

ANÁIS M. PASSOS, CAