todos os meios de que dispunha para impedir que em sua jurisdição se equipasse, se armasse ou se adaptasse para uso bélico qualquer embarcação, a qual “por motivos racionais” se acreditasse destinada a “cruzar ou a operar em favor dos rebeldes”.⁷⁷

⁷⁶ Relatório do MRE, 1924-1925. Anexo A, p. 267-271.

⁷⁷ JORNAL DO COMMERCCIO, op. cit., p. 133-140; Relatório do MRE, 1924-1925, p. 65-67.

O convênio foi definido por Félix Pacheco como um acordo de cooperação e amizade dos dois governos na repressão das perturbações constantes que, “como uma endemia enervante e desorganizadora”, vinham caracterizando a vida dos países americanos. O governo brasileiro entendia que as incursões frequentes dos rebeldes rio-grandenses no Uruguai lhes davam condições de refazer a tropa, material e víveres para “invadir de novo o território brasileiro, atacar cidades, agitar as populações e prejudicar o comércio pacífico e a atividade regular de cada um”. Os rebeldes não poderiam ser dominados se gozassem de total liberdade de ação no exterior, sob a proteção das leis e da bandeira dos países limítrofes. Isso tendia a “eternizar a situação de desassossego em que viviam os habitantes das regiões lindeiras, com graves prejuízos para os países interessados”. Ademais, o número de reclamações diplomáticas recebidas pelo Brasil era “avultado”, expondo as relações com aqueles países a continuados atritos.⁷⁸

O convênio, na verdade, estabelecia um quadro de referência para a cooperação bilateral em matéria de repressão anti-revolucionária sem lhe imprimir o caráter de beligerância, o que permitia ao outro país ainda se declarar neutro. No Congresso Nacional, seu maior defensor foi o deputado Lindolfo Collor, do Rio Grande do Sul, que havia colaborado na elaboração do próprio texto durante a fase de negociações. Collor emitiu parecer favorável à aprovação do acordo com o Uruguai na Comissão de Diplomacia e Tratados da Câmara dos Deputados. O convênio despertou pesadas críticas de parlamentares que o consideravam contrário ao direito internacional, mas, depois de alguma protelação, foi enfim aprovado pelo Congresso e promulgado por decreto de 20 de outubro de 1926.⁷⁹ Por ocasião das comemorações do Centenário da

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ CAMPOS, 1929, Vol. II, p. 418.

Independência do Uruguai, em 25 de agosto de 1925, o Brasil enviaria a Montevideú uma missão especial chefiada pelo senador Lauro Müller, acompanhado de Lindolfo Collor e do general Cândido Rondon, entre outros.⁸⁰ Com mais esse gesto, o governo brasileiro esperava normalizar definitivamente as relações com o país vizinho, restabelecendo o clima de concórdia perdido.

Três dias antes da assinatura do convênio, em 27 de março de 1925, o governo federal havia conseguido desalojar os revolucionários paulistas que se encontravam acantonados em Catanduvas desde outubro de 1924. A resistência revolucionária, porém, não estava vencida. Em 12 de abril de 1925, os integrantes da Coluna Gaúcha encontraram-se com os remanescentes da Coluna Paulista, em Santa Helena, às margens do rio Paraná, e os dois grupos decidiram unir suas forças em prol da revolução. O movimento é reorganizado e há nova distribuição de comandos. Estava formada a Coluna Prestes. Decide-se ainda que Isidoro Dias Lopes, como “chefe supremo da revolução”, deveria ir à Argentina para rearticular os tenentes no exílio e providenciar os recursos necessários para a continuidade da luta, sobretudo armas e munições.⁸¹

Para escapar do cerco governista, os membros da Coluna Prestes decidiram atravessar o rio Paraná para atingir o Mato Grosso, passando por território paraguaio. Em 26 de abril de 1925, deu-se a “invasão” do Paraguai, comandada por João Alberto. Do outro lado do rio, uma pequena guarnição do Exército paraguaio ameaçou opor resistência, forçando a abertura de breves negociações, concluídas com a entrega de uma declaração escrita, pela qual os revolucionários se comprometiam a respeitar as leis e a soberania do país vizinho. As autoridades paraguaias, a pedido da legação do Brasil em Assunção, costumavam prestar auxílio ao governo brasi-

⁸⁰ Relatório do MRE, 1925-1926, p. 50.

⁸¹ CARONE, 1989, p. 47.

leiro contra os rebeldes, seja na apreensão de carregamentos de armas seja na fiscalização das fronteiras. Mas, na travessia do Paraguai, a relativa rapidez da operação eludiu qualquer reação. A Coluna marchou incólume durante três dias por 120 km em território paraguaio, de Puerto Adela à região de Amambaí, no sul de Mato Grosso, de onde iniciaria sua longa jornada pelo país.⁸²

Enquanto a Coluna Prestes prosseguia em sua “guerra de movimento” pelo interior, o governo brasileiro continuava a exercer vigilância severa sobre a conexão rio-platense dos revolucionários. Abundantes informes chegavam ao Ministério das Relações Exteriores quase diariamente, enviados pelos postos no Rio da Prata, incluindo consulados e vice-consulados. A embaixada brasileira em Buenos Aires mantinha diálogo contínuo com o Palácio San Martín e o Ministério da Guerra argentino sobre a atividade na fronteira e o contrabando de armas, tentando obter a cooperação do governo argentino, com o objetivo de evitar que novos suprimentos para os rebeldes entrassem no Brasil via Argentina. Qualquer embarque de material bélico ou explosivos para o Brasil precisava ter licença especial do governo brasileiro, a ser concedida por intermédio do Itamaraty. A precaução tinha fundamento, pois essa era uma das principais atividades de Isidoro Dias Lopes e seus companheiros no exterior. Foi graças à articulação que existia entre os exilados tenentistas que, entre novembro e dezembro de 1926, o Rio Grande do Sul foi invadido em vários pontos por forças revolucionárias provenientes da Argentina e do Uruguai, como no caso da “Coluna Relâmpago”.

Depois de percorrer em torno de 25 mil km pelo interior do Brasil, a Coluna Prestes atravessou a fronteira com a Bolívia, na altura de San Matias, em 3 de fevereiro de 1927.⁸³ O governo boli-

⁸² SODRÉ, 1985, p. 31; SILVA e CARNEIRO, 1998, v. 6, p. 155; DORATIOTO, 1997, p. 429-430.

⁸³ Prestes estimou a marcha da Coluna em 36 mil km. Cf. MEIRELLES, op. cit., p. 742, nota 655.

viano concedeu asilo político aos cerca de 620 integrantes da Coluna, que entregaram suas armas às autoridades locais. Dias depois, Frederico de Castelo Branco Clark, ministro brasileiro em La Paz, foi informado de que o delegado militar no oriente boliviano estava lutando com dificuldades para abrigar e nutrir os rebeldes internados, por não haver recurso algum naquela distante região, pobre e despovoada. As notícias sobre a real situação na fronteira brasileiro-boliviana eram bastante precárias, mas sabia-se que entre os asilados contavam muitos doentes e feridos. A chancelaria boliviana indagou se o governo brasileiro não podia “encontrar uma solução para o caso”.⁸⁴ A internação da Coluna Prestes em território boliviano ocorria precisamente no momento em que o novo governo do presidente Washington Luís adotava medidas internas de descompressão política e apaziguamento dos ânimos, como a libertação de presos políticos e a atenuação da censura, símbolos dos anos de chumbo do bernardismo. Nessa atmosfera de reconciliação nacional, e em atendimento à solicitação boliviana, Washington Luís orientou ao ministro das Relações Exteriores, Otávio Mangabeira, que adquirisse e fizesse chegar à Coluna todos os recursos farmacêuticos e provisões necessárias, afinal o governo “era de todos os brasileiros, mesmo dos que se encontravam contra ele”. Entretanto, quando as aquisições, feitas no Paraguai, eram conduzidas à Bolívia, por via fluvial, o comandante da flotilha de Mato Grosso, em Corumbá, apreendeu o carregamento, que aparentemente nunca chegou ao seu destino.⁸⁵

O fim da saga da Coluna Prestes fez parecer a muitos que a revolução havia sido finalmente dominada pelo governo. De seu posto em La Paz, Frederico Clark concluiu que estava “virtualmen-

⁸⁴ Clark a Mangabeira, tels., La Paz, 10 e 14 fev. 1927, AHI 212/1/11.

⁸⁵ Declarações do almirante Franca Veloso, ex-ajudante de ordens de Washington Luís, ao jornal *O Dia*, Rio de Janeiro, s/d. BN, Coleção Marília Veloso Pinto, cofre 50, 5, 5-82.

te terminada a revolução”, que tanto mal havia causado ao país, “afetando profundamente seu prestígio no exterior”. O representante brasileiro aproveitou para cumprimentar Mangabeira e expressar seu “regozijo patriótico” com esse “feliz sucesso”.⁸⁶ Não estava finda, todavia, a diplomacia anti-revolução das oligarquias. A presença de numerosos tenentes no exílio constituía motivo de preocupação permanente para o governo brasileiro. Havia exilados espalhados pela Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, muitos em constante movimento de um país a outro. Luís Carlos Prestes e outros soldados da Coluna foram contratados como empregados pela Bolivian Concessions Ltd., uma companhia britânica de colonização na região boliviana de La Gaiba. Miguel Costa e João Alberto dirigiram-se para Paso de los Libres, onde estava Isidoro, cidade que funcionava como uma espécie de quartel-general da revolução no exterior. Muitos tenentes, como Siqueira Campos, seguiram o caminho de Buenos Aires, onde havia mais recursos e ofertas de emprego, fazendo da capital argentina outro local de concentração do alto-comando revolucionário.

A presença desses exilados no estrangeiro levou o governo brasileiro a dar maior ênfase ao cumprimento dos instrumentos internacionais que regulavam os processos de extradição entre o Brasil e alguns países vizinhos. Um das primeiras medidas do governo Washington Luís na área de competência da pasta das Relações Exteriores, lavrada em decreto de 30 de novembro de 1926, foi mandar que fosse executado e cumprido, “tão inteiramente como nele se contém”, o protocolo adicional ao Tratado de Extradicação de Criminosos entre o Brasil e a República Oriental do Uruguai, firmado no Rio de Janeiro, em 27 de dezembro de 1916. Uma semana depois, decreto similar foi emitido sobre o Tratado de Extradicação entre o Brasil e a Bolívia, o qual, concluído em 3 de junho de

⁸⁶ Clark a Mangabeira, tel., La Paz, 10 fev. 1927, AHI 212/1/11.

1918, encontrava-se até então pendente de promulgação. Além desses, havia também tratados de extradição em vigor com o Peru, de 13 de fevereiro de 1919, e com o Paraguai, assinado em Assunção, em 24 de fevereiro de 1922. Foram iniciadas ainda negociações para a assinatura de tratados bilaterais semelhantes com a Grã-Bretanha, a Itália e a Tchecoslováquia.⁸⁷ Neste último país, aliás, desconfiava-se que encomendas clandestinas de armamentos estariam sendo feitas em Praga. A utilidade desses instrumentos para o propósito anti-revolucionário do governo brasileiro, contudo, era relativa, tendo em vista que o recurso da extradição, à luz do direito internacional, se aplica somente a indivíduos que cometeram crimes comuns, e não a exilados políticos. Embora o governo brasileiro tratasse os revolucionários como “criminosos”, os outros países teriam certamente seu próprio modo de ver a situação.

Era comum que os representantes diplomáticos do Brasil acreditados nos países vizinhos recebessem instruções do Itamaraty para realizar gestões de alto nível sobre o assunto. No caso da Argentina, a falta de um convênio bilateral, nos moldes daquele celebrado com o Uruguai, não permitia ao governo brasileiro, segundo Mangabeira, “exigir da nação vizinha que mande desarmar os grupos de rebeldes brasileiros refugiados em seus territórios”. Seria preciso argumentar politicamente com o governo argentino para obter resultados. Em 8 de abril de 1927, o novo embaixador brasileiro em Buenos Aires, José de Paula Rodrigues Alves, foi recebido em audiência pelo presidente Alvear. Na ocasião, o diplomata brasileiro referiu-se “cuidadosamente” ao inconveniente da permanência dos chefes revolucionários na fronteira e à necessidade de serem dela afastados. Alvear assegurou que o governo brasileiro poderia estar tranqüilo de que “a Argentina não toleraria qualquer manobra

⁸⁷ CAMPOS, op. cit., Vol. II, p. 419 e 421; Relatório do MRE, 1925-1926, p. 43-44; Relatório do MRE, 1926, p. 52.

dentro de seu território que pudesse perturbar a ordem no Brasil”. Nesse sentido, o governador da província de Corrientes estudaria a forma prática de satisfazer o desejo do Brasil. No mês seguinte, Rodrigues Alves procurou o chanceler Angel Gallardo, que, a pedido do governo brasileiro, prometeu regular a questão do asilo, determinando claramente as obrigações a que estavam sujeitos os asilados, sob pena de serem considerados “hóspedes indesejáveis” e expulsos do território argentino. E, efetivamente, assim foi feito: o governo argentino fez saber aos brasileiros que respeitassem o asilo que lhes era dispensado e que poderiam residir em território argentino, mas se persistissem em conspirar contra as autoridades vizinhas poderiam ser internados ou submetidos ao Poder Judiciário, em virtude do disposto no artigo 219 do Código Penal argentino.⁸⁸

O paradeiro dos tenentes exilados era objeto de dezenas de comunicações telegráficas, recebidas e expedidas, entre o Rio de Janeiro e as missões diplomáticas no Rio da Prata. Em março de 1928, informado de que Luís Carlos Prestes se dirigia a Buenos Aires, Mangabeira solicitou à embaixada brasileira naquela capital que tomasse todas as providências que fossem necessárias para conhecer suas atividades, “informando sobre o assunto e avisando de qualquer despesa que se torne necessária”. Rodrigues Alves informou que Prestes estava hospedado no hotel Moreno, na rua de mesmo nome, e que a polícia acompanhava seus movimentos. De acordo com suas fontes, o ex-líder da Coluna teria ido a Buenos Aires para “tratamento de saúde”.⁸⁹ Apesar do aparente arrefecimento do ímpeto revolucionário nos primeiros anos do governo Washington Luís, os exilados, sem anistia, continuavam a

⁸⁸ Mangabeira a Alves, tel., RJ, 10 mar. 1927, AHI 208/3/2; Alves a Mangabeira, tels., Buenos Aires, 8 abr. e 4 maio 1927, AHI 208/2/5.

⁸⁹ Mangabeira a Alves, tel., confidencial, RJ, 27 mar. 1928, AHI 208/2/6; Alves a Mangabeira, tel., reservado, Buenos Aires, 29 mar. 1928, AHI 208/2/6.

ter os seus passos seguidos pela diplomacia brasileira, o que, para as elites oligárquicas da época, devia ser uma função inerente aos ditames da defesa da ordem no plano interno.

Outubro de 1930: o Itamaraty diante da revolução em marcha

A partir do assassinato do paraibano João Pessoa, ex-candidato a vice-presidente pela Aliança Liberal, em 26 de julho de 1930, e com o recrudescimento das agitações e rumores de conspiração, o Ministério das Relações Exteriores iniciou uma série de circulares telegráficas dirigidas às missões diplomáticas e consulados de carreira do Brasil, sob o título genérico de “situação política interna”. A primeira circular dessa série, expedida em 5 de agosto de 1930, autorizava os postos no exterior a desmentir “boatos sobre movimentos revolucionários”. A ordem era negar de modo categórico tudo o que diziam os jornais estrangeiros e as agências internacionais de notícias sobre a hipótese de revolução no Brasil. Em procedimento-padrão que se repetiu em muitos outros países, o embaixador brasileiro em Washington, Silvino Gurgel do Amaral, telegrafou à Associated Press desmentindo notícias circuladas na imprensa norte-americana, concernentes à alteração da ordem pública no sul do Brasil. Esses rumores não eram “confirmados pelos fatos” e careciam de “todo o fundamento”. A tranqüilidade e a ordem prevaleciam “em todo o território brasileiro”. Mangabeira aprovou a iniciativa de Amaral. O governo federal estava “forte” para reprimir qualquer pequena incursão que porventura ocorresse no Rio Grande do Sul ou alhures.⁹⁰

Enquanto isso, na Argentina, o governo radical de Hipólito Yrigoyen era derrubado, em 6 de setembro de 1930, por um golpe

⁹⁰ Amaral a Mangabeira, tel., Washington, 30 ago. 1930, AHI 235/3/20; Mangabeira a Amaral, tel., RJ, 30 ago. 1930, AHI 235/4/8. Cf. ainda PAULA, 1984, p. 54-58.

militar encabeçado pelo general José Félix Uriburu. De Buenos Aires, o embaixador Rodrigues Alves informou o Itamaraty de que o Exército sublevado, “fazendo causa comum com o povo”, havia ocupado, sem resistência, a Casa Rosada. Na avaliação do representante brasileiro, era tendência geral considerar o novo governo como “o único possível” naquele momento, apoiado pelas Forças Armadas e pela opinião pública, integrado por homens que representavam “prestígio e tradição de competência reconhecida”. Tratando-se de governo *de facto*, com respaldo popular, Rodrigues Alves solicitou instruções sobre o reconhecimento por parte do Brasil.⁹¹ Otávio Mangabeira respondeu que seu desejo seria o de aproveitar a ocasião para dar à República Argentina um “testemunho de fraternidade”, reconhecendo imediatamente a nova situação. O presidente Washington Luís, entretanto, considerava “perigoso” consagrar movimentos militares, por melhores que fossem. O fato de que Yrigoyen era mantido preso a bordo de um vaso de guerra fundeado no Rio da Prata, em lugar ignorado, constituía, nas palavras do chanceler brasileiro, “anormalidade profunda”, à qual não se devia ser indiferente.⁹²

A demora no reconhecimento brasileiro causou estranheza entre os argentinos, que, de acordo com Rodrigues Alves, não podiam compreender os escrúpulos do Brasil diante da unanimidade da opinião nacional que cercava o novo governo, “reputado, por todos, como solidamente constituído”. Em 18 de setembro, 23 países já haviam reconhecido o governo Uriburu, incluindo aí dezessete Estados europeus, vários países latino-americanos e os Estados Unidos. Começavam a sussurrar na capital argentina que o governo do Rio de Janeiro demorava o reconhecimento porque temia a revolução

⁹¹ Alves a Mangabeira, tels., Buenos Aires, 6 e 7 set. 1930, AHI 208/2/7.

⁹² Mangabeira a Alves, tel., RJ, 12 set. 1930, AHI 208/3/3; Mangabeira a Alves, tel., RJ, 19 set. 1930, AHI 208/2/7.

no Brasil. A bem da verdade, a Argentina era o espelho do Brasil de amanhã, e Mangabeira queixou-se do dilema que tinha em mãos: “Acredito que não escape ao observador argentino que o governo brasileiro, vítima, há longos meses, de boatos de movimentos revolucionários, seja instintivamente vagaroso no que diga respeito aos movimentos que venceram em países vizinhos”. Somente em 20 de setembro, evitando empregar a palavra “reconhecimento”, o governo brasileiro comunicou oficialmente sua disposição de prosseguir relações diplomáticas com o novo governo argentino. Era um dos últimos países a fazê-lo.⁹³

No Brasil, em 3 de outubro de 1930, depois de meses de especulações e longos preparativos, finalmente eclodiu o movimento armado contra o governo Washington Luís. Os primeiros Estados a cair sob o controle revolucionário foram o Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraíba e Pernambuco. Com o início das operações militares, as missões diplomáticas estrangeiras no Rio de Janeiro passaram a receber do Itamaraty circulares sobre a situação política interna, com teor semelhante aos comunicados oficiais entregues à imprensa pelo governo brasileiro. Com isso, as autoridades federais esperavam registrar as “verdadeiras ocorrências”, já que tudo mais era “absolutamente falso”. Aos postos no exterior, Mangabeira continuaria enviando informes diários sobre a situação e mandando desmentir as notícias de avanços do movimento revolucionário. Algumas respostas telegráficas a consultas de embaixadas brasileiras sobre a veracidade do noticiário internacional relativo ao Brasil eram tão objetivas quanto sucintas: simplesmente “tudo inexato” ou “tudo falso”.⁹⁴

⁹³ Alves a Mangabeira, tel., pessoal e confidencial, Buenos Aires, 17 set. 1930, AHI 208/2/7; Mangabeira a Alves, tels., RJ, 18 e 20 set. 1930, AHI 208/3/3.

⁹⁴ Mangabeira a Régis de Oliveira, tel., RJ, 8 out. 1930, AHI 219/3/5; Mangabeira a Amaral, tel., RJ, 10 out. 1930, AHI 235/4/8.

A despeito dos desmentidos e do otimismo oficial, várias medidas foram sendo adotadas internamente pelo governo, com impacto nas relações exteriores do país, as quais eram por si só prova cabal de que definitivamente algo não ia bem. O Ministério das Relações Exteriores instituiu um salvo-conduto para os representantes estrangeiros no Brasil, com vistas a facilitar suas viagens e deslocamentos a qualquer ponto do território nacional. Foi decretado o estado de sítio nos Estados controlados pelos revoltosos, rapidamente estendido a todo o país. As comunicações com o Rio Grande do Sul, até mesmo radiotelegráficas, foram suspensas, afetando também os cônsules estrangeiros naquele Estado. Os reservistas foram convocados e aqueles residentes no estrangeiro deveriam procurar o consulado brasileiro mais próximo para se apresentar. Deveria ser recusado, até segunda ordem, o visto em passaportes de emigrantes destinados ao Brasil. Foram ainda temporariamente fechados à navegação os portos brasileiros nos Estados conflagrados.⁹⁵

No caso da situação no Nordeste, em 9 de outubro, o governo brasileiro avisou à embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro que estava disposto a tomar Pernambuco “por todos os meios”, aconselhando aos nacionais norte-americanos ali residentes que tratassem de se colocar em zona neutra, fora do alcance das operações militares. O cônsul norte-americano no Recife já alertava que poderia precisar de “assistência” em caso de ataque federal à cidade. O Departamento de Estado considerou, de início, “abominável” mandar vasos de guerra ao Brasil, mas decidiu que era prudente ter um navio mais próximo da região dos distúrbios para resgatar refugiados norte-americanos, se necessário. O cruzador U.S.S. *Pensacola* foi então ordenado a se deslocar de Hampton Roads, onde se encontrava, para a base de Guantánamo, em Cuba, até

⁹⁵ Relatório do MRE, 1930, p. 43-50.

receber novas instruções. Em comunicado à imprensa, o Departamento de Estado deixou claro que se futuros desdobramentos exigissem o envio do *Pensacola* ao Brasil, o único objetivo de sua visita a qualquer porto brasileiro seria “retirar norte-americanos cujas vidas pudessem estar em perigo”. O comunicado não agradou o governo brasileiro, que censurou sua divulgação na imprensa nacional. As autoridades federais, querendo transparecer confiança, preferiam que o governo dos Estados Unidos, ao invés de chamar a atenção para as “vidas norte-americanas em perigo”, registrasse a calma reinante nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.⁹⁶ A pedido do cônsul norte-americano em Salvador, o *Pensacola* seria despachado àquele porto baiano, para onde também se dirigiam os cruzadores H.M.S. *Delhi*, da Grã-Bretanha, e *Karlsruhe*, da Alemanha. O *Pensacola*, todavia, só chegaria à Bahia em 24 de outubro, dia da deposição de Washington Luís.⁹⁷

Do lado das forças revolucionárias, a situação demandava do mesmo modo certo grau de iniciativa na frente internacional. Alguns dias após iniciado o levante no Rio Grande do Sul, Lindolfo Collor foi enviado pelo comando revolucionário em missão especial a Buenos Aires, com o propósito de divulgar o ponto de vista do movimento e buscar apoio logístico, principalmente armamentos. Como tantos outros, Collor havia rompido com o governo federal e trocado de lado, ingressando nas fileiras das dissidências oligárquicas aglutinadas em torno de Getúlio Vargas. Como ele próprio declararia mais tarde, sua missão constituía de três objetivos básicos:

⁹⁶ Amaral a Mangabeira, tels., Washington, 11 e 12 out. 1930, AHI 235/3/20; ver Washington (encarregado de negócios) a Stimson, tel., RJ, 9 out. 1930; Stimson a Washington, tel., Washington, 9 out. 1930; Castle a Washington, tel., 11 out. 1930; Washington a Stimson, tel., RJ, 12 out. 1930; todos em FRUS, 1930, Vol. I, p. 433-435.

⁹⁷ FRUS, 1930, Vol. I, p. 439-445.

Primeiro, pôr-me em contato com o Brasil ludibriado com as notícias oficiais, valendo-me para isso de rádios interceptados nos países vizinhos; segundo, informar, não só a Argentina, mas o mundo, das causas, dos propósitos, dos fins da revolução brasileira e assinalar, progressivamente, diariamente, a marcha dos acontecimentos; terceiro, e principalmente, examinar na hipótese de se prolongar o movimento insurrecional como se poderia prover a revolução dos elementos materiais indispensáveis, como armas, munições e outros materiais.⁹⁵

No dia 9 de outubro, Collor concedeu entrevista ao jornal argentino *La Prensa*, na qual comentou sobre os acontecimentos no Brasil. A situação foi descrita por ele como “francamente favorável aos revolucionários”, que marchavam do Sul em direção a São Paulo, reduto de apoio a Washington Luís. Para desacreditar os comunicados do governo federal, Collor indicou que a gravidade do momento podia ser avaliada pelas medidas de extremo rigor que o governo havia sido obrigado a adotar, como a decretação do estado de sítio, o feriado bancário de 15 dias e a estocagem de víveres no Rio de Janeiro.⁹⁶ Entrevistas semelhantes seriam dadas por Collor durante todo o período de sua estada em Buenos Aires.

Em carta endereçada a Osvaldo Aranha, datada de 13 de outubro, Lindolfo Collor resumiu os resultados de sua ação na Argentina. No setor de imprensa, a situação ia “otimamente bem”. Havia sido desfeita certa confusão inicial, “estabelecida pela ação da embaixada”. Collor escreveu que estivera “em todas as redações”, mantendo contatos com jornalistas e dando entrevistas a jornais ingleses, alemães e italianos publicados naquela cidade.

⁹⁵ Entrevista de Lindolfo Collor ao jornal *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 28 out. 1930, BN Microfilmes.

⁹⁶ “Sobre la revolución del Brasil nos habla el doctor Lindolfo Collor”, *La Prensa*, Buenos Aires, 9 out. 1930, AHI 207/3/7.

Por meio de suas declarações a agências internacionais, a imprensa da Europa e dos Estados Unidos havia sido informada do que acontecia no Brasil. Foram colocados “elementos nossos” em todos os jornais, grandes e pequenos, mesmo os de província. Nas rádios, havia “muito cuidado oficial”, mas ainda sim havia sido possível fazer que as principais emissoras irradiassem diariamente “notícias nossas”. Na parte logística, haviam sido acertadas encomendas de tubos de vacinas e válvulas para a rádio de Porto Alegre. Um avião Junker, adquirido por 17.500 pesos, faria as entregas. Quanto às autoridades locais, o chefe de governo argentino, general Uriburu, e vários ministros importantes, como do Interior, da Guerra e da Marinha, segundo Collor, simpatizavam “grandemente com o nosso movimento”, mas Ernesto Bosch, ministro das Relações Exteriores, entendia que a Argentina devia guardar na revolução brasileira “a mais estrita neutralidade”. Especificamente sobre a atuação da embaixada do Brasil naquela cidade, Collor relatou:

Desde que cheguei, o [embaixador] Rodrigues Alves entrou em grande atividade. Tem estado quase diariamente com o presidente e o ministro do Exterior. Anteontem, o general Uriburu mandou dizer-me confidencialmente que as entrevistas que tem tido com o embaixador lhe dão melhor do que tudo o mais a impressão da fraqueza do governo brasileiro. Tenho, nesse terreno, agido com tato e prudência. Contamos com ótimos amigos que fazem o serviço que nos convém, sem que a embaixada tenha a sensação imediata de nossa presença.¹⁰⁰

Lindolfo Collor evitou manter ostensivamente contatos “oficiais” com autoridades argentinas a fim de evitar complicações adicionais com o governo brasileiro. O fato poderia igualmente trazer

¹⁰⁰ Collor a Aranha, carta manuscrita, Buenos Aires, 13 out. 1930, transcrita em GUIMARÃES, 1982. Tomo I, p. 375-379.

conseqüências para a pretendida neutralidade argentina. Sobre a “situação internacional”, Collor informou que havia dado ciência à imprensa de que os revolucionários não se responsabilizariam pelas dívidas contraídas pelo governo federal depois do início da revolução. Collor também sugeriu a Osvaldo Aranha que, se a ação revolucionária em São Paulo não fosse bem-sucedida, Getúlio Vargas deveria ser, “quanto antes”, proclamado presidente da República, com sede em Curitiba: “Criaremos, assim, o caso internacional, de suma importância para os acontecimentos futuros, e teremos, com o reconhecimento da beligerância, muito mais facilidade para agir”. Por fim, no “capítulo principal”, relativo aos armamentos, o emissário revolucionário assinalou que a situação era “má”. Não havia armas nem munições no mercado e as fábricas do governo não podiam fabricá-las. Collor estudou a hipótese de conseguir alguma coisa do Uruguai ou do Paraguai, mantendo para tanto comunicação com o ministro do Paraguai em Montevidéu, um ex-ministro da Guerra paraguaio e um senador em Assunção. “Tudo impossível”, observou. A alternativa sugerida por ele seria “mandar buscar imediatamente o armamento da Europa”. Quanto a isso, ao saber que um navio havia saído da França, carregado de armas, munições e aviões para o governo do Rio de Janeiro, Collor perguntou a Aranha, levando em conta que os partidários da revolução já dominavam alguns Estados do Nordeste: “Não seria possível enviar instruções para o norte para torpedearem esse navio?”¹⁰¹

Na batalha pela informação, a missão Lindolfo Collor à Argentina motivou um esboço de contra-ataque do governo federal. As comunicações telegráficas no Rio Grande do Sul estavam suspensas desde a eclosão da revolução e, por isso, eram vitais as informações recebidas das missões diplomáticas brasileiras em Buenos Aires e Montevidéu. A esses dois postos, Mangabeira confidenciou

¹⁰¹ Ibid.

sua preocupação em evitar que a revolução fizesse “propaganda intensa nos jornais”, conquistando a opinião pública. Era preciso aperfeiçoar os serviços telegráficos e fazer publicar comentários editoriais simpáticos ao governo brasileiro na imprensa local. Caberia àqueles dois postos, “conhecendo melhor o meio e respirando o ambiente do Rio da Prata”, responder pelos interesses do governo brasileiro nas suas respectivas jurisdições. O assunto, tratado em sigilo absoluto, envolvia a compra de espaço nos jornais para a publicação de matérias pagas com notícias favoráveis ao governo Washington Luís. Mais tarde, Rodrigues Alves comunicaria que o serviço de informações estava “organizado cuidadosamente” e que começaria a funcionar na semana seguinte. Ao que tudo indica, a revolução triunfou antes que o sistema entrasse em operação.¹⁰²

Pouco mais de dez dias depois de deflagrado o levante, no entanto, o cenário provável para o desfecho da revolução ainda não estava claro. O movimento revolucionário poderia enfrentar resistência e eventualmente ter de proclamar um governo independente em Curitiba, com a luta se arrastando por meses a fio. Nessa hipótese, apoios e alianças seriam fundamentais para a sobrevivência política tanto de governistas quanto de revolucionários. Foi nesse contexto que, em 15 de outubro, Mangabeira enviou um telegrama de caráter “confidencialíssimo” ao embaixador Gurgel do Amaral em Washington, assinalando a gravidade da situação e o quanto nela estavam comprometidos os destinos do Brasil. Diante do quadro que se formava, o chanceler brasileiro estabeleceu qual deveria ser o programa daquela embaixada: a) conquistar para o governo brasileiro a plena simpatia do governo norte-americano; b) colaborar de todas as maneiras para que a opinião pública nos Estados Unidos, “através da publicidade”, se definisse de modo

¹⁰² Mangabeira a Alves, tels., RJ, 11 e 19 out. 1930, AHI 208/2/7; Mangabeira a Alves, tel., RJ, 13 out. 1930, AHI 208/3/3; Alves a Mangabeira, tel., pessoal e confidencialíssimo, Buenos Aires, 23 out. 1930, AHI 208/2/7.

favorável ao governo federal; e c) exercer toda a espécie de vigilância que estivesse ao alcance da embaixada. Para implementar o primeiro ponto, o mais importante, Mangabeira sugeriu o alvitre de obter “com a máxima urgência” uma audiência com o presidente Herbert Hoover, evitando o quanto possível qualquer publicidade. Não seria de se estranhar que em certo momento os revolucionários se constituíssem em governo na parte do território que dominavam. “Vossa Excelência”, continuava Mangabeira, estabelecendo o contato com o presidente e o Departamento de Estado para criar o ambiente de intimidade constante, “prepara assim o terreno para qualquer emergência e irá vendo até onde contaremos com a dita simpatia”.¹⁰³

Como resultado das gestões diplomáticas da embaixada brasileira, o secretário de Estado norte-americano, Henry Stimson, divulgou nota à imprensa, segundo a qual nada havia do conhecimento do Departamento de Estado que mudasse a atitude do governo norte-americano de exercer os mesmos “ofícios amigáveis em relação ao governo do Brasil” que seriam exercidos em relação a qualquer governo com o qual os Estados Unidos mantinham relações amigáveis. “Sob essas circunstâncias”, dizia a nota, o governo do Brasil tinha o “perfeito direito de comprar munições neste país”. De fato, o governo brasileiro vinha mantendo negociações para a compra de armamento nos Estados Unidos e havia interesse especial na encomenda de dez aviões militares da Curtiss Wright Company. A oportunidade de vultosos negócios a toque de caixa atraiu o interesse da indústria bélica norte-americana. Em seguida à divulgação da nota, a Sikorsky Company ofereceu ao governo brasileiro, para entrega imediata, dezoito aviões tipo anfíbio, de uso militar, equipados com duas metralhadoras cada um. A United States Cartridge Company ofereceu até 10 milhões de tiros de carabina Mauser.¹⁰⁴

¹⁰³ Mangabeira a Amaral, tel., confidencialíssimo, Rio de Janeiro, 15 out. 1930, AHI 235/4/8.

¹⁰⁴ FRUS, 1930, Vol. I, p. 437; Amaral a Mangabeira, tels., Washington, 15 e 16 out. 1930, AHI 235/3/20.

A declaração norte-americana foi interpretada como sinal claro de apoio ao governo Washington Luís. Editorial do *Washington Post* considerou “plenamente justificada” a decisão do Departamento de Estado de permitir que o governo brasileiro obtivesse material de guerra, enquanto esse mesmo privilégio era negado aos revolucionários. Como os Estados Unidos haviam descartado o reconhecimento da beligerância das forças revolucionárias, era difícil não concluir que o governo norte-americano preferia a manutenção do *status quo* no Brasil. Com efeito, Stimson revelou em conversa com o embaixador Amaral, no dia seguinte, que sua nota à imprensa havia sido inspirada pelo “desejo de demonstrar amizade e simpatia ao governo do Brasil nas atuais circunstâncias”. O embaixador brasileiro aproveitou para alertar o secretário de Estado sobre fundadas suspeitas de que os revolucionários brasileiros também estariam comprando armas nos Estados Unidos. Stimson respondeu que se lhe fosse apontado um caso concreto o governo norte-americano procederia “para impedir a compra e o embarque para eles”.¹⁰⁵

A revolução, aliás, encontrou a embaixada norte-americana desprevenida. O experiente embaixador Edwin Morgan, que servia no Brasil desde 1912, estava de férias na Europa, a exemplo do que ocorrera durante a revolta paulista de 1924. Permaneceu no Rio de Janeiro, como encarregado de negócios, o jovem secretário Walter Washington, que não dispunha dos mesmos elementos de informação e contatos que possuía Morgan.¹⁰⁶ A rígida censura no Brasil impedia que houvesse uma noção exata da real dimensão dos acontecimentos e os telegramas enviados pela embaixada tendiam a se basear fortemente nos comunicados oficiais do governo federal. Com escassa informação para a tomada de decisões, o Departamento de Estado adotou uma postura essencialmente reativa, embora de modo algum imparcial: defendia o governo eleito

¹⁰⁵ Amaral a Mangabeira, tels., Washington, 16 e 17 out. 1930, AHI 235/3/20.

¹⁰⁶ SMITH, 1983, p. 10-12.

constitucionalmente pelo voto e relutava em dar seu aval a um levante pelas armas. A abordagem legalista de Henry Stimson, como bem a definiu Smith, não levava em consideração a baixíssima participação de votantes nas eleições brasileiras, a falta de legitimidade e as fraudes e manipulações que eram a regra no sistema eleitoral da República Velha. Ainda mais, a posição assumida implicava adesão explícita a um dos lados em choque, com todos os riscos que uma aposta assim poderia representar.¹⁰⁷

O jornal londrino *The Times*, em editorial de 17 de outubro, avaliou a revolta contra o governo federal no Brasil como “bem mais séria do que qualquer outra rebelião recente na América do Sul”. As vastas distâncias no país colocavam fora de questão uma decisão rápida a favor de um ou outro lado. Por isso, o conflito não deveria ser visto como simples “luta revolucionária”, mas como “guerra civil”. A tônica do editorial era de preocupação com o risco de agravamento da situação. O Brasil já vinha sofrendo com a queda no valor de seus títulos internacionais e a “séria interferência no comércio”. Ao recordar os antigos laços de amizade e comércio entre o Brasil e a Grã-Bretanha, bem como a vasta quantia de capital britânico investido no país, o jornal advertiu que, se o impasse prosseguisse, os efeitos certamente seriam “incalculáveis”. Em nenhum outro lugar o espetáculo daquela grande República se fazendo em pedaços, em “destrutiva querela intestina”, despertaria mais profundo pesar que na Grã-Bretanha. Mas o recente anúncio do Departamento de Estado, no sentido de que o governo constitucional do Brasil poderia livremente comprar munições nos Estados Unidos, trazia um fato novo importante: com o apoio dos recursos industriais norte-americanos, concluía o editorial, o governo brasileiro poderia encarar seus inimigos com “enorme vantagem”.¹⁰⁸

Percebendo que havia espaço para apresentar novas demandas ao governo de Washington, Amaral sugeriu a Mangabeira que

¹⁰⁷ Id., 1991, p. 195 e seg.

¹⁰⁸ “The revolt in Brazil”, *The Times*, Londres, 17 out. 1930, AHI 218/3/15; Régis de Oliveira a Mangabeira, tel., Londres, 17 out. 1930, AHI 219/3/6.

o Brasil pedisse a aplicação integral de um ato legislativo norte-americano de 1922 sobre exportações de armas e munições dos Estados Unidos para outros países, idéia que vinha sendo secretamente ventilada no Departamento de Estado. Depois de obter a concordância do Rio de Janeiro e de se encontrar diversas vezes com Stimson para discutir o assunto, Amaral encaminhou nota ao secretário de Estado, em 22 de outubro, solicitando que fosse decretado, no caso do Brasil, um embargo de artigos militares destinados a forças revolucionárias em luta contra governos amigos, de acordo com a legislação norte-americana. Isso seria necessário porque os rebeldes brasileiros podiam estar promovendo violência com equipamento adquirido nos Estados Unidos. A partir da solicitação do embaixador brasileiro, Stimson levou o assunto ao presidente Hoover, que endossou a idéia do embargo. A resposta norte-americana foi tão rápida quanto satisfatória do ponto de vista do governo brasileiro. No mesmo dia, foi divulgada uma proclamação formal de Hoover, com base em Resolução Conjunta do Congresso, de 31 de janeiro de 1922, pela qual o presidente estava autorizado a banir exportações norte-americanas de armas e munições de guerra a qualquer país americano onde existissem “condições de violência interna”. A proclamação de Hoover reconhecia solenemente que aquelas condições existiam no Brasil e ordenava o cumprimento da referida Resolução Conjunta. Todas as violações a essa proibição seriam “rigorosamente punidas”. A única exceção seria a venda de armas e munições ao governo brasileiro, reconhecido pelo governo dos Estados Unidos, o qual poderia continuar a adquiri-las no país com o consentimento do secretário de Estado. Por essa proclamação ficava formalmente estabelecido, portanto, o total embargo de material bélico aos revolucionários no Brasil.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Amaral a Mangabeira, tels., confidencial, Washington, 20 e 22 out. 1930, AHI 235/3/20; Lindsay a Henderson, tel., Washington, 28 out. 1930, FO 371/14202; “President bans arms shipments to Brazil rebels”, *The New York Herald Tribune*, Nova York, 23 out. 1930, AHI 235/1/15.

A proclamação presidencial era sem precedentes nas relações dos Estados Unidos com países da América do Sul. Como surgiram comentários de que aquela talvez fosse uma doutrina nova, Stimson explicou que o princípio geral do embargo de armas e munições a forças revolucionárias já havia sido usado antes pelo governo norte-americano na América Central, México, Cuba e Oriente. O “governo legítimo de um país” tinha o direito ordinário, como qualquer governo, de adquirir armas nos Estados Unidos, ao passo que esse direito não se aplicava àqueles que pretendiam derrubá-lo à força e cuja beligerância ainda não era reconhecida. Essa prática, segundo Stimson, era consentânea com os princípios do direito internacional: “Não temos nenhum viés pessoal e nada estamos fazendo a não ser tentando implementar o direito da humanidade”.¹¹⁰ Na verdade, o Departamento de Estado tentava explicar o inexplicável, pois se a intenção era sustentar a legitimidade do embargo à luz das normas internacionais de convivência entre as nações, difícil seria apagar o fato político do apoio manifesto ao governo constitucional no Brasil. Em outras ocasiões, Stimson voltaria a afirmar que a atitude dos Estados Unidos era legal e não significava intervenção nos assuntos internos de outro país, mas para observadores externos o governo norte-americano fazia exatamente o contrário. A decisão pelo embargo, tomada da forma apressada como foi, iria resultar em constrangimentos para os Estados Unidos nas suas relações com o novo governo instalado no Brasil após 24 de outubro.

Os desencontros no campo da informação e as muitas versões dos acontecimentos no país geraram alguns fatos curiosos. Em meados de outubro, por exemplo, quando surgiu um boato em Washington de que o governo brasileiro iria formar uma legião es-

¹¹⁰ Press release issued by the Department of State, 23 out. 1930, FRUS, 1930, Vol. I, p. 443; “Stimson defends Brazilian embargo”, *The New York Times*, Nova York, 24 out. 1930, AHI 235/1/15.

trangeira para defender o regime legal, alguns norte-americanos, não se sabe bem se por pilhéria ou necessidade, procuraram a embaixada brasileira para se apresentar ao trabalho. No Brasil, o *Jornal do Commercio*, órgão de imprensa francamente pró-governo, não colocava na primeira página notícias sobre a revolução, limitando-se a reproduzir telegramas do exterior sobre outros assuntos. Nas páginas internas do jornal, sob o discreto título de “A situação”, apareciam notas oficiais do governo e manifestações de apoio ao presidente Washington Luís. No derradeiro dia 24 de outubro, nos moldes costumeiros, o jornal estampava nota oficial em tom de indisfarçável confiança:

É de absoluta tranqüilidade a situação da capital da República, onde a ordem se mantém inalterada. Na frente paranaense, mais uma vez se cobriram de glória as armas da legalidade [...]. Na frente mineira, na região de Guaxupé, novo sucesso alcançaram os soldados da União [...]. Recomenda-se, ainda uma vez, à população que não dê crédito a boatos e a notícias espalhadas pelo rádio. Não podendo anunciar vantagens reais, os rebeldes fantasiam imaginárias vitórias, que jamais alcançaram.¹¹¹

Nessa mesma linha, o Ministério das Relações Exteriores continuava a municiar as missões diplomáticas e consulados no exterior com circulares telegráficas diárias sobre a situação política interna do país. Em geral, o quadro descrito era de “tranqüilidade” e “completa ordem” na capital e em outros Estados, com as tropas federais mantendo suas posições ou repelindo os rebeldes, que ora continuavam “inertes” ora recuavam “em vários pontos”. No dia 24 de outubro, duas circulares foram expedidas pelo Itamaraty, cujo contraste salta aos olhos. A primeira informava que

¹¹¹ “A situação”, *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 24 out. 1930, BN Microfilmes.

os rebeldes haviam sido “novamente repelidos”, sofrendo “pesadas perdas” nas frentes de Ribeira, Itararé e Ourinho. Os rebeldes mineiros “destroçados” nos setores de Guaxupé e Muzambinho. Outras frentes seguiam inalteradas, os “federais mantendo todas suas posições”. Apesar dos esforços empregados, os rebeldes não haviam conseguido “penetrar na Bahia”. Naquele mesmo dia, no entanto, o presidente da República era deposto por um golpe palaciano liderado por militares de alta patente. Assim, a segunda circular, que se supõe tenha sido enviada poucas horas depois da primeira, foi redigida nos seguintes termos:

Acaba [de] instalar-se Rio de Janeiro, Junta [de] Governo, composta general de divisão Augusto Tasso Fragoso, presidente; general de divisão João de Deus Mena Barreto e contra-almirante Isaías de Noronha. O ex-presidente Washington Luís entregou o governo hoje, recebendo todas as considerações devidas ao seu alto cargo. Ministros [de] Estado exonerados. Programa Governo Provisório confraternização imediata família brasileira, manutenção compromissos nacionais [no] exterior, pacificação espíritos dentro [do] país. Movimento realizado sem sangue, máxima ordem, respeito autoridades depostas. Povo acompanhou entre aclamações desenrolar acontecimentos. Cidade apresenta aspecto dias [de] grandes festas nacionais. Peça dar maior divulgação [à] imprensa este primeiro boletim. Ronald de Carvalho, respondendo pelo expediente do Ministério das Relações Exteriores.¹¹²

Com a tomada do poder pela Junta Governativa, ficava cancelada a famosa “batalha de Itararé”, o grande confronto que nunca ocorreu entre as forças legalistas e revolucionárias na fronteira dos Estados de São Paulo e Paraná. A revolução conseguiu o seu

¹¹² Relatório do MRE, 1930. Anexo C, p. 441-442.

intento. No Rio de Janeiro, uma multidão atacou e queimou a sede do jornal *O Paiz*, partidário do governo federal, mas a atitude geral era de conagraçamento cívico. Washington Luís, Otávio Mangabeira e outros ministros, presos sob vigilância militar, seguiriam depois exilados para a Europa. Júlio Prestes pediu asilo ao consulado britânico em São Paulo e outros fizeram o mesmo em embaixadas e legações estrangeiras no Rio de Janeiro. As missões dos países latino-americanos ficaram lotadas. A embaixada do México chegou a abrigar trinta asilados em um só dia. O encarregado de negócios do Japão, por seu turno, reclamou a colegas do corpo diplomático que ele “não era mais o senhor de sua própria casa”.¹¹³

No dia da deposição de Washington Luís, talvez um dos incidentes mais violentos registrados tenha sido aquele que envolveu o vapor alemão *Baden*, que transportava grande número de emigrantes, a maioria espanhóis. Ao sair do porto do Rio de Janeiro, o navio deixou de içar a senha combinada e foi por isso intimado a parar pela Fortaleza de Santa Cruz, tomada pelos revolucionários, que lhe disparou cinco tiros de advertência. Ao invés de suspender sua marcha, o vapor aumentou a velocidade e recebeu então, do forte do vigia, um tiro de granada que atingiu seu mastro e causou diversas vítimas, deixando um saldo de 29 mortos e quarenta feridos, alguns em estado grave. As representações diplomáticas da Alemanha e da Espanha protestaram. O Itamaraty exprimiu seus votos de pesar às legações dos países envolvidos, comunicando que o enterro dos mortos seria feito às expensas do governo brasileiro, e um inquérito foi aberto pela polícia do Distrito Federal para apurar as responsabilidades pelo ocorrido. O consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Clóvis Bevilacqua, emitiu parecer no qual isentou o governo brasileiro de culpa no episódio, sob a alegação de que o *Baden* teria transgredido as leis dos país ao se recusar a obedecer às intimações para deter-se. As fortalezas

¹¹³ Seeds e Henderson, tel., RJ, 27 nov. 1930, FO 371/14202. Uma visão do 24 de outubro no Itamaraty está em NABUCO, 1969, p. 77-81.

teriam usado “regularmente de um direito”, procurando impedir-lhe a saída e, “por acaso”, uma granada atingiu o vapor, produzindo danos e vítimas. “Esse lamentável acidente”, concluía Bevilaqua, “não teria ocorrido sem a culposa desobediência do comandante do vapor”.¹¹⁴ Certamente, a tensão e a incerteza que marcavam aqueles dias teriam contribuído para ações precipitadas dos dois lados. Conforme noticiou um jornal alemão, o comandante do navio, capitão Emil Rolin, reconheceu que, “na delicada situação em que se encontrava o Brasil”, não teria lido as instruções de sinalização que deveria fazer ao passar pela Fortaleza de Santa Cruz. Segundo outra versão, o comandante do *Baden* teria pensado que os tiros eram uma saudação pelo triunfo da revolução, e não uma advertência dirigida ao navio.¹¹⁵

No exterior, a notícia da vitória do movimento revolucionário provocou reações de alívio com o fim da conflagração interna. O jornal *The New York Times* noticiou que havia alguma apreensão em Wall Street diante da perspectiva de uma luta prolongada, a qual poderia destruir parte da riqueza do país, paralisar os negócios com o Brasil e prejudicar o cumprimento de suas obrigações internacionais. Apesar de persistirem dúvidas em relação ao mercado do café, os títulos brasileiros na bolsa de Nova York, que haviam caído drasticamente desde o início da revolução, voltaram a subir tão logo anunciado o término do movimento. Em Londres, o alívio foi ainda maior, considerando que os investimentos da Grã-Bretanha no Brasil eram calculados em aproximadamente US\$ 2 bilhões, ao passo que os investimentos dos Estados Unidos alcançavam apenas cerca de US\$ 500 milhões. A cotação dos títulos brasileiros negociados na City também registrou aumento.¹¹⁶

¹¹⁴ Relatório do MRE, 1930, p. 54-56.

¹¹⁵ Cf. depoimentos sobre o incidente do vapor *Baden* no Relatório do MRE, 1930. Anexo A, p. 565-601. Ver também KOTHE, 1995, p. 185.

¹¹⁶ “Brazilian bonds rise here” e “Britain will accord rebels recognition”, *The New York Times*, Nova York, 25 out. 1930; ver também *The New York Herald Tribune*, 26 out. 1930, AHI 235/1/15.

O novo governo no Brasil apressou-se em transmitir mensagens tranquilizadoras à comunidade internacional. Já no dia seguinte à queda de Washington Luís, Afrânio de Melo Franco deixou a legação do Peru no Rio de Janeiro, onde havia buscado proteção desde a primeira semana de outubro, e assumiu a chefia do Ministério das Relações Exteriores, posto-chave para consolidar internacionalmente a posição do governo revolucionário. Sua primeira comunicação oficial às missões diplomáticas estrangeiras foi uma circular de 26 de outubro, pela qual se declarava que a Junta Governativa reconhecia e acatava “todos os compromissos nacionais contraídos no exterior, os tratados subsistentes com as potências estrangeiras, a dívida pública, externa e interna”, bem como os contratos vigentes e demais “obrigações legalmente estatuídas”. As embaixadas e os consulados do Brasil foram informados por circular telegráfica do firme propósito do governo de “manter os compromissos assumidos no exterior”. A imprensa brasileira anunciou a remessa de divisas a bancos britânicos e norte-americanos como pagamento de juros e amortização de alguns empréstimos federais e estaduais. A chegada de Getúlio Vargas ao Rio de Janeiro, em 31 de outubro, vindo de São Paulo, contribuiu para aclarar a situação política, já que nos primeiros dias da revolução triunfante não havia ficado estabelecido se a Junta Governativa iria permanecer no governo ou entregá-lo ao líder revolucionário. Mais tarde, em entrevista à Associated Press, Vargas procuraria acalmar os investidores internacionais, enfatizando que a revolução não havia sido dirigida “contra os estrangeiros no Brasil”.¹¹⁷

A principal preocupação do novo governo no plano externo era assegurar seu reconhecimento internacional. O Peru, onde o *oncenio* de Augusto Leguía havia sido encerrado em agosto de 1930

¹¹⁷ Relatório do MRE, 1930, p. 50-53; “Vargas discusses issues”, *The New York Times*, Nova York, 11 nov. 1930, AHI 235/1/15.

por um golpe militar, foi o primeiro país a reconhecer o governo revolucionário no Brasil, em 1^a de novembro. Gestões diplomáticas seriam feitas em vários países para acelerar o processo. Em Nova York, formou-se um “comitê revolucionário”, chefiado por Augusto Amaral, a fim de estabelecer um canal de diálogo com a comunidade de negócios norte-americana, divulgar os objetivos da revolução e defender os interesses do novo governo. Daniel Carvalho, deputado federal por Minas Gerais, foi enviado a Londres, onde, juntamente com o embaixador do Brasil naquela capital, Régis de Oliveira, manteve contatos com o Foreign Office e membros influentes da City. Pouco depois, os banqueiros Rothschilds enviaram mensagem de congratulações a Vargas e lhe desejaram sucesso na condução dos destinos do país.¹¹⁸

Depois que Vargas tomou posse em definitivo na chefia do Governo Provisório, em 3 de novembro, desfez-se qualquer dúvida remanescente sobre a possibilidade de permanência no poder da Junta Governativa e aumentou o número de países propensos ao reconhecimento rápido. O Itamaraty, no mesmo dia, passou nota às missões diplomáticas estrangeiras solicitando, formalmente, o reconhecimento do Governo Provisório. Bolívia, Chile, Itália, Portugal e Uruguai o fizeram em 6 de novembro. Da parte dos Estados Unidos, houve alguma hesitação. Mesmo informado de que o governo da Grã-Bretanha tencionava reconhecer logo o governo brasileiro, o embaixador Morgan, de volta a seu posto, avaliou inicialmente que o reconhecimento “podia ser vantajoso” por volta de 15 de novembro. Somente depois de inquirido por Stimson se havia um governo *de facto* no Brasil, Morgan admitiu que o Governo Provisório tinha pleno controle do país e apoio da população. Em 8 de novembro, o governo norte-americano comunicou oficialmente ao Itamaraty que estaria “feliz em continuar com o novo governo as mesmas relações amigáveis que mantinha com seus predecessores”. No mesmo dia, o embaixador britânico no Rio de Ja-

¹¹⁸ PAULA, op. cit., p. 67-68 e 81.

neiro, William Seeds, entregou nota declarando que as relações oficiais e de amizade entre os dois governos permaneciam inalteradas. A Argentina procedeu da mesma forma, bem como Colômbia, Cuba e Santa Sé. Vários países reconheceriam o Governo Provisório nos três dias seguintes. A partir daí, a questão do reconhecimento estava resolvida.¹¹⁹

Restava ainda estabelecer qual o encaminhamento a ser dado às relações com os Estados Unidos. As diversas manifestações de apoio norte-americano ao governo Washington Luís e o caso do embargo de armas e munições aos revolucionários, 48 horas antes de sua vitória, ainda ecoavam na lembrança de muitos. Nada podia esconder o fato de que os Estados Unidos haviam claramente optado pelo governo legal. O erro de avaliação causou visível embaraço ao Departamento de Estado. Henry Stimson, criticado pelos jornais norte-americanos por ter tomado partido e apostado no “cavalo errado”, tampouco havia sido informado antes por seus assessores da existência de uma convenção internacional, adotada em 1928 pela Conferência Pan-Americana de Havana, assinada tanto pelo Brasil quanto pelos Estados Unidos, que poderia ser legalmente utilizada para justificar o embargo, sem o recurso tortuoso à resolução legislativa de 1922. Essa convenção seria agora mencionada por Stimson para explicar às novas autoridades brasileiras que a atitude norte-americana não havia sido motivada por “nenhum sentimento sectário” e que apenas resultava do cumprimento de uma obrigação internacional contraída por ambos os países. Stimson esperava assim que o governo brasileiro desfizesse “qualquer possível mal-entendido” que ainda pudesse existir entre o Brasil e os Estados Unidos.¹²⁰

¹¹⁹ FRUS, 1930, Vol. I, p. 450-451; Régis de Oliveira a Melo Franco, tel., Londres, 8 nov. 1930, AHI 219/3/6.

¹²⁰ Trata-se da Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados nos casos de Lutas Cívicas, aprovada em Havana, em 20 fev. 1928. Lindsay a Henderson, tel., Washington, 14 nov. 1930, FO 371/14202; Stimson a Morgan, tel., Washington, 8 nov. 1930, FRUS, 1930, Vol. I, p. 452.

No que diz respeito às compras de armamento pelo governo destituído, uma das providências que Melo Franco logo estimou necessária foi instruir a embaixada brasileira em Washington a impedir o embarque de todo material bélico que houvesse sido encomendado pelo Ministério da Guerra até 24 de outubro. Especulava-se também que as lideranças do Governo Provisório, em vista do descontentamento recente com a ação norte-americana, poderiam retaliar *a posteriori* não aceitando renovar o contrato da Missão Naval norte-americana, findo em 6 de novembro. Com efeito, em 4 de dezembro, o governo brasileiro comunicou ao embaixador Morgan que o contrato não seria renovado por motivo de “contenção de despesas”. As relações bilaterais passariam por um momento delicado. O Governo Provisório, não obstante, adotou uma postura em geral conciliatória, parte de sua estratégia mais ampla de consolidação internacional do regime revolucionário. A revolução não era antiamericana. Como os novos donos do poder não tinham a intenção de iniciar uma escalada de atritos com os Estados Unidos, o tempo contribuiria para curar as feridas.¹²¹

Por fim, quanto ao seu impacto direto sobre a diplomacia brasileira, cumpre ressaltar que a Revolução de 1930 não promoveu uma devassa ou “caça às bruxas” no Itamaraty. Na embaixada de Buenos Aires, ocupando um posto de imediata confiança do presidente da República, José de Paula Rodrigues Alves foi colocado em disponibilidade em 11 de novembro. Até 31 de dezembro de 1930, porém, ele havia sido o único embaixador “punido” pela revolução. Todos os demais permaneceram em seus postos. Em Washington, outro posto de confiança, Silvino Gurgel do Amaral só seria removido para a embaixada em Tóquio em maio de 1931,

¹²¹ Melo Franco a Amaral, tel., Rio de Janeiro, 30 out. 1930, AHI 235/4/8; FRUS, 1930, Vol. I, p. 462. Para análises das relações Brasil-Estados Unidos entre outubro e novembro de 1930, ver SMITH, 1991, p. 198-205; MONIZ BANDEIRA, 1973, p. 225-227; DeCONDE, 1970, p. 98-100; GIFFIN, 1962, p. 9-22.

mas não se pode dizer que isso teria sido o resultado de algum expurgo pós-revolucionário. Alguns ministros em países vizinhos simplesmente trocaram de posto, como foi o caso de Araújo Jorge, que saiu de Assunção para Montevidéu. O quadro de pessoal do Ministério das Relações Exteriores não foi alterado de forma radical.¹²² O novo titular da pasta, Afrânio de Melo Franco, era ele próprio até pouco tempo um dos expoentes da diplomacia das oligarquias.

A política externa tampouco foi drasticamente afetada. As críticas ao Itamaraty em 1930 eram sobretudo de natureza operacional, quanto aos métodos de serviço e à eficiência da máquina administrativa. As mudanças inicialmente promovidas no Ministério das Relações Exteriores pelo Governo Provisório, consubstanciadas na reforma administrativa de 15 de janeiro de 1931, tinham por finalidade reduzir as despesas e modernizar a estrutura institucional do ministério, tornando-o “mais elástico e mais democrático”, segundo o relatório de 1931.¹²³ A reforma era coe-rente com o espírito do momento, mas não estava realmente em pauta a orientação de política externa seguida pelo Brasil. Temas de política internacional sequer constavam dos manifestos revolucionários, mais preocupados com a mudança do sistema político e representativo vigente no país. Apesar da conexão rio-platense e de eventuais compras de armamentos no exterior, a revolução se fez praticamente sem ajuda externa. Uma análise mais acurada deveria incluir o estudo detido da política externa brasileira nos primeiros anos do Governo Provisório, mas a evidência disponível até o momento leva a concluir que, no tocante à diplomacia, a Revolução de 1930 deu mais sinais de continuidade do que de ruptura.

¹²² Cf. Relatório do MRE, 1930. Anexo B, p. 24-36; DORATIOTO, op. cit., p. 532.

¹²³ Relatório do MRE, 1931, p. 10. Cf. ainda CASTRO, 1983, p. 283 e seg.

Conclusão

Por ocasião do centenário da Doutrina Monroe, em 2 de dezembro de 1923, o chanceler Félix Pacheco discursou na Sociedade Brasileira de Direito Internacional a respeito do tema. Jornalista e escritor, Pacheco era entre os ministros das Relações Exteriores da década de 1920 o mais inclinado a tecer considerações doutrinárias sobre a política externa que lhe cabia conduzir. Naquele dia, além de assinalar a vitalidade perene do monroísmo, “uma singela verdade”, e o tradicional apoio dado pelo Brasil ao ideal pan-americano, Pacheco fez sua profissão de fé na singularidade da América no cenário internacional:

É um caso sem parelha na vida universal. Aqui há, na verdade, uma família de nações, com impressionante similitude de fisionomias e com perfeita identidade de interesses. As nossas pátrias, por assim dizer, nasceram todas de uma só vez e sob inspiração dos mesmos princípios altos e generosos. Não importa que o progresso de umas se avantajasse ao de outras. A desigualdade no crescimento de todas não quebra de modo nenhum o ritmo harmonioso do grupo inteiro. A doutrina de Monroe pode ser tida e é,

na realidade, a fórmula exterior concreta dessa vitalidade íntima da América, traduzida em uma afirmação solene, que vai atravessando com garbo e com glória o tumulto do tempo e o desfilar inumerável dos incidentes por ele produzidos. Todos os bizantinismos de interpretação não valem nada diante do fato capital, que subsiste, e vem a ser o da união do pensamento político do Continente, definindo uma linha de ética internacional, que não nos isola, mas nos resguarda e nos defende com segurança entre os dois imensos oceanos em que estão situadas as nossas extensas e ricas terras.¹

Como tantos outros políticos e diplomatas brasileiros da República Velha, Pacheco aderiu sinceramente à “idéia de Hemisfério Ocidental”, que havia ganhado força ainda maior nos anos vinte. O contexto internacional no pós-guerra apontava para visível tensão entre a política mundial eurocêntrica e a emergência de potências extra-européias, particularmente no caso dos Estados Unidos. Na disseminação do pan-americanismo como ideologia hegemônica nas relações interamericanas, a influência norte-americana exercia peso considerável. A opção dos Estados Unidos por se isolar politicamente da Europa teve assim por efeito provocar no continente americano forte apelo à distinção entre “Novo” e “Velho” Mundo, não só separados fisicamente pelo Atlântico, mas também supostamente distantes um do outro no que toca à adesão aos ideais de paz, harmonia entre os povos e relações internacionais baseadas na cooperação e no direito. Em certo sentido, por entender que a ordem hemisférica daí resultante atenderia a seus interesses, o consenso pan-americano entre muitos países da América Latina, incluindo o Brasil, conferia legitimidade adicional à liderança política dos Estados Unidos na região.

¹ Relatório do MRE, 1924. Anexo A, p. 188-189.

A hegemonia ideológica do pan-americanismo no pensamento diplomático brasileiro vigorava grosso modo desde 1889. O pan-americanismo era o princípio organizador que dava unidade conceitual ao discurso diplomático e informava a visão do meio internacional que possuíam as elites dirigentes da época. A crença na natureza distinta (e superior) da América em relação à Europa e ao resto do mundo era de certo modo instrumental como dispositivo retórico para a política externa brasileira, pois: a) colocava a aproximação com os Estados Unidos em plano mais elevado que o mero alinhamento; b) embasava a cordialidade com os países vizinhos e o apaziguamento com a rival Argentina; e c) servia para elevar as credenciais do Brasil na Europa ou, alternativamente, para negar o Velho Mundo quando a oportunidade para tanto se apresentasse.

À parte a influência marcante da retórica pan-americanista, o pensamento diplomático brasileiro também espelhava de alguma forma a cultura política predominante no país. O estudo da política externa brasileira nos anos vinte apontou para a existência de padrões de comportamento na diplomacia das oligarquias. Pôde-se observar, mediante consulta às fontes primárias e análise de autores daquele período, que existem traços comuns ao pensamento dessas oligarquias, ligados ao patronato político e à ética do “amigo”, cujas raízes no plano interno remontam ao século XIX.²

O pensamento internacional das oligarquias, podemos chamá-lo assim, tomava as relações internacionais como relações “entre amigos”, por meio da transferência de emoções e sentimentos próprios da esfera do indivíduo às relações entre Estados, tais como gratidão, mágoa, gentileza, ciúme, inveja e traição. Troca de favores, apoio mútuo e proteção, laços de lealdade selados pelo “fio de

² Sobre a natureza onipresente do patronato político no Brasil e a ética do “amigo”, ver GRAHAM, 1990, p. 1-7, 234 e seg.

bigode” e relações interpessoais de clientelismo faziam parte da cultura política da época. No sistema político da República Velha se mesclavam o público e o privado, o oficial e o pessoal, comandados por vínculos familiares, de parentesco, amizade e filiação política. O “amigo” era alguém que, envolvido nessa teia de relacionamentos, deveria cumprir certas obrigações sociais para com seus pares, bem como dar ou receber benefícios a quem fosse de direito, conforme o caso.

Levadas à sua dimensão internacional, essas relações de compadrio e camaradagem eram dominadas pelo primado da cortesia, a cordialidade protocolar, a retórica floreada, a forma sobre o conteúdo, o discurso como norma e fundamento para a ação. Era grande a importância ligada às considerações de *status* e prestígio para a obtenção de reconhecimento internacional, com a subsequente sobrevalorização dos elementos simbólicos ou das demonstrações de apreço em cerimônias ou eventos formais. Nessa busca por reconhecimento, proliferavam sentimentos dúbios de inferioridade e necessidade de auto-afirmação em relação às grandes potências, em contraste com o sentimento de superioridade *vis-à-vis* outros países menores. A hierarquia social que existia internamente era diluída no plano internacional pelas regras de protocolo e pelo princípio da igualdade jurídica entre os Estados. É sintomático observar que as lideranças oligárquicas brasileiras desejavam estender o princípio igualitário às relações com as grandes potências, mas estavam inclinadas a pensar em termos hierárquicos nas relações do Brasil com as potências menores.

As implicações da visão do meio externo como relações “entre amigos”, aliada a uma estratégia de ação voltada não raro para o ganho imediato, foram negativas para a política externa brasileira, que seguiu muitas vezes curso errático, tributária de humores presidenciais. Opções políticas ou preferências diplomáticas eram ditadas pela necessidade do momento, segundo o que parecesse

mais vantajoso e desde que nos limites do círculo de amigos por onde se movimentava o Brasil. Uma política externa pouco representativa, afastada da sociedade e restrita a uns poucos tomadores de decisão, corria ainda maior risco de não ser bem aconselhada e seguir políticas equivocadas. Os diplomatas brasileiros eram quase todos representantes de setores da elite dominante, a maioria oriunda da cultura tradicional do bacharelismo e das letras. Dotados de uma visão eminentemente jurídica da realidade internacional, nem sempre tinham eles em mente a exata consideração dos fatores políticos em questão e suas contradições. Como efeito adverso da tendência a buscar reunir sempre o máximo de argumentos para sua própria causa, sua percepção do cenário internacional limitava-se somente a um olhar nacional, pela completa ausência da visão e dos argumentos do outro. Estrategicamente mal-concebida, a diplomacia “entre amigos” das oligarquias gerou um descompasso entre as expectativas brasileiras e a realidade da política mundial, pautada por outras regras. A percepção incorreta do funcionamento do meio internacional levou a políticas deslocadas e, às vezes, inatingíveis.

É importante apreender o significado que os atores davam às suas próprias ações, segundo suas crenças, valores e mapas mentais, tendo em mente a propensão natural à justificação de atitudes muitas vezes conflitantes ou dificilmente defensáveis no terreno moral. Mas a política externa brasileira não pode ser descrita tão somente como tributária do “realismo” ou, no extremo oposto, como “idealismo” puro. A diplomacia brasileira na década de 1920 era mais complexa do que isso e carregava em si muitas ambigüidades, com o predomínio de uma área cinzenta que a tornava irreduzível a concepções simplificadas ou restritivas. Esquemáticamente, duas de suas dimensões mais importantes, necessariamente interligadas, poderiam ser agrupadas para efeitos didáticos sob as rubricas de “América” e “Europa”:

“AMÉRICA”

Discurso idealista

Principismo

Valores abstratos

Primado do direito

Ideal americano de Wilson

Pacto da Liga das Nações

Paradigma liberal

Solução pacífica dos
conflitos internacionais

Igualdade jurídica dos Estados

Multilateralismo

Identificação com os
pequenos Estados

Aliança com potências menores

Defesa da paz universal

“EUROPA”

Prática realista

Pragmatismo

Interesses concretos

Primado da força

Realidade da política européia

Sistema de Westfália

Paradigma do poder

A guerra como continuação
da política

Hierarquia de poder dos Estados

Unilateralismo

Aspiração de grandeza nacional

Ingresso no clube das
grandes potências

Modernização militar

Seria extremamente difícil distinguir nesse quadro o que fosse realmente fato ou ideologia, dado real ou racionalização. Separadas em duas colunas apenas para fins de melhor visualização, as dimensões “americana” e “européia” da diplomacia brasileira coe-

xistiam dialeticamente na mesma totalidade, como perfeita unidade de contrários, além de estarem em contínuo movimento, sob os efeitos transformadores do tempo histórico.³

Na América, o Brasil movimentava-se entre as relações com os Estados Unidos e com os países de seu entorno geográfico sul-americano. A dicotomia América–Europa poderia assim ser desdobrada, no que concerne aos interesses mais diretos da diplomacia brasileira, no triângulo atlântico América do Norte (Estados Unidos), América do Sul e Europa. Tomadas essas três vertentes da política externa brasileira, estaria coberta a maior parte da agenda internacional do Brasil na década de 1920 e, mais importante, aquela que realmente contava por sua relevância política, econômica e estratégica para o país.

Brasil–Estados Unidos – Na visão do Rio de Janeiro, as relações com os Estados Unidos eram centrais para a consumação da idéia pan-americana. Desde 1889, a política externa brasileira seguia uma diretriz republicana de aproximação política do Brasil com os Estados Unidos, em contraste com o suposto “europeísmo” da Monarquia. Havia certo grau de continuidade nessa política, com momentos de maior ou menor engajamento brasileiro. Durante o período do barão do Rio Branco, introduziu-se ênfase ainda mais explícita na orientação pan-americana ao se conceder prioridade à convergência de interesses com Washington. Entretanto, no início do século XX, os Estados Unidos ainda não eram a força econômica avassaladora que passaram a ser no Brasil durante e sobretudo após a Primeira Guerra Mundial. Com a ascensão da potência norte-americana e a crescente assimetria de poder entre os dois países, a expectativa brasileira de manter uma relação igual de amizade e mútua cooperação foi aos poucos se desvanecendo.

³ Sobre o conceito de “unidade de contrários”, presente na dialética histórico-estrutural, ver DEMO, 1989, p. 88-132.

Se à época de Rio Branco isso talvez ainda pudesse ser teoricamente almejado, depois da Grande Guerra, a hipótese de aliança entre iguais tornava-se progressivamente uma quase-impossibilidade política. Rio Branco era decerto uma figura carismática e singular em comparação com os chanceleres menos conhecidos que lhe sucederam, ausentes do imaginário popular e identificados com a elite oligárquica decadente da República Velha. Não está em julgamento, todavia, o mérito ou a qualidade dos condutores da diplomacia brasileira pós-Rio Branco, mas a realidade indiscutível do fosso que se criara entre um país de escassos recursos de poder e outro que caminhava incólume para se tornar a maior potência mundial do século XX.

Ainda assim não é possível qualificar o alinhamento do Brasil com os Estados Unidos como algo “mecânico” ou irreflexivo. Eram antes relações complexas de conflito-cooperação e, em muitas ocasiões, o Brasil adotou posições ou atitudes que conflitavam com a orientação de Washington. Tal ocorreu, por exemplo, na decisão de não se retirar da Liga das Nações em 1920 para seguir o exemplo norte-americano, na preferência brasileira por não celebrar um Tratado de Amizade, Comércio e Direitos Consulares com os Estados Unidos, e na recusa do Brasil em aderir ao Pacto Briand-Kellogg de Renúncia à Guerra, conforme desejava fortemente o Departamento de Estado. A amizade no plano político não significava, para o Brasil, descurar de seus interesses no plano econômico nem se adequar automaticamente, por capricho ou vassalagem, a qualquer decisão tomada alhures por outro país. No período de que trata este livro, o mito do alinhamento “automático” não subsiste à evidência histórica disponível.

Além disso, a campanha de Hoover contra a valorização do café, abertamente hostil ao Brasil, mostrou uma vez mais que os Estados Unidos possuíam agenda própria e que a aproximação política não implicava transposição ou promessa de apoio em outras

esferas do relacionamento bilateral. A “relação especial” também era um mito, pois ela simplesmente não existia. Em vista da disparidade de poder entre as partes, os Estados Unidos não concebiam uma “aliança” com nenhum país latino-americano. Em Paris, diante do afunilamento do processo de tomada de decisões na Conferência da Paz, o Brasil valeu-se dos Estados Unidos para fazer chegar suas reivindicações ao Conselho dos Quatro. Ao mesmo tempo, Wilson estava pessoalmente comprometido em dar apoio ao Brasil sempre que isso não significasse dificuldades para a delegação norte-americana em assuntos da agenda da Conferência. Mas aquela era uma situação peculiaríssima, que não podia ser reproduzida em outras circunstâncias. No plano regional, por exemplo, os Estados Unidos advogavam sempre que possível imparcialidade em relação ao Brasil e à Argentina. Como ficou claro no caso dos protestos argentinos contra o envio da Missão Naval ao Brasil, a política norte-americana para a América do Sul consistia em não privilegiar parceiros, a fim de manter em equilíbrio as relações com as duas potências sul-americanas. Nos foros multilaterais, os Estados Unidos tampouco apoiaram o Brasil, como na questão dos armamentos na Conferência Pan-Americana de 1923 ou na Liga das Nações. As crises de Santiago e Genebra foram ambas episódios que demonstraram ao Brasil as limitações de uma política que, elaborada ao amparo do discurso pan-americanista, não parecia capaz de prosperar sem o concurso da potência americana por excelência.

Verificava-se também aqui interferência da concepção de relações internacionais “entre amigos”. Na cultura política oligárquica, a “amizade” pressupunha compromissos e obrigações mútuas entre os membros da comunidade. A amizade entre iguais significava aliança, a amizade entre desiguais proteção em troca de lealdade. O padrinho protegia o afilhado, que por seu turno ficava obrigado para com seu protetor. Na Conferência da Paz, os Estados Unidos

apadrinharam o Brasil, que viu atendidos os seus pedidos e, se o paralelo com o plano interno ainda procede, galgou posições na sociedade internacional graças à alavancagem norte-americana. Mas os diplomatas brasileiros não concebiam uma relação padrinho–afilhado entre os dois países e preferiam pensar em “aliança”. Surgiu daí uma dissonância de percepção e quando os Estados Unidos vinham cobrar o preço de sua proteção se defrontavam com um protegido altamente suscetível, desejoso de ser tratado como um igual: “amigos, e não agregados”, como afirmou Rui Barbosa em 1919. Além disso, o vínculo de obrigações mútuas, ainda que pudesse existir entre indivíduos, não podia ser aplicado entre Estados: governos mudam e Estados não são atores unitários dotados de uma única vontade. Era difícil às elites brasileiras entender que, se os “Estados Unidos” eram amigos, como poderia o Departamento do Comércio seguir uma política tão prejudicial ao Brasil na questão do café?

Nessa mesma linha, se o Brasil sempre apoiasse unilateralmente os Estados Unidos produzia-se o efeito contrário em Washington: não aumentava o apreço em relação ao Brasil, mas sim crescia a percepção de que o país estava tranqüilamente do lado norte-americano e que o apoio brasileiro era algo dado, sem que os Estados Unidos precisassem de alguma forma retribuí-lo ou conquistá-lo. Assim, por meio de gestos de princípio, o Brasil procurou mostrar que essa não era sua concepção de “amizade”, como verificado na questão do Pacto Briand-Kellogg. No dizer de Otávio Mangabeira: “amigos, mas não caudatários”. O problema nesse caso foi que a atitude brasileira havia partido da percepção errônea de que o governo norte-americano haveria de consultar ou informar previamente o Brasil antes de tomar qualquer iniciativa importante de política internacional. Em realidade, na interação entre os dois países os limites da parceria eram dados pelos objetivos perseguidos pela potência com interesses globais. A despeito de

todas as frustrações nas relações com os Estados Unidos, o axioma da “relação especial” não seria de pronto questionado e o pan-americanismo permaneceria ainda por longo tempo como concepção diplomática de largo uso na política externa brasileira.

Brasil–América do Sul – No que se refere às relações com a América do Sul, o Brasil tinha dificuldades em cultivar uma agenda positiva com os países vizinhos e reverter o isolamento diplomático a que estava submetido. A insistência do Brasil em apregoar ou postular uma entente com os Estados Unidos contribuía para aumentar ainda mais a desconfiança dos outros países sul-americanos, em especial da Argentina. Se o Brasil efetivamente recebesse atenção especial do governo de Washington, isso certamente provocaria reações contrárias no âmbito regional, razão pela qual a diplomacia brasileira se empenhava em adotar uma postura de apaziguamento no Cone Sul, com vistas a manter equilibrada sua estratégia pan-americana. A bem da verdade, a questão era mais de percepção que de realidade, pois a idéia de que pudesse existir um sistema de consultas recíprocas entre o Brasil e os Estados Unidos de fato nunca se materializou, como já dito, dado o desinteresse norte-americano em privilegiar o Brasil na América do Sul, em condições normais, para além da mera retórica de entendimento e amizade.

A América do Sul parecia ser considerada dispensável do ponto de vista da promoção dos interesses econômicos do país no exterior, voltados basicamente para os Estados Unidos e a Europa, onde o Brasil encontrava mercados para seus produtos e obtinha os bens e capitais de que precisava. Na pauta das preocupações brasileiras, mais importante era o enfoque político-estratégico, sobretudo a questão dos armamentos e a rivalidade com a Argentina, temas que permearam toda a política sul-americana do Brasil na década de 1920. Tendo avaliado a debilidade de seu poder militar à luz da experiência da guerra de 1914-1918, o governo brasileiro contratou a Missão Militar francesa e a Missão Naval norte-americana

para a instrução e o aprimoramento de suas forças armadas. No entanto, o estado da opinião pública mundial no pós-guerra se caracterizava por intenso clamor pelo desarmamento e o assunto constava da agenda das principais conferências internacionais nos anos vinte. Depois do malogro de sua proposta para a Conferência Preliminar que nunca ocorreu em Valparaíso, o Brasil foi a Santiago para a Conferência Pan-Americana de 1923 ciente de que iria enfrentar pressões para aderir a fórmulas de limitação de armamentos com base na tese XII. Após inúmeras negociações de bastidores com a Argentina e o Chile, o argumento brasileiro da necessidade de uma força mínima compatível com a segurança nacional não impediu que, politicamente, a posição brasileira no continente ficasse marcada como a do campeão dos armamentos e, como constatou Domício da Gama, o Brasil se visse completamente “só na América”. Afastando-se de seus vizinhos à medida que lançava seu olhar para o norte, o Brasil procurou corrigir essa distorção somente após 1926, quando verificou penosamente que, passado o fiasco de Genebra, também havia ficado “só no mundo”.

A propósito, seria oportuno assinalar que, reproduzindo a lógica confrontacionista pré-1914 na Europa, que teria contribuído para a eclosão da Primeira Guerra Mundial, a paz armada na América do Sul parecia um tanto deslocada de sua época. A rivalidade armamentista Brasil-Argentina era pouco compreensível, pois nenhum dos lados pretendia de fato fazer a guerra contra o vizinho. O dilema da segurança, no caso, era a desconfiança recíproca sobre as reais intenções de cada um. Em que pese o temor de eventual agressão, imaginário ou não, e as pequenas disputas infladas pelo orgulho nacional, não havia razão específica ou interesses conflitantes que justificassem uma guerra entre os dois países.

Brasil-Europa – Com relação à Europa, o terceiro vértice do triângulo atlântico da diplomacia brasileira, o Brasil saiu da Conferência da Paz com a impressão de que, com o beneplácito dos

Estados Unidos e à revelia da Argentina, era um dos representantes mais abalizados da América no continente europeu. Mas, no aspecto político, a América Latina tradicionalmente ocupava uma posição muito marginal nas preocupações das grandes potências européias. Antes da Primeira Guerra Mundial, a influência dos Estados latino-americanos na política mundial era mínima e os assuntos da região não tinham quase nenhum impacto na política da Europa. Se na América o componente político era um dado essencial para o Brasil, com os países europeus prevaleciam as relações de natureza comercial e financeira. A presença brasileira no Conselho da Liga das Nações, preparando relatórios e emitindo pareceres sobre questões de interesse direto das potências européias, era uma situação nova. Nesse contexto, a não-participação na Liga dos Estados Unidos e de outros países latino-americanos importantes representou intrigante dilema diplomático para o Brasil: embora tivesse abraçado de bom grado sua nova função, o Brasil não possuía interesses que justificassem um papel político de relevo na Europa, papel que nunca havia tido até então. A visão pan-americana tradicional do Brasil tampouco previa, na ótica da “solidariedade continental”, um curso completamente diverso daquele seguido na arena internacional pelos demais países americanos.

O envolvimento relativo do Brasil na política européia não era o resultado de uma política especialmente traçada para a Europa. Na Liga das Nações, que se tornou para o governo brasileiro o núcleo de sua atuação naquele continente, o que se buscava acima de tudo era a permanência do Brasil no Conselho por considerações de prestígio internacional. Concorde-se ou não com os objetivos internacionais das oligarquias nos anos vinte, a pecha de “ornamental” não cabe a uma diplomacia que, para ficarmos apenas no caso do assento permanente, foi capaz de se mobilizar em torno de uma meta de política externa com repercussões que extrapolaram o universo multilateral que lhe era próprio. Em junho

de 1926, em função do peso da dicotomia América–Europa, que parecia indicar o isolacionismo hemisférico como a alternativa política mais indicada para os países americanos no pós-guerra, a retirada do Brasil da Liga das Nações foi saudada internamente, tanto pelos partidários do governo quanto pelos setores da oposição que queriam ver o Brasil afastado das contendas européias. Politicamente, porém, a retirada reduziu as possibilidades de projeção internacional da política externa brasileira: o Brasil distanciou-se da Europa e deixou de atuar em foro multilateral onde gozava de plena liberdade de ação e independência, passando desde então a se auto-restringir à esfera exclusiva das relações interamericanas.

* * *

No tocante à diplomacia econômica, o avanço dos Estados Unidos nas economias ao sul do continente, na esteira da Primeira Guerra Mundial, acirrou a competição estrangeira na América do Sul. Como o conflito havia prejudicado o comércio e interrompido os fluxos de investimentos para a região, as potências européias viram-se obrigadas a tomar iniciativas no pós-guerra para reconquistar o espaço perdido. Não havia mais mercados cativos e a concorrência norte-americana, por seu enorme crescimento, se apresentava como o desafio supremo aos negócios europeus já estabelecidos. A inserção do Brasil na economia mundial, baseada no modelo agroexportador, era essencialmente liberal, ainda que conservadora quanto à distribuição de seus benefícios internamente. A penetração econômica estrangeira era, pois, bem recebida pelas elites brasileiras em vista da natureza do modelo de crescimento baseado no livre comércio, na promoção das exportações, na integração aos mercados mundiais, no investimento externo direto e na obtenção de empréstimos no exterior. A maior concorrência entre os Estados Unidos e as potências européias beneficiava o Brasil à proporção que aumentava sua margem de escolha diante das várias ofertas que lhe eram apresentadas.

Na República do café, o comércio exterior era a mola mestra da economia e a chave da prosperidade. A política comercial brasileira, todavia, era relativamente passiva se comparada à agressividade da competição estrangeira no período, como visto, por exemplo, no setor de aviação. O primado da agroexportação, deve-se registrar, não significava ausência absoluta de iniciativas em outras áreas de atividade econômica, como a siderurgia. Mas, como o caso da Itabira Iron demonstrou, havia enorme distância entre a concepção de projetos no papel e sua concretização prática. Ao longo da década de 1920, a crise da República Velha iria preparar o caminho que levou a expressiva mudança de paradigma, com a ascensão da geração nacionalista de Getúlio Vargas e o futuro advento do Estado desenvolvimentista nas décadas seguintes.

É conveniente ressaltar, ainda, que nos anos vinte a diplomacia das oligarquias se empenhou de modo geral mais no envolvimento na Liga das Nações, na resistência às propostas de limitação discricionária de armamentos e no combate à revolução do que na promoção da agroexportação, esta última dispersa em esforços pouco produtivos e bastante limitada quanto à qualidade e estruturação do serviço de coleta e disseminação de informações de natureza comercial. Apesar do peso específico das exportações agrícolas na economia brasileira, seria mesmo difícil qualificar a política externa no período somente de “diplomacia da agroexportação” se essa atividade não era a mais premente nem ocupava o centro das atenções do governo brasileiro na esfera diplomática.

Outra dimensão inserida na tensão dialética entre América e Europa, válida para o período entreguerras, veio a ser a transição de poder no Brasil da Grã-Bretanha para os Estados Unidos. Do ponto de vista dos contemporâneos, essa transição era mais uma possibilidade que uma certeza. É interessante notar que o conhecido livro de Manchester sobre a preeminência britânica no Brasil, originalmente publicado em 1933, foi concebido a partir de momento histórico vivido pelo autor na década anterior.

Ele concluiu seu capítulo final, intitulado “O desafio à supremacia econômica da Grã-Bretanha”, com o seguinte questionamento:

Os Estados Unidos serão capazes de manter sua posição de destaque como o rival bem-sucedido dos britânicos nos mercados do Brasil, e talvez mesmo deslocar a Inglaterra também no campo dos investimentos? Ou a Grã-Bretanha será capaz de reconquistar sua posição tradicional de absoluta preeminência econômica no Brasil? Estas são perguntas para as quais somente o futuro pode revelar as respostas.⁴

Com efeito, para aqueles vivendo nos anos vinte, as respostas para esse questionamento não eram óbvias. Apesar do terreno ganho pelos Estados Unidos, em muitos aspectos a Grã-Bretanha ainda era a maior potência estrangeira na economia brasileira durante e após a Primeira Guerra Mundial. Como a plena recuperação da Alemanha na América do Sul ainda levaria vários anos para atingir os níveis anteriores à guerra, a principal batalha no Brasil ocorreu então entre os interesses conservadores da Grã-Bretanha e o desafio crescente dos Estados Unidos. Sabe-se hoje, com a sabedoria *post facto*, que os Estados Unidos tiveram realmente êxito em consolidar sua hegemonia no entreguerras, primeiro deslocando a Grã-Bretanha (sobretudo nos anos vinte), e depois suplantando a Alemanha (nos anos trinta). A *Pax Americana* pós-1945 foi sem dúvida muito breve e não deve ser superestimada, mas subsiste o fato de que essa transição global afetou profundamente as relações internacionais do Brasil no século XX.

Cumprido observar que a transição de poder no Brasil foi somente uma mudança de caráter econômico. Politicamente, não houve transição alguma, na medida em que a política externa bra-

⁴ MANCHESTER, 1972, p. 336.

sileira não estava direcionada para a Grã-Bretanha antes de 1914. Aliás, pode-se mesmo identificar uma aparente desconformidade entre presença econômica e influência política, visto que o Brasil não olhava para Londres como um dos eixos de sua diplomacia. A supremacia política britânica havia evaporado há muito tempo na década de 1840. Mesmo durante a maior parte do Segundo Reinado, na segunda metade do século XIX, a influência política da Grã-Bretanha sobre o Brasil era ínfima se comparada a seus interesses econômicos espalhados por todo o país. Em contraste, desde a proclamação da República o novo regime no Brasil buscou aproximar-se de Washington, animado pelo ideário do pan-americanismo, que se traduziu *inter alia* na americanização de suas relações exteriores.

Se politicamente a influência britânica no Brasil já havia sido há muito superada pelos Estados Unidos, economicamente os interesses da Grã-Bretanha estavam firmemente estabelecidos no país e a mudança foi bem mais complexa. Na área dos investimentos diretos, como a potência que favorecia o *status quo*, a postura tradicional da Grã-Bretanha e suas antigas práticas de negócios não mais se adequavam às necessidades brasileiras e não podiam ser facilmente adaptadas a um ambiente econômico em rápida mutação. A despeito do bom desempenho britânico em termos absolutos, a tendência em direção aos investimentos norte-americanos já era clara, mesmo antes de 1929, em detrimento do futuro do capital britânico no Brasil. No comércio exterior, as exportações britânicas tinham perdido a parte do leão no mercado brasileiro de importações durante a Primeira Guerra Mundial e, depois de algumas tentativas de recuperá-la nos anos vinte, suas esperanças seriam abandonadas na virada da década de 1930. Após a viagem da Missão D'Abernon à América do Sul, as atenções britânicas na região passariam a se concentrar principalmente na Argentina. Na área financeira, a capacidade de resistência da Grã-Bretanha era

substancial, de que foi exemplo o envio da Missão Montagu ao Brasil em 1924, com objetivos ambiciosos de aumentar o controle britânico sobre a economia brasileira. No entanto, as próprias dificuldades econômicas da Grã-Bretanha e seu já limitado poder em assuntos correlatos impediram o governo britânico de exercer maior influência, como demonstrado pelos acontecimentos de 1926, tanto na Liga das Nações quanto na questão do empréstimo de consolidação para o governo federal.

Como o desafiante em expansão, os Estados Unidos tiraram proveito de todas as oportunidades para consolidar sua posição no Brasil, das questões navais às preferências tarifárias. Mas o Brasil não era um espectador passivo da rivalidade econômica anglo-norte-americana. Afinal, foi o governo brasileiro que decidiu contratar uma Missão Naval nos Estados Unidos e assinar com esse país, em 1923, um *modus vivendi* comercial com a cláusula de *nação-mais-favorecida*, negando o mesmo tratamento à Grã-Bretanha. Ademais, havia forte demanda no Brasil para os investimentos norte-americanos e as declarações políticas de cordialidade no plano bilateral facilitavam o desenvolvimento do comércio e dos negócios. Era comum entre as autoridades brasileiras no pós-guerra o desejo de estimular a entrada de capital norte-americano de preferência ao europeu, como declarou Eptácio Pessoa em sua viagem aos Estados Unidos como presidente eleito. Pretendia-se, em particular, contrabalançar o caráter de monopólio atribuído a algumas concessões, como no caso da britânica Western Telegraph Company. Também nas finanças, a ascensão de Wall Street representou uma alternativa às antigas conexões do Brasil com o mercado londrino. O desafio norte-americano foi, por conseguinte, saudado por muitos brasileiros que desejavam reduzir a preponderância histórica da City de Londres em termos de empréstimos para o Brasil.

Em vista dos interesses britânicos existentes, e europeus de modo geral, o envolvimento mais intenso dos Estados Unidos na

economia brasileira contribuía para ampliar o leque de opções disponível. Desse modo, embora apenas estivesse explorando as possibilidades abertas pela competição estrangeira, o Brasil buscava, em certo sentido, maior diversificação na década de 1920, a fim de não se ver tolhido por uma única relação de dependência. Era também uma busca por maior autonomia, porquanto o Brasil não raro eludia pressões tanto da Grã-Bretanha quanto dos Estados Unidos, jogando com os dois lados conforme lhe permitia seu poder de barganha. Na década de 1930, o jogo passaria a envolver a Alemanha e os Estados Unidos, mas sua lógica permaneceria exatamente a mesma, ainda que variáveis diferentes estivessem em pauta.

A barganha é um padrão recorrente de comportamento aplicado por potências menores em relações de poder assimétricas com Estados mais poderosos. Como instrumento para a consecução de objetivos nacionais, ela pode ser utilizada em vários contextos e situações. A autonomia pela barganha, contudo, é quase sempre ilusória. A tática de “jogar um contra o outro” apresenta inconvenientes: o ator que a emprega não controla seus resultados e fica na dependência de fatores exógenos e decisões tomadas fora de seu alcance. As chances de êxito não residem na capacidade do Estado que barganha, que deve contar com a sorte ou uma conjunção de circunstâncias favoráveis, nem sempre presentes.

Um fator essencial a ser considerado vem a ser o fim estratégico que orienta a ação diplomática quando essa tática é empregada. Pode-se sugerir que, enquanto assegurava ganhos de curto prazo e diversificação via competição estrangeira, de certo modo o Brasil estava também colocando em perigo o equilíbrio de longo prazo entre os atores internacionais na economia brasileira, na medida em que os movimentos em direção aos Estados Unidos implicavam um risco potencial à própria autonomia brasileira. Indubitavelmente, este era um paradoxo de política externa. A Grã-Bretanha estava mais preocupada em manter o *status quo* para fins de condução

normal de seus negócios no Brasil, sem necessariamente maior envolvimento político direto. Os Estados Unidos, ao contrário, tinham um projeto histórico e politicamente orientado de hegemonia na América do Sul, que a expansão econômica desencadeada pela Primeira Guerra Mundial com o tempo ajudou a consolidar. Como resultado, qualquer política pró-Estados Unidos teria certamente implicações tanto econômicas quanto políticas. Nas escolhas feitas pelo Brasil nos anos vinte, talvez possa ser dito que a tática era boa, mas a estratégia aplicada, na suposição de que havia alguma, voltar-se-ia contra o Brasil no futuro.

Retomando alguns aspectos já abordados nesta conclusão, caberia apresentar, neste estágio, um resumo da evolução da política externa de governo a governo. Algumas nuances podem ser desde logo assinaladas. A primeira delas refere-se à projeção do Brasil, a partir da entrada na Primeira Guerra Mundial, para além do pan-americanismo. Essa mundialização da diplomacia brasileira pós-1917 esteve direcionada mormente ao continente europeu. Como afirmado antes, apesar de ainda estarem as relações internacionais centradas sobretudo na Europa, o barão do Rio Branco havia acentuado a dimensão pan-americana da política externa, direcionando-a no sentido do eixo Rio de Janeiro–Washington. O paradigma pan-americano original preconizava um entendimento Brasil–Estados Unidos por vários motivos, tais como defesa contra eventuais pretensões imperialistas de potências européias, apoio político em meio a um ambiente hispano-americano hostil, garantia de manutenção do fluxo de exportações brasileiras para o mercado norte-americano, entre outros. Entre 1917 e 1926, uma segunda dimensão foi acrescentada: a política de prestígio internacional na Europa (a América encontra a Europa). Claro está que, antes disso, a busca de *status* na Europa já era uma característica presente no modo de ver e nas atitudes da diplomacia brasileira. Recorde-se, por exemplo, a celebrada participação do Brasil na Segunda Conferência de

Haia, em 1907. A novidade agora estava no caráter perene que essa presença haveria de adquirir, a começar pela adesão brasileira à Liga das Nações. A primeira “globalização” da política externa brasileira foi, portanto, marcada pela dimensão transatlântica América–Europa, na qual à América do Sul não foi reservado lugar especial.

Ao entrar na guerra ao lado dos aliados, o Brasil assumiu posição diversa daquela de seus vizinhos, que preferiram a neutralidade. Principalmente após 1919, entre a aproximação com os Estados Unidos (alinhamento com recompensa) e a política de prestígio na Europa (projeção mundial do Brasil), a América do Sul foi colocada em segundo plano na agenda da política externa brasileira. Colaborava para tanto a sensação de contentamento com a posição alcançada pelo Brasil no mundo pós-Versalhes. A idéia de íntima cooperação com os Estados Unidos somada a uma posição prestigiosa na Europa (*Washington cum Genebra*) atingiu seu apogeu no governo Epitácio Pessoa em termos de sucesso dos objetivos que almejava, quando o país desfrutou de breve momento de apoteose internacional. A criação de embaixadas das potências européias no Rio de Janeiro, a sucessão de visitas ilustres (entre elas a dos reis belgas em 1920) e o papel desempenhado pelo Brasil no Conselho da Liga das Nações seriam todas evidências que pareciam corroborar essa visão. A conseqüência prática da atitude de nação satisfeita traduziu-se em boa dose de inércia e apatia política por parte do governo brasileiro na área das relações exteriores, marcadas pelo usufruto da parceria norte-americana, pelo deleite europeu, e pela ausência de iniciativas de relevo no âmbito sul-americano.

No governo Artur Bernardes, o caminho seguido foi inverso. O baixo perfil foi abandonado e iniciou-se uma fase de hiperatividade diplomática e histrionismo político que produziu logo cedo, na questão dos armamentos em Santiago, efeitos negativos para o

Brasil. O Itamaraty concentrou seus maiores esforços na meta do assento permanente no Conselho da Liga das Nações, que, na sua origem, havia sido concebida primordialmente como objetivo de política externa. Do ponto de vista da política interna, a ação brasileira na Liga era no mais das vezes de pouco interesse para a opinião pública no Brasil. A situação mudou em 1926, quando houve tentativa da parte do governo brasileiro de vincular as duas esferas, com resultados duvidosos. As promessas de apoio recebidas de países “amigos” revelaram-se pouco confiáveis e foi grande a decepção. Ao contrário do que queriam acreditar Bernardes e Pacheco, nenhuma obrigação havia desses países para com o Brasil. As teses do “mandato implícito” e da representação “americana” do Brasil no Conselho foram ao final desautorizadas pelos fatos e, após o veto à Alemanha em 17 de março, o Brasil se viu em total isolamento, acusado de intransigência e radicalismo, além de ser usado pelas potências européias como o bode expiatório para o fracasso da Assembléia extraordinária da Liga.

Em 1926, o saldo do quadriênio Bernardes para a política externa brasileira era francamente negativo: o país estava isolado politicamente, afastado de seus vizinhos sul-americanos (sem qualquer relação de cooperação mais estreita com a Argentina), malvisto na Europa desde a crise da Liga das Nações (com repercussão até mesmo nas relações político-financeiras com a Grã-Bretanha), e ignorado pelos Estados Unidos, que não apoiavam os pleitos brasileiros (Santiago, Genebra), e ainda faziam campanha contra o café brasileiro. A desilusão com os Estados Unidos e a revelação dos limites da “aliança” pareciam indicar a necessidade de uma revisão do modo de inserção internacional do país. Essa revisão sobreveio, mas não como negação aos Estados Unidos, e sim como recuperação do paradigma pan-americano original.

Sob o manto dos nobres ideais do pan-americanismo utópico, o governo Washington Luís tentou ressuscitar o modelo precon-

zado por Rio Branco e ensaiou uma política de “solidariedade eficiente” com os Estados Unidos e “cordialidade perfeita” com a Argentina. Em 1928, na questão do princípio da não-intervenção na Conferência Pan-Americana de Havana, o Brasil tentou colocar em prática suas idéias de harmonia continental, como se buscasse a redenção da culpa anterior, esforçando-se para não contrariar seus amigos e tentando agradar a todos ao mesmo tempo. O Brasil queria reconquistar as amizades perdidas em suas aventuras extracontinentais. Na América do Sul, grande esforço foi feito para buscar uma reaproximação com os países vizinhos em áreas específicas, tais como demarcação de fronteiras, transporte ferroviário e comunicações telegráficas. Houve clara intenção de priorizar os setores que não envolvessem riscos políticos altos ou a possibilidade de atritos, incluindo a própria reorganização administrativa do Ministério das Relações Exteriores.

O lado controvertido dessa orientação foi a tendência à despolitização da política externa no governo Washington Luís. Na questão do Chaco, por exemplo, a passividade política do Brasil, por opção consciente e planejada, não foi bem compreendida pelos demais países americanos. A intensa introspecção diplomática promoveu, por assim dizer, a auto-exclusão do Brasil da comunidade internacional. Contrariando o apelo das potências européias, em especial da Grã-Bretanha e da França, o Brasil não aceitou regressar à Liga das Nações e com isso continuou afastado da Europa. No Cone Sul, Washington Luís e Otávio Mangabeira recusaram convites para visitar oficialmente a Argentina. Ainda mais, a questão do Pacto Briand-Kellogg terminou em desacordo bilateral com os Estados Unidos, a despeito da festejada visita de Hoover ao Brasil. Recolhido ao isolacionismo hemisférico, o Brasil precisaria ainda de algum tempo para recobrar seu poder de iniciativa no plano eminentemente político.

Se admitirmos como correta a noção de que por vezes existe certa desconformidade entre as dimensões política e econômica

nas relações internacionais, é lícito afirmar que o interregno “europeu” na política pan-americanista do Brasil não pode ser atribuído exatamente a fatores econômicos específicos, mas sim a uma dinâmica própria da inserção política do Brasil no sistema internacional. Na verdade, o corte cronológico 1917-1926 diz mais sobre a política externa brasileira que as referências à morte de um chanceler (1912) ou a uma revolução interna (1930), ambas ocasiões em que não se registrou alteração fundamental na linha básica de conduta internacional do país. Se o campo da história das relações internacionais do Brasil deve fazer justiça ao seu objeto de estudo, então seria necessário adequar a periodização utilizada na historiografia às fases e mudanças que se verificam no âmbito da política externa, e não fora dela.

A diplomacia anti-revolução das oligarquias representou, por fim, esforço derradeiro para a manutenção de determinadas estruturas político-sociais vigentes no Brasil. O despertar do nacionalismo brasileiro, o comunismo, o tenentismo, as vanguardas modernistas e as novas idéias que iam surgindo no pós-guerra colocavam em xeque o modo de vida e as aspirações da elite agroexportadora, a um só tempo aristocrática, liberal e cosmopolita. A política externa, ao invés de se reduzir ao ornamentalismo, serviu então como instrumento repressivo nas mãos da elite dirigente do Brasil oligárquico. O cerco perpetrado contra os “indesejáveis” na esfera da imigração exemplificou bem até onde o governo estava disposto a ir para preservar a ordem social na forma que mais convinha a essa elite. A modernidade conservadora desejada para o país ganhou sua vitrine maior na Exposição Internacional do Centenário da Independência, em 1922, pautada por um modelo de civilização e progresso mais apropriado às cortes européias que ao Brasil caboclo dos sertões. Na frente externa, as autoridades brasileiras, visceralmente anticomunistas, abraçaram as idéias de Wilson para o gerenciamento da ordem internacional, com a Liga

das Nações no topo do edifício, em contraposição à nova ordem socialista mundial defendida por Lenin. O pensamento wilsoniano, somado ao pan-americanismo, viria alimentar a diplomacia brasileira de substrato ideológico adicional para ajudar a explicar o papel do Brasil no mundo e manter o país afastado de ameaças externas ao “convívio harmonioso” entre os povos no continente americano.

A Revolução de 1930 foi um movimento de dinâmica interna, alheio a considerações de política externa e/ou injunções internacionais. Nos manifestos revolucionários não era colocada em questão a conduta internacional do país. As críticas ao Ministério das Relações Exteriores, quando existiam, eram ligadas sobretudo à estrutura do serviço exterior e à organização de seu corpo de funcionários. Houve, contudo, uma dimensão externa importante em todo o processo revolucionário, cuja contrapartida foi a intensa atividade anti-revolucionária do governo brasileiro no exterior. As ramificações externas dos movimentos rebeldes em busca de armas e suprimentos, a atuação dos exilados tenentistas e a conexão rio-platense fizeram dos países vizinhos um foco de conspirações contra o governo. No desdobramento da insurreição armada houve tentativa de interferência de potências estrangeiras no processo (Estados Unidos), mas, no caso, a favor do *status quo* e demasiado tardia para ter alguma influência no desenlace da revolução. O apoio norte-americano a Washington Luís partiu de uma abordagem legalista do Departamento de Estado, que fez uma aposta equivocada no governo constitucionalmente eleito no Brasil, enquanto a revolução visava justamente a combater o sistema eleitoral ilegítimo e fraudulento que grassava no país.

Em conclusão, este livro procurou mostrar que, longe de se constituir em período amorfo e inexpressivo para a história das relações internacionais do Brasil, a década de 1920 foi pródiga em fatos e transformações que, se apreciados com espírito crítico,

contêm ensinamentos que convidam à reflexão dos estadistas de hoje. A diplomacia *ancien régime* das oligarquias, elitista e enclausurada em si mesma, estava fadada a acompanhar a decadência do regime que se encontrava nos seus estertores. Se a política externa deve atender às aspirações das diversas camadas da população e estar em contato estreito com a opinião pública e os setores organizados da sociedade, aquela era uma forma de conduzir a diplomacia que, com certeza, não cabia mais no Brasil moderno que estava nascendo.

Fontes de arquivo

Arquivo Histórico do Itamaraty

Escritório Regional do Ministério das Relações Exteriores no Rio de Janeiro

Correspondência

- Missão diplomática brasileira em Washington

Telegramas recebidos: 1919-1920 (235/3/12), 1921-1922 (235/3/13), 1923 jan.-1924 jul. (235/3/14), 1924 ago.-1925 jan. (235/3/15), 1925 jul.-1926 dez. (235/3/16), 1926 (235/3/17).

Telegramas recebidos e expedidos: 1927-1928 (235/3/18), 1929 (235/3/19), 1930 (235/3/20).

Telegramas expedidos: 1919-1922 (235/4/5), 1923-1926 (235/4/6), 1927-1929 (235/4/7), 1930 (235/4/8).

Ofícios: 1919 jun.-dez. (234/2/12), 1925 set.-dez. (234/4/5), 1926 jan.-maio (234/4/6), 1930 nov.-dez. (235/1/15).

Despachos: 1919-1926 (235/2/11), 1927-1930 (235/2/12).

- Missão diplomática brasileira em Londres

Telegramas recebidos: 1918 jul.-1919 jul. (219/2/12), 1919 ago.-1920 (219/2/13), 1921-1923 abr. (219/2/14), 1923 maio-1926 (219/2/15).

Telegramas expedidos: 1918 jul.-1921 dez. (219/3/3), 1922-1926 (219/3/4), 1927-1930 (219/3/5).

Telegramas recebidos e expedidos (cópias): 1927-1930 (219/3/6).

Ofícios: 1930 jul.-dez. (218/3/15).

Despachos: 1919-1923 (219/2/2), 1924-1930 (219/2/3).

- Missão diplomática brasileira em Buenos Aires

Telegramas recebidos: 1918-1919 (208/1/14), 1920-1922 (208/2/1), 1923 (208/2/2), 1924 (208/2/3), 1925-1926 (208/2/4), 1927 (208/2/5), 1928-1929 (208/2/6), 1930 (208/2/7).

Telegramas expedidos: 1918-1920 (208/2/15), 1921-1926 (208/3/1), 1927-1929 (208/3/2), 1930 (208/3/3).

Ofícios: 1922 jun.-dez. (206/4/8), 1923 jan.-maio (206/4/9), 1923 jun.-set. (206/4/10), 1926 jan.-mar. (207/2/1), 1926 abr.-jul. (207/2/2), 1930 out.-dez. (207/3/7).

- Missão diplomática brasileira em Paris

Telegramas recebidos: 1919 (227/3/5), 1920-1921 (227/3/6), 1922-1923 (227/3/7), 1924 (227/3/8), 1925-1926 (227/3/9), 1927-1928 (227/3/10), 1929 (227/3/11).

Telegramas expedidos: 1918-1919 jun. (227/3/18), 1919 jul.-1921 jul. (227/4/1), 1921 ago.-1926 (227/4/2), 1927-1929 (227/4/3), 1930 (227/4/4).

- Missão diplomática brasileira em Berlim

Telegramas recebidos: 1920 maio-1921 (203/2/13), 1922-1926 (203/2/14).

Telegramas expedidos: 1920-1926 (203/3/2), 1927-1930 (203/3/3).

Ofícios: 1924-1926 (203/1/9).

- Missão diplomática brasileira em Roma
Telegramas recebidos: 1919-1920 (230/1/6), 1923-1926 (230/1/8).
Telegramas expedidos: 1916-1920 jun. (230/1/11), 1920 jul.-1926 dez. (230/1/12), 1927-1930 (230/1/13).

- Missão diplomática brasileira em Bruxelas
Telegramas recebidos: 1917-1926 (205/2/6).
Telegramas expedidos: 1900-1926 (205/2/8).

- Missão diplomática brasileira em Santiago
Telegramas recebidos: 1919-1920 (231/4/11), 1921-1922 (231/4/12),
1923 jan.-maio (231/4/13), 1923 jun.-dez. (231/4/14), 1925-1926
(231/4/16).
Telegramas expedidos: 1917-1926 (231/4/19).

- Missão diplomática brasileira em Montevidéu
Telegramas recebidos: 1918-1919 (224/2/16), 1920-1921 (224/2/17),
1924 dez. (224/3/1), 1925 jan.-fev. (224/3/2).
Telegramas expedidos: 1918-1921 (224/3/14), 1922-1926 (224/3/15).
Ofícios: 1920 jan.-jul. (223/2/11).
Despachos: 1919-1926 (224/2/5).

- Missão diplomática brasileira em La Paz
Telegramas recebidos: 1927-1928 (212/1/11).

Congressos e conferências internacionais

- Conferência da Paz (Versalhes, 1919) e Comissão de Reparações:
Dossiê organizado pela Secretaria de Estado, com maços sobre navios,
café, indenizações e memoriais primitivos (273/2/11 e 273/2/13).

- Conferências Pan-Americanas:
V Conferência Pan-Americana (Santiago, 1923)
Correspondência e documentos diversos (273/3/16)
VI Conferência Pan-Americana (Havana, 1928)
Correspondência e documentos diversos (273/3/17)
Telegramas recebidos e expedidos, cópias dos arquivos da Delegação do Brasil (273/3/18)
- Conferências promovidas pela Liga das Nações:
Conferência Econômica Internacional (Genebra, 1927)
Documentos preparatórios (273/4/11)

Organismos internacionais

- Liga das Nações, Delegações do Brasil (1920-1924):
Ofícios recebidos: 1920-1923 (274/2/1), 1924 (274/2/2).
Telegramas recebidos: 1920-1924 (274/2/3).
Minutas de despachos e telegramas: 1920-1924 (274/2/4).
- Liga das Nações, Delegação Permanente do Brasil (1924-1926):
Ofícios recebidos: 1924 (274/2/5), 1925 (274/2/6 a 274/2/9), 1926 (274/2/10).
Despachos: 1924-1925 jan.-jun. (274/2/11), 1925 jun.-ago.-1926 (274/2/12).
Telegramas recebidos: 1924-1925 (274/2/13), 1926 (274/3/1).
Telegramas expedidos: 1924-1926 (274/3/3).
Observador brasileiro, correspondência recebida e expedida: 1926-1927 (274/3/6).
- Órgãos da Liga das Nações e documentos diversos:
Comunicados do Conselho aos Estados-Membros
Documentos da Assembléia
Resoluções do Conselho (Atas)
- Repartição Internacional do Trabalho
Correspondência recebida: 1919-1930 (276/2/1).
Correspondência expedida, documentos avulsos: 1919-1930 (276/2/3).

Arquivos de missões diplomáticas brasileiras

Missão em Genebra:

Maço 604. (04), Lata 397, Lata 641, Lata 1011, Lata 1271.

National Archives and Records Administration

Washington DC e College Park, Maryland, Estados Unidos

STATE DEPARTMENT CENTRAL FILES (Record Group 59)

- Records of the Department of State relating to political relations between the United States and Brazil, 1910-1930, decimal files:

711.32	711.3212 Anti-War
711.3212	711.322

- Records of the Department of State relating to political relations between Brazil and other states, 1910-1930, decimal files:

732.00	732.3415
732.322	732.35
732.331	732.55
732.34	732.6711

- Records of the Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1910-1930, decimal files:

832.00	832.15	832.51
832.00 B	832.20	832.51 D58
832.00 GC	832.24	832.51 SA6
832.001	832.30	832.55
832.01	832.34	832.5561
832.021	832.401	832.61333

832.03	832.415	832.77
832.032	832.40	832.85
832.044	832.451	832.911
832.10	832.50	
832.111	832.5011	

Public Record Office

Kew, Surrey, Reino Unido

- Records of the Foreign Office, General Correspondence, Brazil, 1918-1930:

FO 371/3332	FO 371/7138	FO 371/10608
FO 371/3653	FO 371/7183	FO 371/11115
FO 371/3655	FO 371/7184	FO 371/11116
FO 371/4430	FO 371/7185	FO 371/11117
FO 371/4431	FO 371/7188	FO 371/11118
FO 371/4432	FO 371/7189	FO 371/11964
FO 371/4434	FO 371/7190	FO 371/11967
FO 371/4435	FO 371/7191	FO 371/12743
FO 371/4437	FO 371/8425	FO 371/12744
FO 371/4439	FO 371/8426	FO 371/13468
FO 371/4440	FO 371/8428	FO 371/13469
FO 371/5535	FO 371/8431	FO 371/14199
FO 371/5536	FO 371/8432	FO 371/14200
FO 371/5537	FO 371/9508	FO 371/14202
FO 371/5538	FO 371/9511	FO 371/14205
FO 371/5539	FO 371/9512	FO 371/14207
FO 371/5540	FO 371/9514	FO 371/15059
FO 371/5542	FO 371/9516	FO 371/15067
FO 371/5543	FO 371/10607	

- Foreign Office Confidential Print, Further Correspondence respecting the League of Nations: Part III, January to June 1926: FO 411/3.

- Foreign Office Confidential Print, Further Correspondence respecting South and Central America: Part XXII, January to June 1926: FO 420/271.
- Department of Overseas Trade Correspondence and Papers: British Economic Mission to South America (Lord D'Abernon), Reports, 1929 December: BT 61/38/3.

Arquivo Nacional

Divisão de Documentação Escrita, Rio de Janeiro

Comissão Executiva do Centenário da Independência (1922)
Acervo Fotográfico do *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro

ARQUIVOS DIPLOMÁTICOS ESTRANGEIROS SOBRE O BRASIL (1906-1954)

- Coleção de documentos em microfilmes sob a guarda do Arquivo Nacional:

National Archives and Records Administration, documentos do Departamento de Estado sobre o Brasil, microfilmes relativos aos anos 1919-1930:

Rolos: 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54; 1/525, 1/526, 2/526.

Public Record Office, documentos do Foreign Office sobre o Brasil, microfilmes relativos aos anos 1919-1930:

Rolos: 14, 15, 16, 17, 17-A, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44.

Biblioteca Nacional

Divisão de Manuscritos, Rio de Janeiro

COLEÇÃO AFRÂNIO DE MELO FRANCO

Correspondência presidencial ativa, de Melo Franco a Artur Bernardes (1919-1926)

Correspondência presidencial passiva, de Artur Bernardes a Melo Franco (1914-1934)

• Pastas organizadas por assunto:

Liga das Nações: 113, 161, 162, 166, 167, 169, 170, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 459, 460, 482, 484, 485, 486, 487, 503, 510, 531, 639, 697, 698, 727, 757, 758, 759, 760, 762, 763, 764, 776, 803, 855, 856, 857, 920, 935, 936, 938, 957, 981, 1138, 1139, 1140, 1141, 1142, 1144.

V Conferência Pan-Americana de Santiago: 2, 53, 206, 326, 368, 415, 450, 454, 458, 499, 500, 650, 651, 652, 751, 828.

Diversos: 207, 389, 536, 537, 696, 971.

COLEÇÃO HEITOR LYRA

Correspondência: I - 5, 35-36.

COLEÇÃO MARÍLIA VELOSO PINTO (Fundo Washington Luís)

Correspondência e artigos de jornais: Cofre 50, 5, 5.

COLEÇÃO MEDEIROS E ALBUQUERQUE

Correspondência e artigos radiofônicos: I - 7, 25.

MICROFILMES

Coleções de jornais microfilmados, Rio de Janeiro, exemplares e anos diversos entre 1919 e 1930: *Jornal do Commercio*, *Correio da Manhã*, *O Jornal*, *O Imparcial*, *O Paiz*.

Fundação Getúlio Vargas

Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea, Rio de Janeiro

ARQUIVO LINDOLFO COLLOR

Produção intelectual e notícias diversas em microfilmes: LC pi 26.08.00, rolo J 55, fotogramas 196 a 217; rolo 5, fotogramas 729 a 752, ano 1926.

ARQUIVO CYRO DE FREITAS VALLE

Série Diversos: CFV 30.05.19 d, CFV 25.12.28 d.

Fundação Casa de Rui Barbosa

Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro

ARQUIVO RUI BARBOSA

Série Correspondência Geral: CR 56/1, CR 551, CR 1155, CR 1591.

Referências

1. Fontes impressas

Anais do Congresso Nacional

BRASIL. Congresso Nacional. *Anais da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Volumes diversos referentes aos anos de 1919 a 1928. _____ . Congresso Nacional. *Anais do Senado Federal*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Volumes diversos referentes aos anos de 1921 a 1926.

Mensagens presidenciais

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Mensagens presidenciais (1919-1922)*: Del-fim Moreira e Epitácio Pessoa. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978.

_____. Câmara dos Deputados. *Mensagens presidenciais (1923-1926)*: Artur Bernardes. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978.

_____. Câmara dos Deputados. *Mensagens presidenciais (1927-1930)*: Washington Luís. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978.

Relatórios ministeriais

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao presidente da República pelo ministro de Estado das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1919-1931. Volumes referentes aos anos de 1918 a 1930.

Compilações de arquivos estrangeiros

BOURNE, Kenneth; WATT, D. Cameron (General Eds.). *British documents on foreign affairs: reports and papers from the Foreign Office Confidential Print. Part II, Series D (Latin America, 1914-1939, Ed. George Philip)*, v. 1 a 7. Bethesda, MD: University Publications of America, 1989-1991.

ESTADOS UNIDOS. *Papers relating to the Foreign Relations of the United States (FRUS)*. Volumes referentes aos anos de 1919 a 1930. Washington: Government Printing Office, 1934-1945.

_____. *The Lansing papers, 1914-1920*. Washington: Government Printing Office, 1940, 2 v.

ITÁLIA. Ministero degli Affari Esteri. *I documenti diplomatici italiani*. Quinta serie (1914-1918) e Settima Serie (1922-1935). Roma: Libreria dello Stato, 1978.

LINK, Arthur Stanley (Ed.). *The papers of Woodrow Wilson*. v. 54 a 58 (1919). Princeton: Princeton University Press, 1986-1988.

Outras fontes impressas

ALMEIDA, Fernando H. Mendes de. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Edição Saraiva, 1963.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto (Org.). *Textos políticos da História do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996 (v. 3, Primeira República, 1889-1930).

BRASIL. *Coleção das Leis do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, diversos anos.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1985*. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Guerra da Europa – Documentos diplomáticos – Atitude do Brasil, 1918*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Missões diplomáticas e repartições consulares: criação, transformação e extinção*. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Pareceres dos consultores jurídicos do Ministério das Relações Exteriores (1913-1934)*. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1962.

_____. Senado Federal. *Idéias políticas de Artur Bernardes*. Brasília: Senado Federal, 1984 (Vol. I, discursos e pronunciamentos).

_____. Senado Federal. *O governo presidencial do Brasil, 1889-1930: guia administrativo da Primeira República, Poder Executivo*. Rio de Janeiro: Senado Federal, Casa de Rui Barbosa, 1985.

CAMPOS, Raul Adalberto de. *Legislação internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1929, 2 v.

CARONE, Edgar. *A Primeira República (1889-1930): texto e contexto*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

CARVALHO, Ronald de. *Relatório reservado sobre a política exterior do Brasil e dos países da América do Sul*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1927, mimeo.

CHATEAUBRIAND, Francisco de Assis. *O pensamento de Assis Chateaubriand: artigos de jornais e discursos de 1924 a 1968*. Brasília: Horizonte, 1992.

COLLIARD, C. A.; MANIN, A. (Org.). *Droit international et histoire diplomatique: documents choisis*. Paris: Éditions Montchrestien, 1971, 3 v.

GUIMARÃES, Manoel Luiz L. Salgado et al. (Org.). *A Revolução de 30: textos e documentos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, 2 v.

HARTMANN, Frederick H. (Ed.). *Basic documents of international relations*. Westport: Greenwood Press, 1985.

JORNAL DO COMMERCIO. *Quatriênio Artur Bernardes (1922-1926)*. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Commercio, 1926.

LANGER, William L.; ARMSTRONG, H. F. *Foreign affairs bibliography, 1919-1932*. Nova York: Russell & Russell, 1961.

LINK, Arthur Stanley (Ed.). *The deliberations of the council of four (March 24-June 28, 1919)*. Notes of the official interpreter Paul Mantoux, Vol. I. Princeton: Princeton University Press, 1992.

LUARD, Evan (Org.). *Basic texts in international relations: the evolution of ideas about international society*. London: Macmillan, 1992.

MANGABEIRA, Otávio. *Discursos parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.

MELO, Rubens Ferreira de. *Textos de direito internacional e de história diplomática de 1815 a 1949*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco Filho Editor, 1950.

PESSOA, Epiácio. *Obras completas*, Vol. XIV. Conferência da Paz, diplomacia e direito internacional. Rio de Janeiro: INL, 1961.

_____. *Obras completas*, Vol. XXIII. Corte Permanente de Justiça Internacional, 1923-1930. Rio de Janeiro: INL, 1961.

RANGEL, Vicente Marotta (Org.). *Direito e relações internacionais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

TELES, Gilberto Mendonça. *Vanguarda européia e modernismo brasileiro: apresentação crítica dos principais manifestos, prefácios e conferências vanguardistas, de 1857 até hoje*. Petrópolis: Vozes, 1994.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Repertório da prática brasileira do direito internacional público (período 1919-1940)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1984.

2. Livros

ABRANCHES, Dunshee de. *A ilusão brasileira: justificação histórica de uma atitude*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917.

ALBERT, Bill. *South America and the First World War: the impact of the war on Brazil, Argentina, Peru and Chile*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

ALCOCK, Antony. *History of the International Labor Organization*. Nova York: Octagon Books, 1971.

ALDCROFT, Derek H. *From Versailles to Wall Street, 1919-1929*. Londres: Allen Lane, 1977.

ALLEN, Frederick Lewis. *Only yesterday: an informal history of the 1920's*. Nova York: John Wiley & Sons, 1997.

ALMEIDA, Renato. *A Liga das Nações: constituição, estrutura e funcionamento*. Rio de Janeiro: A Noite, 1938.

AMADO, Gilberto. *Presença na política*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1958.

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

ARARIPE, Tristão de Alencar. *Tasso Fragoso: um pouco de história do nosso Exército*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1960.

ÁVALOS, Angel F. *El proyecto brasileño de Conferencia Internacional de Valparaíso: estudio sobre política internacional y militar entre Brasil y la Argentina*. Córdoba: Bautista Cubas, 1923.

BACHA, Edmar Lisboa; GREENHILL, Robert. *150 anos de café*. S/l: Salamandra, Marcellino Martins e E. Johnston Exportadores, 1992.

BARBOSA, Rui. *Obras completas*. Vol. XLVI, Campanha presidencial 1919, Tomo I. Rio de Janeiro: MEC, 1956.

_____. *Esfola da calúnia*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1933.

BARCLAY, Glen St. John. *Struggle for a continent: the diplomatic history of South America, 1917-1945*. London: Sidgwick & Jackson, 1971.

BASBAUM, Leôncio. *História sincera da República: de 1889 a 1930*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

BASTOS, Humberto. *A conquista siderúrgica do Brasil*. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1958.

BASTOS FILHO, Jayme de Araujo. *A missão militar francesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1994.

BAUMONT, Maurice. *La faillite de la paix (1918-1939)*. Paris: Presses Universitaires de France, 1960.

BELO, José Maria. *História da República, 1889-1954: síntese de sessenta e cinco anos de vida brasileira*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1972.

BEMIS, Samuel Flagg. *The Latin American policy of the United States: an historical interpretation*. Nova York: Harcourt, Brace & World, 1943.

BEVILAQUA, Clóvis. *Projet d'organisation d'une Cour permanente de justice internationale*. Rio de Janeiro: Imp. Besnard frères, 1921.

BOMILCAR, Álvaro. *A política no Brasil ou o nacionalismo radical*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro & Maurillo, 1921.

BONSAL, Stephen. *Suitors and suppliants: the little nations at Versailles*. Nova York: Prentice-Hall, 1946.

_____. *Unfinished business*. Garden City: Doubleday, Doran and Co., 1944.

BORGES, Vavy Pacheco. *Tenentismo e revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BOTELHO, A. Roberto de Arruda. *Le Brésil et ses relations extérieures*. Paris: Editions Mazarines, 1935.

BOURDÉ, Guy; MARTIN, Hervé. *As escolas históricas*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1990.

BRASIL. Ministério da Marinha. *História naval brasileira*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1985, v. 5, tomo II.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Raul Fernandes: nonagésimo aniversário*. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968, 2 v.

BUENO, Clodoaldo. *Política externa da Primeira República: os anos de apogeu – de 1902 a 1918*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

_____. *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Ed. Unesp, 1995.

BULHÕES, Augusto de. *Ministros da Fazenda do Brasil, 1808-1954*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1955.

BURLAMAQUI, Armando C. *A situação naval sul-americana em 1921*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1922.

_____. *Esboço da política naval brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923.

BURNS, E. Bradford. *The unwritten alliance: Rio-Branco and Brazilian-American relations*. Nova York: Columbia University Press, 1966.

_____. *Nationalism in Brazil: a historical survey*. Nova York: Praeger Publications, 1968.

CABALLERO, Manuel. *Latin America and the Comintern, 1919-1943*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

CAIN, P. J.; HOPKINS, A. G. *British imperialism: crisis and deconstruction, 1914-1990*. Londres: Longman, 1993.

CALÓGERAS, João Pandiá. *Res nostra...* São Paulo: Irmãos Ferraz, 1930.

_____. *Problemas de administração*. Relatório confidencial apresentado em 1918 ao Cons. Rodrigues Alves sobre a situação orçamentária e administrativa do Brasil. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1938.

CÂMARA, Lindolfo. *Na República Velha: aspectos administrativos, econômicos, financeiros, políticos e sociais*. Rio de Janeiro: Alba, 1931.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Difel, 1977.

CARNEIRO, José Fernando. *Imigração e colonização no Brasil*. Rio de Janeiro: Universidade do Brasil, 1950.

CARNEIRO LEÃO, Valdemar. *A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1934): contornos diplomáticos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, IPRI, 1989.

CARONE, Edgard. *Revoluções do Brasil contemporâneo (1922-1938)*. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

_____. *Classes sociais e movimento operário*. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

_____. *A República Velha (evolução política)*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1983.

_____. *O tenentismo: acontecimentos, personagens, programas*. São Paulo: Difel, 1975.

_____. *A República Velha (instituições e classes sociais)*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972.

CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CARVALHO, Antonio Gontijo de. *Calógeras*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1935.

_____. *Raul Fernandes: um servidor do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1956.

CARVALHO, Delgado de. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1959.

CARVALHO, Elisio de. *Brasil, potência mundial: inquérito sobre a indústria siderúrgica no Brasil*. Rio de Janeiro: Monitor Mercantil, 1919.

_____. *Os bastiões da nacionalidade*. Rio de Janeiro: Anuário do Brasil, 1922.

CASTRO, Ana Célia. *As empresas estrangeiras no Brasil (1860-1913)*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *História da organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

CASTRO, Sertório de. *A República que a revolução destruiu*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

CAVALCANTI, Amaro. *A sociedade das Nações*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920.

CERVO, Amado Luiz. *As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto Italiano di Cultura, 1992.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002, 2. ed.

CHATEAUBRIAND, Francisco de Assis. *Terra deshumana: a vocação revolucionária do Presidente Artur Bernardes*. Rio de Janeiro: O Jornal, 1926.

CLAUDE JR., Inis L. *Swords into plowshares: the problems and progress of international organization*. Nova York: Random House, 1971.

COLLOR, Lindolfo. *O Brasil e a Liga das Nações (1926)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926.

CONNELL-SMITH, Gordon. *The United States and Latin America: an historical analysis of inter-American relations*. Londres: Heinemann Educational Books, 1974.

CORRÊA, Anna Maria Martinez. *A rebelião de 1924 em São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 1976.

COWPER, Henry et al. *World War I and its consequences*. Londres: Open University Press, 1990.

CROUZET, Maurice. *História geral das civilizações*. Vol. XV: A época contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand, 1996.

DANESE, Sérgio França. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DAVIS, Harold Eugene et al. *Latin American diplomatic history: an introduction*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1977.

DEAN, Warren. *Brazil and the struggle for rubber: a study in environmental history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

_____. *A industrialização de São Paulo (1880-1945)*. São Paulo: Difel, 1971.

DEBES, Célio. *Washington Luiz*. (Primeira parte, 1869-1924). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Imesp, 1994.

_____. *Júlio Prestes e a Primeira República*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1982.

DeCONDE, Alexander. *Herbert Hoover's Latin American policy*. Nova York: Octagon Books, 1970.

DE FIORE, Elizabeth; DE FIORE, Ottaviano (Eds.). *A presença britânica no Brasil, 1808-1914*. São Paulo: Editora Pau Brasil, 1987.

DELFIN NETO, Antônio. *O problema do café no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, Ministério da Agricultura, Suplan, 1979.

DE LORENZO, Helena Carvalho; COSTA, Wilma Peres da (Orgs.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo: Ed. Atlas, 1989.

_____. *Introdução à metodologia da ciência*. São Paulo: Ed. Atlas, 1988.

DRUMMOND, José Augusto. *O movimento tenentista: intervenção política dos oficiais jovens (1922-1935)*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

DULLES, John Foster. *Anarquistas e comunistas no Brasil (1900-1935)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1973.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. Paris: Dalloz, 1993.

_____. *Tout empire pévira: théorie des relations internationales*. Paris: Armand Colin, 1992.

DUVAL, Armando. *A Argentina, potência militar*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922, 2 v.

EKSTEINS, Modris. *A sagração da primavera: a grande guerra e o nascimento da era moderna*. Rio de Janeiro: Rocco, 1991.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 1991, 2 v.

FARMER, Alan. *Britain: foreign and imperial affairs, 1919-1939*. Londres: Hodder & Stoughton, 1992.

FAUSTO, Bóris. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

_____. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1996.

FENWICK, Charles G. *A Organização dos Estados Americanos: o sistema regional interamericano*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1965.

FERNANDES, Raul. *O princípio da igualdade jurídica dos Estados na atividade internacional depois da guerra*. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Commercio, 1921.

_____. *A sociedade das Nações: sua gênese, seus fins, sua estrutura, meios de ação e resultados*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1925.

FERREIRA, Marieta de Moraes (Org.). *A República na velha província: oligarquias e crise no Estado do Rio de Janeiro (1889-1930)*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1989.

FERRIS, John Robert. *Men, money and diplomacy: the evolution of British strategic policy, 1919-1926*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

FEYERABEND, Paul. *Contra o método*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1977.

FONT, Mauricio A. *Coffee, contention, and change in the making of modern Brazil*. Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

FREITAS JR., Norton Ribeiro de. *O capital norte-americano e investimento no Brasil: características e perspectivas de um relacionamento econômico (1950-1990)*. Rio de Janeiro: Record, 1994.

FRITSCH, Winston. *External constraints on economic policy in Brazil, 1889-1930*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro (1930-1983)*. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, Finep, 1984, 4 v.

GABAGLIA, A. C. Raja. *Poder marítimo nas duas guerras mundiais (1914-1918, 1939-1945)*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1953.

GABAGLIA, Laurita Pessoa Raja. *Epitácio Pessoa (1865-1942)*. São Paulo: Livraria José Olympio Editora, 1951, 2 v.

GALLARDO, Angel. *Memorias para mis hijos y nietos*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, 1982.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre/Brasília: Editora da Universidade (UFRGS)/Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

_____. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo/Brasília: Editora Alfa-Ômega/Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

GAULD, Charles A. *The last titan: Percival Farquhar, American entrepreneur in Latin America*. Stanford: California Institute of International Studies, Glenwood Publishers, 1972.

GILBERT, Martin. *The Routledge atlas of the First World War*. Londres: Routledge, 1994.

GIRAULT, René; FRANK, Robert. *Histoire des relations internationales*. Tome II: Turbulente Europe et nouveaux mondes, 1914-1941. Paris: Masson, 1988.

GOLDBERG, George. *The peace to end peace: the Paris Peace Conference of 1919*. Nova York: Harcourt, Brace & World, 1969.

GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação*. São Paulo: Harper & Row, 1986.

GOMES, Francisco Magalhães. *História da siderurgia no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia/Edusp, 1983.

GRAHAM, Richard. *Patronage and politics in nineteenth-century Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

_____. *Grã-Bretanha e o início da modernização no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1973.

GRAVIL, Roger. *The Anglo-Argentine connection, 1900-1939*. Boulder: Westview Press, 1985.

GRAYSON, Richard S. *Austen Chamberlain and the commitment to Europe: British foreign policy, 1924-1929*. Londres: Frank Cass, 1997.

GRIEB, Kenneth J. *The Latin American policy of Warren G. Harding*. Forth Worth: The Texas Christian University Press, 1976.

HAMBLOCH, Ernest. *Sua majestade o presidente do Brasil: um estudo do Brasil constitucional (1889-1934)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

_____. *Here and there: a medley of memories*. Londres: Johnson, 1968.

_____. *British Consul: memories of thirty years' service in Europe and Brazil*. Londres: George G. Harrap & Company, 1938.

HARING, Clarence Henry. *South America looks at the United States*. Nova York: Macmillan, 1929.

HARTCUP, Guy. *The war of invention: scientific developments, 1914-1918*. Londres: Brassey's, 1988.

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

HILTON, Stanley E. *Brazil and the Soviet challenge, 1917-1947*. Austin: University of Texas Press, 1991.

_____. *O Brasil e as grandes potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

HOBBSAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUGHES, Charles Evans. *Our relations to the nations of the Western Hemisphere*. Princeton: Princeton University Press, 1928.

INMAN, Samuel Guy. *Inter-American conferences, 1826-1954: history and problems*. Washington, DC: University Press of Washington, 1965.

INSTITUTO HISTÓRICO-CULTURAL DA AERONÁUTICA. *História geral da aeronáutica brasileira*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1988, 3 v.

ISNENGHI, Mario. *História da Primeira Guerra Mundial*. São Paulo: Ed. Ática, 1995.

JACOBSON, Jon. *Locarno diplomacy: Germany and the West, 1925-1929*. Princeton: Princeton University Press, 1972.

JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Iseb, 1958.

JOHNSTON, G. A. *The International Labour Organisation: its work for social and economic progress*. Londres: Europa Publications, 1970.

KELCHNER, Warren H. *Latin American relations with the League of Nations*. Boston: World Peace Foundation, 1930.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1989.

KENNEDY, S. M. *The Monroe doctrine clause of the League of Nations Covenant*. Lubbock: Graduate Studies Texas Tech University, n. 20, 1979.

KEYNES, John M. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol. II: The economic consequences of the peace. Londres: Macmillan St. Martin's Press, 1971.

KIMMICH, Christoph M. *Germany and the League of Nations*. Chicago: Chicago University Press, 1976.

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

KRENN, Michael L. *U. S. policy toward economic nationalism in Latin America, 1917-1929*. Wilmington: SR Books, 1990.

LADEIRA, J. R. *Pela grandeza econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: P. Pongetti, 1930.

LAUERHASS JR., Ludwig. *Getúlio Vargas e o triunfo do nacionalismo brasileiro: estudo do advento da geração nacionalista de 1930*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia/Edusp, 1986.

LAVENÈRE-WANDERLEY, Nelson Freire. *História da Força Aérea Brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Aeronáutica, 1966.

LEITE, Antônio Dias. *A energia do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA, Alberto de Souza. *Arthur Bernardes perante a História*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 1983.

LIMA, Heitor Ferreira. *História político-econômica e industrial do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1970.

LOBO, Hélio. *O pan-americanismo e o Brasil*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1939.

LUEBKE, Frederick C. *Germans in Brazil: a comparative history of cultural conflict during World War I*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1987.

LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização no Brasil, 1808-1930*. São Paulo: Difel, 1978.

LYRA, Heitor. *A diplomacia brasileira na Primeira República (1889-1930) e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1992.
_____. *Minha vida diplomática*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, 2 v.

MACEDO SOARES, José Carlos de. *O Brasil e a Sociedade das Nações*. Paris: A. Pedone, 1927.
_____. *Justiça: a revolta militar em São Paulo*. Paris: Imp. Paul Dupont, 1925.

MAGALHÃES, Bruno Flávio de Almeida. *Artur Bernardes: estadista da República*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1973.

MAGALHÃES FILHO, Francisco de B. B. de. *História econômica*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1979.

MAGALHÃES, João Batista. *A evolução militar do Brasil: anotações para a história*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1958.

MALAN, Alfredo Souto. *Missão militar francesa de instrução junto ao Exército brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1988.

MANCHESTER, Alan K. *British preeminence in Brazil: its rise and decline*. Nova York: Octagon Books, 1972.

MARGUERITTE, Victor. *SdN: história de uma paz, gênese de outras guerras*. Rio de Janeiro: Vecchi, 1939.

MARICHAL, Carlos. *Historia de la deuda externa de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

MARROU, Henri-Irénée. *Do conhecimento histórico*. Lisboa: Editorial Aster, 1969.

MARTIN, Percy Alvin. *Latin America and the war*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1925.

MARTINS FILHO, Amilcar. *A economia política do café com leite (1900-1930)*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Proed, 1981.

MARTINS, Carlos. *Contra a dinâmica da guerra a técnica da paz*. Rio de Janeiro: Livraria F. Briguiet, 1930.

MARTINS, Wilson. *História da inteligência brasileira*. (Vol. VI, 1915-1933). São Paulo: Cultrix, Edusp, 1978.

MATTHIEU, Gilles. *Une ambition sud-américaine: politique culturelle de la France (1914-1940)*. Paris: L'Harmattan, 1991.

MAURO, Frédéric (Org.). *La préindustrialisation du Brésil: essais sur une économie en transition, 1830/50 - 1930/50*. Paris: Éditions du CNRS, 1984.

McKERCHER, Brian J. C. *Transition of power: Britain's loss of global preeminence to the United States, 1930-1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. (Ed.). *Anglo-American relations in the 1920s: the struggle for supremacy*. Basingstoke: Macmillan, 1991.

MECHAM, J. Lloyd. *A survey of United States-Latin American relations*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1965.

MEDEIROS E ALBUQUERQUE, José Joaquim de Campos da Costa de. *O perigo americano*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro & Maurillo, 1919.

MEIRELLES, Domingos. *As noites das grandes fogueiras: uma história da Coluna Prestes*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

MELLO, Afonso de Toledo Bandeira de. *Política comercial do Brasil*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional de Estatística, 1933.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Um estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1955, 3 v.

MELO FRANCO, Virgílio A. de. *Outubro, 1930*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MENEZES, Lená Medeiros de. *Os indesejáveis: desclassificados da modernidade. Protesto, crime e expulsão na Capital Federal (1890-1930)*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1996.

MICELI, Sergio. *Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)*. São Paulo: Difel, 1979.

MILLER, Rory. *Britain and Latin America in the nineteenth and twentieth centuries*. Londres: Longman, 1993.

MILZA, Pierre. *As relações internacionais de 1918 a 1939*. Lisboa: Edições 70, 1998.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto et al. *O ano vermelho: a Revolução Russa e seus reflexos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

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

MORAIS, Fernando. *Chatô: o rei do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MORENO QUINTANA, Lucio M. *La diplomacia de Yrigoyen: relación técnica, objetiva y documentada de la política internacional argentina durante el período de gobierno 1916-1922*. La Plata: Ed. Inca, 1928.

MOTTA, Marly Silva da. *A nação faz cem anos: a questão nacional e o Centenário da Independência*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, CPDOC, 1992.

MURAKAMI, Ana Maria Brandão. *A Revolução de 30 e seus antecedentes*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NABUCO, Maurício. *Reminiscências sérias e frívolas*. Rio de Janeiro: Pongetti, 1969.

NAUMANN, Yngve; HAEGER, Mats. *Brasil, Uruguay y Argentina en 1923*. Montevideo: Editorial Solange, 1969.

NÉRÉ, Jacques. *História contemporânea*. São Paulo: Difel, 1981.

NEUHAUS, Paulo. *História monetária do Brasil, 1900-1945*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais, 1975.

NEWTON, Wesley Phillips. *The perilous sky: US aviation diplomacy and Latin America, 1919-1931*. Coral Gables: University of Miami Press, 1978.

NICOLSON, Harold. *Peacemaking 1919*. Londres: Constable, 1933.

NORMANO, João Frederico. *Evolução econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1945.

_____. *A luta pela América do Sul*. Rio de Janeiro: Ed. Atlas, 1944.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *A questão nacional na Primeira República*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi et al. *Elite intelectual e debate político nos anos 30: uma bibliografia comentada da Revolução de 1930*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, INL, 1980.

OLIVEIRA, Yves Orlando Tito de. *Otávio Mangabeira: alma e voz da República*. Rio de Janeiro: Saga, 1971.

OLSON, James S. *Historical dictionary of the 1920s: from World War I to the New Deal, 1919-1933*. Nova York: Greenwood Press, 1988.

PEREIRA, Aldo. *Breve história da aviação comercial brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Europa, 1987.

PEREIRA, Oswaldo Porchat. *Vida comum e ceticismo*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

PEREZ-GUERRERO, Manuel. *Les relations des Etats de l'Amérique latine avec la Société des Nations*. Paris: A. Pedone, 1936.

PESSOA, Epitácio. *Pela verdade*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1925.

PETERSON, Harold F. *Argentina and the United States, 1810-1960*. Nova York: State University of New York Press, 1964.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Estratégias da ilusão: a revolução mundial e o Brasil (1922-1935)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

_____. *Política e trabalho no Brasil: dos anos vinte a 1930*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

PLATT, D. C. M. *Latin America and British trade, 1806-1914*. Londres: Adam & Charles Black, 1972.

PRAZERES, Otto. *A Liga das Nações*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922.

_____. *O Brasil na guerra: algumas notas para a História*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918.

QUESADA, Vicente Gregorio. *La política imperialista del Brasil y las cuestiones de limites de las repúblicas sudamericanas*. Buenos Aires: Casa Vaccaro, 1920.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. *A Amazônia e a cobiça internacional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.

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

RENOUVIN, Pierre. *Histoire des relations internationales*. (tome 7): Les crises du XXe. siècle (I. De 1914 a 1929). Paris: Hachette, 1957.

REZENDE, Cyro. *História econômica geral*. São Paulo: Contexto, 1997.

RIPPY, James Fred. *British investments in Latin America, 1822-1949: a case study in the operations of private enterprise in retarded regions*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1959.

_____. *Latin America in world politics: an outline survey*. Nova York: A. Knopf, 1928.

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

_____. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

ROETT, Riordan. *Brazil: politics in a patrimonial society*. Nova York: Praeger Publishers, 1978.

ROLLAND, Denis. *L'Amérique latine et la crise du modèle français*. Paris: CNRS-L'Harmattan, 1998.

ROMERO, Marcos. *História da organização administrativa da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores (1808-1951)*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações, 1951.

ROSS, Graham. *The great powers and the decline of the European states system, 1914-1945*. Londres: Longman, 1993.

SAES, Décio. *Classe média e política na Primeira República brasileira (1889-1930)*. Petrópolis: Vozes, 1975.

SAITO, Hiroshi. *O japonês no Brasil: estudo de mobilidade e fixação*. São Paulo: Editora Sociologia e Política, 1961.

SCELLE, Georges. *Une crise de la Société des Nations: la réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne a Genève, mars-septembre 1926*. Paris: Les Presses Universitaires de France, 1927.

SCHOULTZ, Lars. *Beneath the United States: a history of US policy toward Latin America*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo: Difel, 1975.

SEITENFUS, Ricardo. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos, 1930-1942*. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1985.

SHEININ, David. *Argentina and the United States at the Sixth Pan American Conference (Havana 1928)*. Londres: University of London, Institute of Latin American Studies, Research Papers 25, 1991.

SILVA, Egidio Moreira de Castro e. *À margem do Ministério Calógeras*. Rio de Janeiro: Ed. Melso, 1961.

SILVA, Hélio; CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. *O Brasil e a 1ª Grande Guerra, 1915/1919*. São Paulo: Editora Três, 1998 (História da República Brasileira, 4).

_____. *O levante da escola militar, 1920/1922*. São Paulo: Ed. Três, 1998 (História da República Brasileira, 5).

_____. *A marcha da Coluna Prestes, 1923/1926*. São Paulo: Ed. Três, 1998 (História da República Brasileira, 6).

_____. *O fim da Primeira República, 1927/1930*. São Paulo: Ed. Três, 1998 (História da República Brasileira, 7).

SIMONSEN, Roberto et al. *Calógeras na opinião de seus contemporâneos*. São Paulo: Tipografia Siqueira, 1934.

SKIDMORE, Thomas E. *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SMITH, Joseph. *Unequal giants: diplomatic relations between the United States and Brazil, 1889-1930*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

SMITH, Thomas W. *History and international relations*. Londres: Routledge, 1999.

SOARES, Teixeira. *Afrânio de Melo Franco: diplomata internacionalista*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações, 1970.

SOBRINHO, Barbosa Lima. *A verdade sobre a revolução de outubro-1930*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

SODRÉ, Nelson Werneck. *A coluna Prestes: análise e depoimentos*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Ed., 1985.

SOUZA, Carlos Alves de. *Um embaixador em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1979.

STALLINGS, Barbara. *Banker to the Third World: U.S. portfolio investment in Latin America, 1900-1986*. Berkeley: University of California Press, 1987.

SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). *Keynes: economia*. São Paulo: Ed. Ática, 1978 (Coleção Grandes Cientistas Sociais, 6).

TAUNAY, Affonso de E. *História do café no Brasil*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional do Café, 1941, 15 v.

TAYLOR, A. J. P. *The First World War: an illustrated history*. Londres: Penguin Books, 1994.

_____. *The origins of the Second World War*. Greenwich: Fawcett Publications, 1969.

TEMPERLEY, Harold W. Vazeille (Ed.). *A history of the Peace Conference of Paris*. Londres: Oxford University Press, 1969, 6 v.

TOPIK, Steven. *A presença do Estado na economia política do Brasil de 1889 a 1930*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1987.

TORRES, Theodorico Lopes Gentil. *Ministros da Guerra do Brasil (1808-1950)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1950.

TULCHIN, Joseph S. *The aftermath of war: World War I and US policy toward Latin America*. Nova York: New York University Press, 1971.

VALLA, Victor Vincent. *A penetração norte-americana na economia brasileira (1898-1928): sempre de acordo ou nobre emulação?* Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1978.

VERSIANI, Flávio Rabelo. *A década de 20 na industrialização brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, INPES, 1987.

VERSIANI, Flávio Rabelo; VERSIANI, Maria Teresa R. O. *A industrialização brasileira antes de 1930: uma contribuição*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1974.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

VIANA, Hélio. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1958.

VILLELA, Annibal Villanova; SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro: Ipea, Inpes, 1975.

VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. *O Brasil e a Primeira Guerra Mundial: a diplomacia brasileira e as grandes potências*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1990.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Primeira Guerra Mundial*. Porto Alegre: Editora da Universidade, UFRGS, 1996.

WALTERS, Frank P. *A history of the League of Nations*. Londres: Oxford University Press, 1952, 2 v.

WALWORTH, Arthur. *Wilson and his peacemakers: American diplomacy at the Paris Peace Conference, 1919*. Nova York: W.W. Norton & Company, 1986.

WATSON, Adam. *The evolution of international society: a comparative historical analysis*. Londres: Routledge, 1992.

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

WINKLER, Max. *Investments of United States capital in Latin America*. Boston: World Peace Foundation, 1929.

Z Aidan Filho, Michel. *PCB (1922-1929): na busca das origens de um marxismo nacional*. São Paulo: Global, 1985.

3. Artigos

ABREU, Marcelo de Paiva. A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931. *Estudos Econômicos*, São Paulo, IPE-USP, v. 15, n. 2, maio-agosto 1985, p. 167-189. _____ . Anglo-Brazilian economic relations and the consolidation of American pre-eminence in Brazil, 1930-1945. In: ABEL, Christopher; LEWIS, Colin M. (Eds.). *Latin America, economic imperialism and the state*. Londres: Athlone Press, 1985.

BERTONHA, João Fábio. O Brasil, os imigrantes italianos e a política externa fascista, 1922-1943. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 40, n. 2, 1997, p. 106-130.

BETHELL, Leslie. Britain and Latin America in historical perspective. In: BULMER-THOMAS, Victor (Ed.). *Britain and Latin America: a changing relationship*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 1-24.

BUESCU, Mircea. A missão inglesa de 1924. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 21, n. 82, abr./jun. 1984, p. 173-186.

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

CARLTON, David. Great Britain and the League Council crisis of 1926. *The Historical Journal*, Cambridge, v. 11, n. 2, 1968, p. 354-364.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. As relações oficiais russo-soviéticas com o Brasil (1808-1961). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 36, n. 2, 1993, p. 101-118.

CERVO, Amado. A instabilidade internacional (1919-1939). In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Relações internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização* (de 1815 aos nossos dias). Brasília: Paralelo 15, 1997, p. 165-206.

CHILD, J. From 'color' to 'rainbow': U.S. strategic planning for Latin America, 1919-45. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Miami, v. 21, n. 2, May 1979, p. 233-259.

DANESE, Sérgio França. A diplomacia da República Velha: uma perspectiva. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano 28, n. 105-108, 1984, p. 47-59.

DEAN, Warren. The Brazilian economy, 1870-1930. In: BETHELL, Leslie (Ed.). *The Cambridge History of Latin America*, Vol. V. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, p. 685-724.

_____. A industrialização durante a República Velha. In: FAUSTO, Bóris (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira* (v. 8). São Paulo: Difel, 1975, p. 251-283.

DOMINGOS NETO, Manuel. Le rôle économique des missions militaires et la modernisation de l'armée brésilienne. In: MAURO, Frédéric (Org.). *La préindustrialisation du Brésil: essais sur une économie en transition, 1830/50 - 1930/50*. Paris: Éditions du CNRS, 1984, p. 83-100.

DOWNES, Richard. Autos over rails: how US business supplanted the British in Brazil, 1910-1928. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, v. 24, Part 3, October 1992, p. 551-583.

FAUSTO, Bóris. Estado e burguesia agroexportadora na Primeira República: uma revisão historiográfica. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 27, julho 1990, p. 120-127.

_____. Expansão do café e política cafeeira. In: FAUSTO, Bóris (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira* (v. 8). São Paulo: Difel, 1975, p. 195-248.

FERREIRA, Marieta de Moraes. A reação republicana e a crise política dos anos 20. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, v. 6, n. 11, 1993, p. 9-23.

FRITSCH, Winston. 1922: a crise econômica. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, v. 6, n. 11, 1993, p. 3-8.

_____. Apogeu e crise na Primeira República (1900-1930). In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1990, p. 31-72.

_____. Sobre as interpretações tradicionais da lógica da política econômica na Primeira República. *Estudos Econômicos*, São Paulo, IPE-USP, v. 15, n. 2, maio-agosto 1985.

FROTA, Guilherme de Andréa. Relações exteriores do Brasil da Primeira Guerra Mundial à Liga das Nações. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 378/379, abr./jun. 1993, p. 295-330.

GARCIA, Eugênio Vargas. Estados Unidos e Grã-Bretanha no Brasil: transição de poder no entreguerras. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, IRI/PUC, v. 24, n. 1, jan./jun. 2002, p. 41-71.

_____. O Brasil e o ingresso da Alemanha na Liga das Nações: a crise de março de 1926. In: MENEZES, Albene; KOTHE, Mercedes, *Brasil–Alemanha, 1827-1997: perspectivas históricas (170 anos da assinatura do primeiro Tratado de Comércio e Navegação)*. Brasília: Ed. Thesaurus, 1997, p. 48-66.

_____. A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 37, n. 1, 1994, p. 5-23.

GOMES, Angela de Castro; FERREIRA, Marieta de Moraes. Primeira República: um balanço historiográfico. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, v. 2, n. 4, 1989, p. 244-280.

GREENHILL, Robert. The Brazilian coffee trade. In: PLATT, D. C. M. (Ed.). *Business imperialism, 1840-1930: an inquiry based on British experience in Latin America*. Oxford: Clarendon Press, 1977.

HEALY, David. Admiral William B. Caperton and United States naval diplomacy in South America, 1917-1919. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, v. 8, Part 2, November 1976, p. 297-323.

HILTON, Stanley E. Afrânio de Melo Franco e a diplomacia brasileira, 1917-1943. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 113/114, 1986, p. 15-46.

_____. Brazil and the post-Versailles world: elite images and foreign policy strategy, 1919-1929. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, v. 12, Part 2, November 1980, p. 341-364.

KLEIN, Julius. Economic rivalries in Latin America. *Foreign Affairs*, Nova York, Vol. III, December 1924, p. 236-243.

KOTHE, Mercedes Gassen. Questões diplomáticas entre o Brasil e a Alemanha, 1890-1939. In: BRANCATO, Sandra M. L.; MENEZES, Albene M. F. (Orgs.), *Anais do Simpósio O Cone Sul no contexto internacional*. Porto Alegre, Edipucrs, 1995, p. 173-191.

LIVERMORE, Seward W. Battleship diplomacy in South America, 1905-1925. *The Journal of Modern History*, Chicago, v. 16, n. 1, March 1944, p. 31-48.

LOBO, Hélio. Latin America's attitude toward the League of Nations. *Current History*, Nova York, Vol. XXV, n. 5, February 1927, p. 704-706.

MARTIN, Percy Alvin. Latin America and the League of Nations. *American Political Science Review*, Washington, v. 20, n. 1/4, February-November 1926, p. 14-30.

MARTINS, Hélio Leôncio. Evolução da política naval brasileira entre as duas guerras mundiais. In: BRASIL. Ministério da Marinha. *História naval brasileira*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1985 (v. 5, tomo II), p. 205-224.

MAURO, Frédéric. Les investissements français au Brésil (XIXe et XXe siècles). In: _____. (Org.). *La préindustrialisation du Brésil: essais sur une économie en transition, 1830/50-1930/50*. Paris: Éditions du CNRS, 1984, p. 145-157.

MAYER, Robert. The origins of the American banking empire in Latin America: Frank A. Vanderlip and the National City Bank. *Journal of Interamerican Studies*, Miami, v. 15, n. 1, February 1973, p. 60-76.

McCANN, Frank D. The Brazilian General staff and Brazil's military situation, 1900-1945. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Miami, v. 25, n. 3, August 1983, p. 299-324.

_____. A influência estrangeira e o Exército brasileiro, 1905-1945. In: CPDOC, *A Revolução de 30: seminário internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 211-246.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. As relações exteriores na década de 1920-1930. *As relações exteriores na Primeira República* (Vol.III). São Paulo: pesquisa bibliográfica/Inside, 1983.

MENEZES, Albene Miriam F. Penetração do capital alemão no Brasil, 1880-1930: uma visão histórica de sua anatomia. In: _____ et al., *Anais II Simpósio Internacional: Estados americanos, relações continentais e intercontinentais*. Porto Alegre, 30/9 a 2/10 de 1996, Universidade de Passo Fundo, 1997, p. 33-48.

MILLER, RORY. British trade with Latin America (1870-1950). In: MATHIAS, Peter; DAVIS, John (Eds.). *International trade and British economic growth*. Oxford: Blackwell, 1996.

MONTEIRO, Norma de Góes. Artur da Silva Bernardes: uma vida dedicada à política. BRASIL. Senado Federal. *Idéias políticas de Artur Bernardes*. Brasília: Senado Federal, 1984, Vol. I, p. 17-66.

MOURA, Gerson. A Revolução de 30 e a política exterior brasileira: ruptura ou continuidade? In: CPDOC, *A Revolução de 30: seminário internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 573-596.

MYERS, Denys P. Representation in League of Nations Council. *American Journal of International Law*, Washington, v. 20, n. 4, October 1926, p. 689-713.

NEWTON, Wesley Phillips. International aviation rivalry in Latin America, 1919-1927. *Journal of Interamerican Studies*, Miami, v. 7, July 1965, p. 345-356.

OLIVEIRA, Antonio Camilo de. Raul Fernandes: diplomata. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Raul Fernandes: nonagésimo aniversário*, Vol. II, Cinco retratos. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968, p. 65-157.

PELÁEZ, Carlos Manuel. Análise econômica do programa brasileiro de sustentação do café, 1906-1945. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, out./dez. 1971, p. 5-211.

PESSANHA, José Américo Motta. A teoria da argumentação ou nova retórica. In: OLIVA, Alberto et al. *Paradigmas filosóficos da atualidade*. Campinas: Papirus, 1989, p. 221-247.

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

_____. Germany at Geneva. *Foreign Affairs*, Nova York, Vol. IV, n. 4, July 1926, p. 535-546.

RAVAGNI, Leda Almada Cruz de. Les investissements français au Brésil (1890-1930). *Cahiers des Amériques Latines*, Paris, n. 16, 1977, p. 107-124.

RIPPY, James Fred. French investment in Latin America. *Inter-American Economic Affairs*, Washington, v. 2, Autumn 1948, p. 52-71.

ROCHA, Maria Elizabeth G. Teixeira. A intervenção do Estado brasileiro e a política oligárquica na República Velha. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 32, n. 126, abr./jun. 1995, p. 207-219.

ROCK, David. Argentina from the First World War to the revolution of 1930. In: BETHELL, Leslie (Ed.). *The Cambridge History of Latin America*. Vol. V. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, p. 419-452.

ROSENBERG, Emily S. Anglo-American economic rivalry in Brazil during World War I. *Diplomatic History*, v. 2, n. 2, 1978, p. 131-152.

SAES, Flavio A. M. de. A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 3, n. 7, set./dez. 1989, p. 20-39.

SAES, Flavio A. M. de; SZMRECSÁNYI, Tamás. O capital estrangeiro no Brasil, 1880-1930. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 15, n. 2, maio-agosto 1985, p. 191-220.

SANTOS, Norma Breda dos. Relações entre o Brasil e a Alemanha, 1914-1919. In: MENEZES, Albene; KOTHE, Mercedes, *Brasil–Alemanha, 1827-1997: perspectivas históricas (170 anos da assinatura do primeiro Tratado de Comércio e Navegação)*. Brasília: Ed. Thesaurus, 1997, p. 41-47.

_____. A política exterior da Velha República (1889-1930). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 111, jul./set. 1991, p. 253-270.

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

SEITENFUS, Ricardo. As relações entre Brasil e Itália no período 1918-1939. In: DE BONI, Luís Antonio (Org.). *A presença italiana no Brasil*, v. 2. Porto Alegre/Torino, EST/Fondazione Giovanni Agnelli, 1990, p. 37-52.

SILVA, Lúcia Osório. A crise política no quadriênio Bernardes: repercussões políticas do “caso da Itabira Iron”. In: DE LORENZO, Helena Carvalho; COSTA, Wilma Peres da (Orgs.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Ed. Unesp, 1997, p. 15-35.

SINGER, Paul. O Brasil no contexto do capitalismo internacional (1889-1930). In: FAUSTO, Bóris (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira* (v. 8). São Paulo: Difel, 1975, p. 347-390.

SMITH, Joseph. United States diplomacy toward political revolt in Brazil, 1889-1930. *Inter-American Economic Affairs*, Washington, v. 37, n. 2, Autumn 1983, p. 3-21.

_____. American diplomacy and the Naval Mission to Brazil, 1917-1930. *Inter-American Economic Affairs*, Washington, v. 35, n. 1, Summer 1981, p. 73-91.

SMITH, Robert Freeman. Latin America, the United States and the European powers, 1830-1930. In: BETHELL, Leslie (Ed.). *The Cambridge History of Latin America*, Vol. IV. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, p. 83-119.

SUZIGAN, Wilson; SZMRECSÁNYI, Tamás. Os investimentos estrangeiros no início da industrialização do Brasil. In: SILVA, Sergio; SZMRECSÁNYI, Tamás (Orgs.). *História econômica da Primeira República*. São Paulo: Hucitec, Fapesp, 1996, p. 261-283.

THORP, Rosemary. Latin America and the international economy from the First World War to the World Depression. In: BETHELL, Leslie (Ed.). *The Cambridge History of Latin America*, Vol. IV. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, p. 57-81.

VALLA, Victor Vincent. Subsídios para uma melhor compreensão da entrada do Brasil na Primeira Guerra Mundial. *Estudos Históricos*, Unesp, Marília, n. 15, 1976, p. 29-46.

_____. Os Estados Unidos e a influência estrangeira na economia brasileira: um período de transição (1904-1928) – (I). *Revista de História*, São Paulo, v. 42, ano 21, n. 85, jan./mar. 1971, p. 147-174.

_____. Os Estados Unidos e a influência estrangeira na economia brasileira: um período de transição (1904-1928) – (II). *Revista de História*, São Paulo, v. 43, ano 22, n. 87, jul./set. 1971, p. 169-185.

_____. Os Estados Unidos e a influência estrangeira na economia brasileira: um período de transição (1904-1928) – (III). *Revista de História*, São Paulo, v. 44, ano 23, n. 89, jan./mar. 1972, p. 173-195.

_____. Os Estados Unidos e a influência estrangeira na economia brasileira: um período de transição (1904-1928) – (IV) Conclusão. *Revista de História*, São Paulo, v. 45, ano 23, n. 91, jul./set. 1972, p. 143-167.

VIEIRA, Francisca Isabel Schurig. O pensamento político-administrativo e a política financeira de Washington Luís. *Revista de História*, São Paulo, v. 20, ano 11, n. 41, jan./mar. 1960, p. 105-146.

VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. As relações Brasil–Estados Unidos durante a Primeira República. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 378/379, abr./jun. 1993, p. 280-294.

4. Teses acadêmicas e trabalhos não publicados

ABREU, Marcelo de Paiva. *The Niemeyer mission: an episode of British financial imperialism in Brazil*. University of Cambridge, Centre of Latin American Studies, Working Paper n. 10, 1973.

BERTONHA, João Fábio. *Sob o signo do fascio: o fascismo, os imigrantes italianos e o Brasil, 1922-1943*. Tese de Doutorado, Unicamp, 1999.

DORATIOTO, Francisco F. Monteoliva. As políticas da Argentina e do Brasil em relação à disputa boliviano-paraguaia pelo Chaco (1926-1938). Trabalho apresentado no IV Seminário de História Argentina–Brasil, Rio de Janeiro, 22 nov. 1999, mimeo.

_____. *As relações entre o Brasil e o Paraguai (1889-1930): do afastamento pragmático à reaproximação cautelosa*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 1997.

DOWNES, Earl Richard. *The seeds of influence: Brazil's 'essentially agricultural' Old Republic and the United States, 1910-1930*. PhD Dissertation, University of Texas, 1986.

FRITSCH, Winston. *Brazil and the Great War, 1914-1918*. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, Departamento de Economia, 1984, mimeo.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Anglo-American rivalry in Brazil: the case of the 1920s*. Working Paper Series, CBS-14-2000, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2000 [disponível na Internet: <http://www.brazil.ox.ac.uk/papers.html>]

GIFFIN, Donald W. *The normal years: Brazilian-American relations, 1930-1939*. PhD Dissertation, Vanderbilt University, 1962.

HALL, Lawrence H. *João Pandiá Calógeras, minister of war, 1919-1922: the role of a civilian in the development of the Brazilian Army*. PhD Dissertation, New York University, 1984.

HOUSE, Lewis. *Edwin V. Morgan and Brazilian-American diplomatic relations, 1912-1933*. PhD Dissertation, New York University, 1969.

JENKS, Carl Major. *The structure of diplomacy: an analysis of Brazilian foreign relations in the twentieth century*. PhD Dissertation, Duke University, 1979.

KNOTT, Alexander Waller. *The Pan American policy of Woodrow Wilson, 1913-1921*. PhD Dissertation, University of Colorado, 1968.

KUGELMAS, Eduardo. *Difícil hegemonia: um estudo sobre São Paulo na Primeira República*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 1988.

LEUCHARS, Christopher J. R. *Brazilian foreign policy and the great powers, 1912-1930*. D. Phil Thesis, University of Oxford, 1983.

MENEZES, Albene Miriam Ferreira. *Die Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und Brasilien in den Jahren 1920-1950 unter besonderer Berücksichtigung des Kakaohandels*. Tese de Doutorado, Universität Hamburg, Hamburgo, 1987.

NAVARRETE, George. *The Latin American policy of Charles Evans Hughes, 1921-1925*. PhD Dissertation, University of California, 1964.

PAULA, Elizabeth Guerra de. *Reações diplomáticas às mudanças políticas no Brasil (1930-1934)*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1984.

RACHUM, Ilan. *Nationalism and revolution in Brazil, 1922-1930: a study of intellectual, military and political protesters and of the assault on the Old Republic*. PhD Dissertation, Columbia University, 1970.

ROSENBERG, Emily S. *World War I and the growth of United States preponderance in Latin America*. PhD Dissertation, State University of New York at Stony Brook, 1973.

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

SEIDEL, Robert N. *Progressive Pan Americanism: development and United States policy toward South America, 1906-1931*. PhD Dissertation, Cornell University, 1973.

TRAPHAGEN, Jeanne Carol. *The inter-American diplomacy of Frank B. Kellogg*. PhD Dissertation, University of Minnesota, 1956.

WYNEKEN, Klaus. *Die Entwicklung der Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und Brasilien*. Tese de Doutorado, Universität zu Köln, Colônia, 1958.

Anexos

TABELA 1
 PRINCIPAIS PRODUTOS DE EXPORTAÇÃO DO BRASIL, 1914-1933
 (%)

Período	Café	Acúcar	Cacau	Mate	Fumo	Algodão	Borracha	Couros e peles	Outros
1914-1918	47,4	3,9	4,2	3,4	2,8	1,4	12,0	7,5	17,4
1919-1923	58,8	4,7	3,3	2,4	2,6	3,4	3,0	5,3	16,5
1924-1929	72,5	0,4	3,3	2,9	2,0	1,9	2,8	4,5	9,7
1930-1933	69,1	0,6	3,5	3,0	1,8	1,4	0,8	4,3	15,5

Fonte: VILLELA; SUZIGAN, 1975, p. .50.

TABELA 2
 PRINCIPAIS PRODUTOS DE IMPORTAÇÃO DO BRASIL, 1914-1932
 (%)

Período	Bens de consumo	Combustíveis e lubrificantes	Matérias-primas	Bens de capital
1914-1918	26,2	14,6	52,3	6,9
1919-1923	19,9	12,9	55,7	11,5
1924-1929	21,3	11,1	52,8	14,8
1930-1932	17,1	16,0	55,9	11,0

Fonte: VILLELA; SUZIGAN, 1975, p. 52.

TABELA 3
O VALOR DO CAFÉ NA ECONOMIA BRASILEIRA, 1920-1929

Ano	Participação do Brasil no mercado mundial (%)	Participação do café no total das exportações brasileiras (%)
1920	67,3	49,1
1921	65,5	59,6
1922	67,6	64,4
1923	69,5	64,4
1924	66,7	76,3
1925	67,1	72,1
1926	67,0	73,8
1927	66,9	70,6
1928	61,8	71,5
1929	64,3	66,8

Fonte: VALLA, 1978, p. 124.

TABELA 4
 IMPORTAÇÕES TOTAIS DE CAFÉ POR PAÍSES CONSUMIDORES
 SELECIONADOS, 1920-1930

(sacas de 60 quilos)

Ano	EUA	França	Alemanha	Países Baixos	Itália	Grã-Bretanha	Argentina	Japão
1920	9.808.416	2.448.550	676.200	1.003.783	502.566	627.650	293.383	5.166
1921	10.157.516	2.566.733	1.728.930	1.031.033	798.983	471.583	308.083	6.330
1922	9.429.466	2.888.516	613.266	976.200	787.600	932.150	350.966	7.900
1923	10.643.466	2.868.016	645.500	873.450	800.950	359.300	341.216	9.250
1924	10.741.533	2.848.450	922.116	1.072.660	782.900	484.083	421.716	13.933
1925	9.704.516	2.802.066	1.507.216	1.010.100	703.550	555.260	334.766	13.550
1926	11.289.216	2.570.366	1.748.566	863.683	728.433	404.700	387.766	17.616
1927	10.835.800	2.650.950	2.065.716	841.516	762.333	581.533	408.733	21.133
1928	10.996.700	2.751.000	2.252.366	835.800	795.200	557.816	408.233	22.416
1929	11.191.050	2.833.483	2.462.850	743.100	781.100	475.366	413.250	29.800
1930	12.074.833	2.968.330	2.568.783	761.400	754.866	569.000	423.986	-

Fonte: MELLO, 1933, p. 457.

TABELA 5
 EXPORTAÇÕES DO BRASIL – PARCEIROS COMERCIAIS SELECIONADOS, 1919-1930

(valor em libras)

Ano	EUA	Grã-Bretanha	Alemanha	França	Argentina	Itália	Países Baixos	Bélgica
1919	54.079.947	9.483.666	701.497	27.267.743	5.836.881	3.821.439	4.090.386	4.740.757
1920	44.987.187	8.759.398	6.184.210	12.850.008	7.093.995	7.826.860	3.011.097	2.884.406
1921	21.664.607	4.073.912	5.569.531	5.797.604	3.847.852	3.810.106	4.164.541	1.454.815
1922	26.456.544	6.811.535	4.203.335	7.571.592	4.694.198	3.743.771	3.892.002	1.935.992
1923	30.292.731	5.120.797	4.139.051	9.084.397	3.942.986	4.743.477	4.115.379	1.912.695
1924	40.808.915	3.263.213	6.304.334	11.545.453	5.122.432	7.772.867	7.282.797	2.631.001
1925	46.467.925	5.181.531	6.875.737	12.946.600	5.572.465	6.563.312	6.279.270	2.643.409
1926	45.103.290	3.224.513	7.898.341	8.315.463	5.921.647	5.079.522	5.798.765	2.218.612
1927	40.981.998	3.019.036	9.211.780	8.528.897	5.339.946	4.062.398	5.018.576	2.471.536
1928	44.278.917	3.354.236	10.909.168	8.931.924	5.783.530	4.834.210	5.611.605	2.671.882
1929	40.034.071	6.176.614	8.305.107	10.549.093	6.023.656	4.423.065	4.665.543	2.649.074
1930	26.523.271	5.457.205	5.992.221	6.047.791	4.487.956	2.861.977	3.334.004	2.082.559

Fonte: IBGE. Estatísticas históricas do Brasil, 1987, p. 526-528.

TABELA 6
 IMPORTAÇÕES DO BRASIL – PARCEIROS COMERCIAIS SELECIONADOS, 1919-1930

(valor em libras)

Ano	EUA	Grã-Bretanha	Alemanha	França	Argentina	Itália	Países Baixos	Bélgica
1919	37.412.191	12.737.126	201.033	2.967.405	12.032.250	1.067.111	314.190	110.132
1920	51.939.093	27.197.417	5.875.913	6.847.672	10.544.889	3.079.707	639.853	2.207.116
1921	19.147.865	12.336.595	4.864.004	3.775.263	6.902.798	1.760.198	523.044	2.455.900
1922	11.081.624	12.544.534	4.309.270	2.895.658	6.737.686	1.886.508	738.587	1.553.076
1923	11.238.827	13.427.738	5.272.469	3.262.288	6.196.424	1.987.832	536.716	1.913.253
1924	16.543.809	16.346.931	8.322.826	4.616.350	8.296.620	2.400.557	711.608	2.414.986
1925	20.771.604	18.770.209	11.774.396	4.903.778	9.837.258	3.073.091	1.156.050	2.835.541
1926	23.308.962	15.207.459	10.129.574	5.053.956	7.935.371	2.962.415	962.009	3.429.509
1927	22.843.375	16.899.379	8.467.966	5.036.366	9.479.682	2.753.994	1.395.520	3.260.412
1928	24.089.750	19.518.764	11.304.292	5.755.754	10.461.429	3.367.066	1.701.335	3.572.774
1929	26.113.948	16.638.853	10.994.061	4.601.698	9.479.458	2.802.310	1.543.231	3.869.457
1930	12.956.468	10.405.054	6.102.496	2.691.325	7.177.113	2.016.782	1.510.623	2.086.247

Fonte: IBGE. Estatísticas históricas do Brasil, 1987, p. 526-528.

TABELA 7

EMPRESAS NORTE-AMERICANAS INSTALADAS NO BRASIL,
1919-1929

Ano	Nome da companhia ou sociedade mercantil
1919	Jacques Meyer & Company Inc. Mercantil Overseas Corporation Federal Export Corporation The Ault and Wilborg Brazil Company J. J. Case Thersin Machine Company S. S. White Dental Manufacturing Company of Brazil The Baldwin Locomotive Works Insurance Company of North America American Coffee Corporation
1920	Brazilian Mica Export Co. Ltd. Dutilh Commercial Company Inc. Ford Motor Company Kodak Brasileira Limitada Newport Chemical Works Inc. The Sydney Ross Company Bethlehem Steel Company of Brazil Central and South American Telegraph Co. (All America Cables) Brazil Light Traction and Power Co. Kelvin Engineering Co. Incorporated of Brazil
1921	Trading Engineering Corporation Davis and Co. Ltd. of Brazil, Incorporated The Foundation Company Niagara Fire Insurance Company Universal Film Manufacturing Company Hard Raind Company
1922	Atlantic Refining of Brazil

- Enno-Scott and Brown Inc. of Brazil
The Worthington Company Inc.
Congoleun Company of Delaware
Sociedade Anonyma Niles Machine Tool Corporation
Lanmar and Kemp, Inc.
Great American Insurance Company
- 1923
McCalland Co. Ltd.
Firestone Tire and Rubber Company
- 1924
National Aniline and Chemical Company, USA
American Steamship Agencies Co. Inc.
Melba Manufacturing Company
Armour of Brazil Corporation
Parke, Davis & Company
The Armco International Corporation
- 1925
International Business Machines Co. of Delaware
American Optical Company
General Motors of Brazil S.A.
- 1926
The Ayer Co. of Brazil
International Standard Electric Corp.
Colgate & Company of Brazil
Industrial Acceptance Corporation of South America
Tide Water Oil Export
- 1927
International Harvester Export Company
Metro Goldwyn-Mayer do Brasil
Warner International Corporation
Companhia Brunswick do Brasil S.A.
Companhia Fisk do Brasil, Inc.
Spakes Milling Co. of Brazil
Auto Shop Safety Razor Company of Brazil
Companhia de Máquinas do Brasil Inc.
Brazilian Babassu Corporation
- 1928
Companhia Brasileira de Força Elétrica
Brazil Finance Co.
Scott and Williams Company of Brazil
Johns-Manville Corporation of Brazil
Victor Talking Machine Company of Brazil
Goodrich Rubber Company of Brazil Inc.

1929 S.A. Bates Valve Bag Corporation of Brazil
Overseas Motor Service Corporation
Motor Dealers Credit Corporation of South America
S.A. Hemsley, Millbourn Acceptance Co. of South America
General Tire & Rubber Co. of Brazil
Brazil Gold and Diamond Mines Corporation
Dwight P. Robinson and Co. of Brazil Inc.
Layne New York Company Inc. of Delaware
Valmont Incorporated
S.A. Refinações de Milho, Brasil
Columbia Brazil Phonograph Company Inc.
Companhia Burroughs do Brasil
Hanovia Luz Ultra Violeta Ltd.
Companhia Lauston do Brasil S.A.
Crane Company of Brazil
S.A. Western Electric Company of Brazil
Pan American Airways Incorporation
New York, Rio and Buenos Aires Line Inc.
Rca of Brazil Inc.
Commercial Trust Company of Brazil
Warren Brothers Co. of Brazil

Fonte: FREITAS JR., 1994, p. 190-195 e pesquisas do autor.

Tabela 8

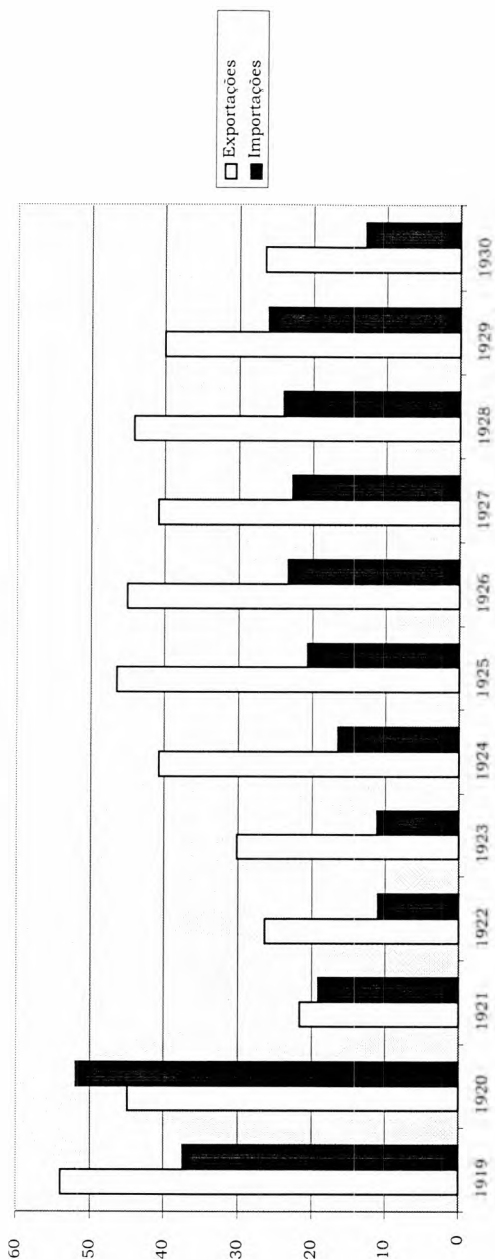
Empréstimos externos do Brasil na década de 1920

<u>Ano</u>	<u>Valor em milhões</u>	<u>Fonte</u>	<u>Tomador do empréstimo</u>
1919	F 24,9	França	Espírito Santo
	US\$ 5,0	EUA	Santa Catarina
	F 68,3	França	Rio Grande do Sul
	£ 0,2	Grã-Bretanha	Belém
	US\$ 8,5	EUA	Cidade de São Paulo
	US\$ 10,0	EUA	Distrito Federal
1920	-	-	-
1921	US\$ 50,0	EUA	Governo federal
	£ 2,0	Grã-Bretanha	Est. de São Paulo
	US\$ 10,0	EUA	Est. de São Paulo
	F/s 18,0	Suíça	Est. de São Paulo
	US\$ 10,0	EUA	Rio Grande do Sul
	US\$ 12,0	EUA	Distrito Federal
1922	£ 9,0	Grã-Bretanha	Governo federal
	US\$ 25,0	EUA	Governo federal
	FO 14,8	França	Governo federal
	US\$ 2,0	EUA	Ceará
	US\$ 13,0	EUA	Distrito Federal
	US\$ 4,0	EUA	Cidade de São Paulo
	US\$ 3,5	EUA	Porto Alegre
	US\$ 1,5	EUA	Maranhão
1923	-	-	-
1924	-	-	-
1925	US\$ 15,0	EUA	São Paulo
1926	£ 10,0	Grã-Bretanha	Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café
	US\$ 60,0	EUA	Governo federal
	US\$ 0,2	EUA	Maranhão
	£ 2,5	Grã-Bretanha	São Paulo
	US\$ 7,5	EUA	São Paulo
	US\$ 10,0	EUA	Rio Grande do Sul
	US\$ 4,0	EUA	Porto Alegre

1927	£ 8,7	Grã-Bretanha	Governo federal
	£ 1,2	Grã-Bretanha	Banco do Est. de São Paulo
	US\$ 41,5	EUA	Governo federal
	US\$ 6,0	EUA	Pernambuco
	US\$ 1,7	EUA	Espírito Santo
	£ 1,9	Grã-Bretanha	Rio de Janeiro
	£ 1,8	Grã-Bretanha	Rio de Janeiro
	£ 2,2	Grã-Bretanha	Santos
	US\$ 5,9	EUA	Cidade de São Paulo
	US\$ 4,0	EUA	Municípios diversos-RS
	1928	£ 1,2	Grã-Bretanha
£ 1,2		Grã-Bretanha	Banco do Est. de São Paulo
US\$ 1,7		EUA	Maranhão
£ 0,3		Grã-Bretanha	Bahia-funding
£ 1,7		Grã-Bretanha	Minas Gerais
US\$ 8,5		EUA	Minas Gerais
£ 3,5		Grã-Bretanha	São Paulo
US\$ 15,0		EUA	São Paulo
£ 1,0		Grã-Bretanha	Paraná
US\$ 4,8		EUA	Paraná
US\$ 5,0		EUA	Santa Catarina
US\$ 23,0		EUA	Rio Grande do Sul
US\$ 0,7		EUA	Espírito Santo
US\$ 2,2		EUA	Porto Alegre
US\$ 30,0		EUA	Distrito Federal
US\$ 1,7		EUA	Distrito Federal
£ 0,8	Grã-Bretanha	Niterói	
1929	US\$ 8,0	EUA	Minas Gerais
	US\$ 6,0	EUA	Rio de Janeiro
1930	£ 12,8	Grã-Bretanha	São Paulo-realization loan
	US\$ 35,0	EUA	São Paulo-realization loan

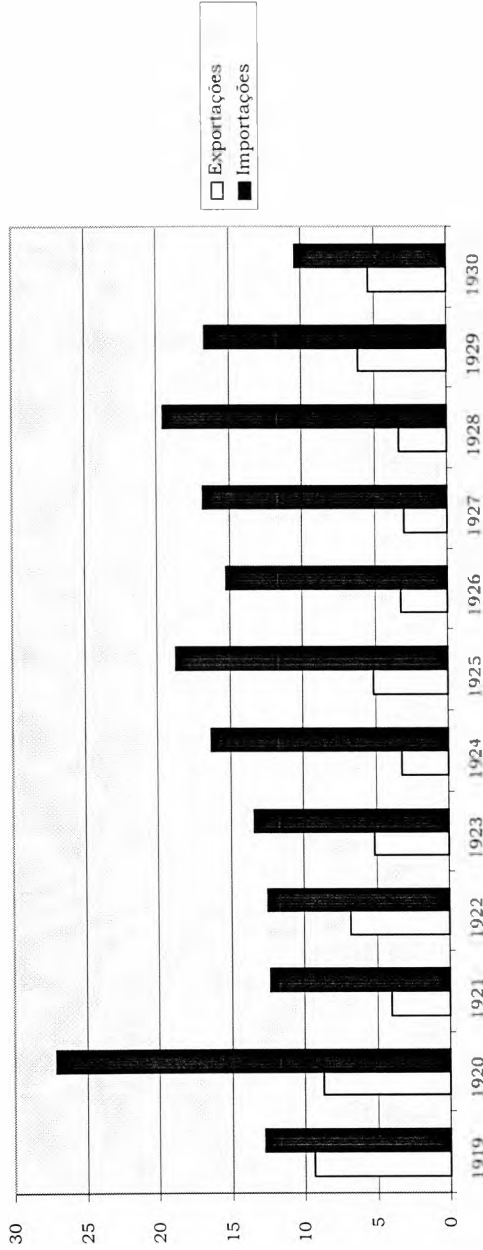
Fonte: ABREU, 1985, p. 185-189. Estão incluídos empréstimos à União, Estados, municípios e diversos entre 1919 e 1930.

GRÁFICO I
INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASIL-ESTADOS UNIDOS, 1919-1930
(em milhões de libras)



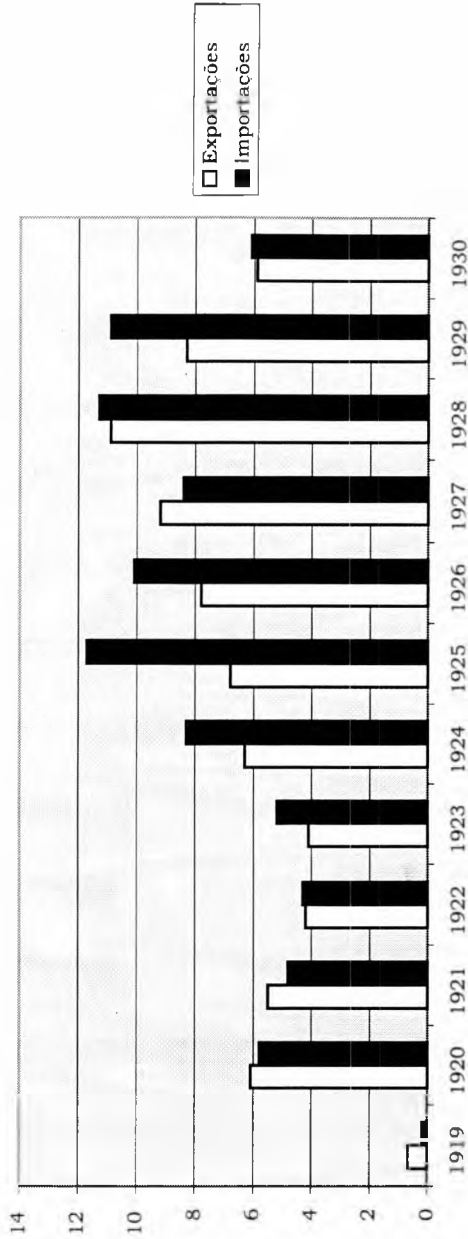
Fonte: IBGE. Estatísticas históricas do Brasil, 1987, p. 527.

GRÁFICO 2
 INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASIL-GRÁ-BRETANHA, 1919-1930
 (em milhões de libras)



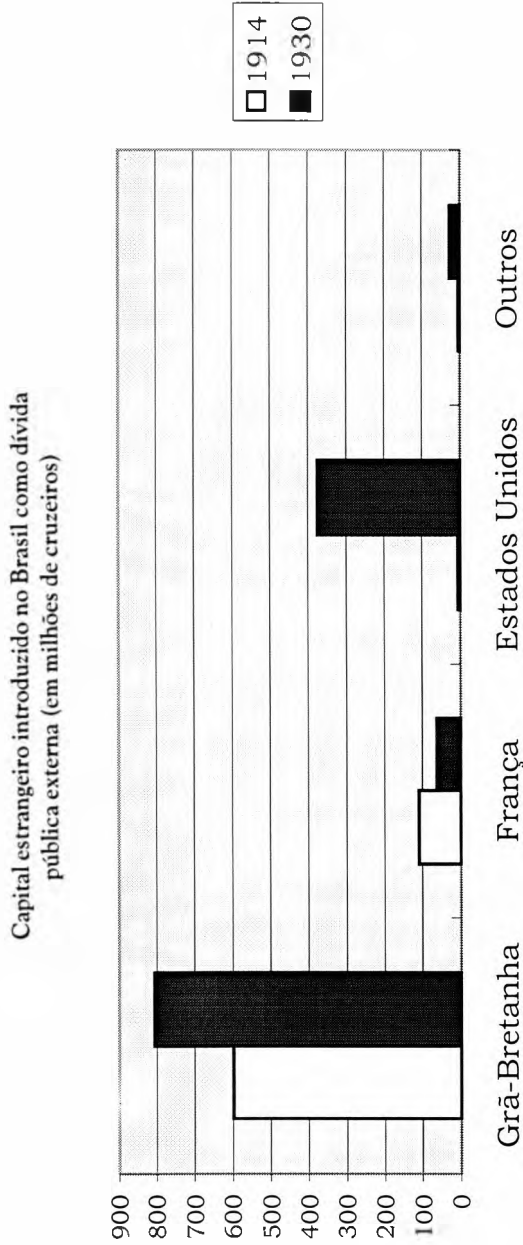
Fonte: IBGE. Estatísticas históricas do Brasil, 1987, p. 527.

GRÁFICO 3
INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASIL-ALEMANHA, 1919-1930
(EM MILHÕES DE LIBRAS)



Fonte: IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil*, 1987, p. 526.

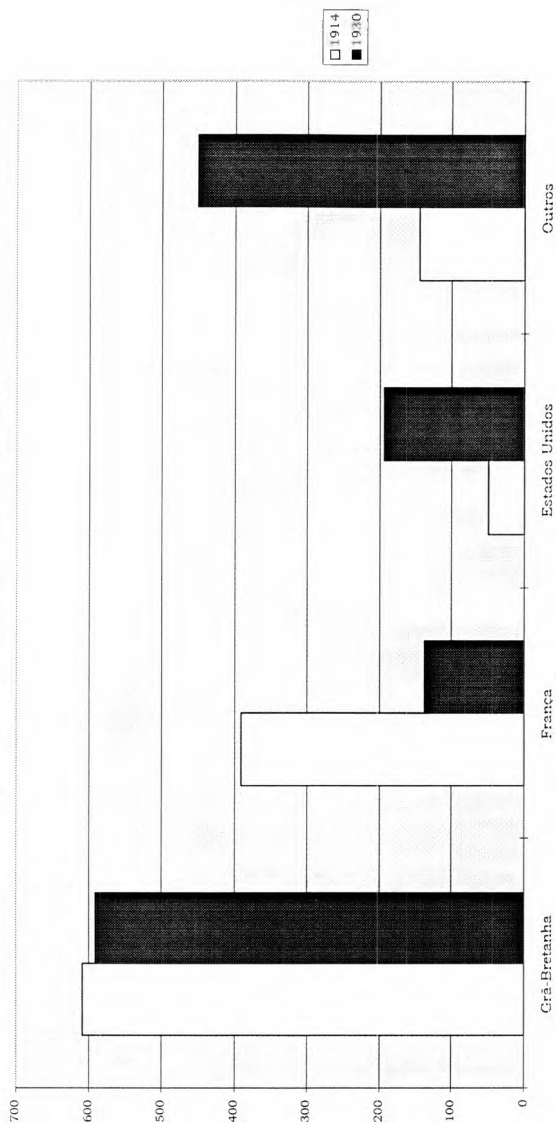
GRÁFICO 4
CAPITAL ESTRANGEIRO NO BRASIL, 1914-1930



Fonte: SAES e SZMRECSÁNYI, 1985, p. 206.

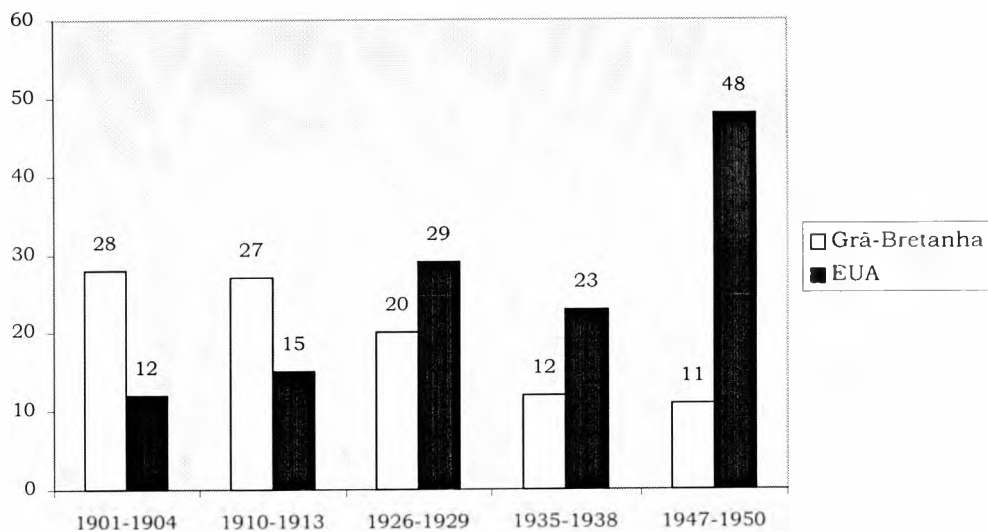
GRÁFICO 5
CAPITAL ESTRANGEIRO NO BRASIL – 1914-1930

Capital estrangeiro introduzido no Brasil como investimento privado direto (em milhões de cruzeiros)



Fonte: SAES & SZMRECSÁNYI, 1985, p. 206.

GRÁFICO 6
PARTICIPAÇÃO DA GRÃ-BRETANHA E DOS ESTADOS UNIDOS
NAS IMPORTAÇÕES DO BRASIL, 1901-1950
(%)



Fonte: MILLER, 1996, p. 129.

Próximos lançamentos da
Editora Universidade de Brasília

*Conceito de objeto na
psicanálise*

Daniela Sheinkman Chatelard

A invenção do romance

Jacyntho Lins Brandão

Flagelo e amor

Jacopone da Todi

(Coleção Poetas do Mundo)

A partir de 1917, com a entrada do Brasil na Primeira Guerra Mundial, a diplomacia brasileira iniciou um período de projeção global rumo à Europa, expandindo seus horizontes para além do pan-americanismo tradicional. As elites oligárquicas da República do café acreditavam que a posição do Brasil no mundo pós-Versalhes era exemplar.

O governo Artur Bernardes lançou-se em intensa campanha na Liga das Nações para, em nome da América, tentar obter um assento permanente no seu Conselho. Ao retirar-se da Liga, em 1926, o Brasil distanciou-se das questões europeias e procurou refazer sua rede de amizades no continente americano, buscando uma reaproximação com os países vizinhos da América do Sul. O isolacionismo hemisférico marcaria essa nova fase da política externa, de afastamento político da Europa e retorno à esfera continental.

No plano econômico, a competição estrangeira intensificou-se no pós-guerra, e a disputa pelo mercado brasileiro atingiu níveis sem precedentes. Verificou-se no Brasil dos anos 1920 uma transição de poder da Grã-Bretanha para os Estados Unidos nas áreas de comércio exterior, investimentos diretos e empréstimos. E na década de 1920 que os interesses norte-americanos conquistam o lugar de preeminência que sempre terão na economia brasileira do século XX.

CÓD. EDU: 403539

ISBN 852300854-3



9 788523 008543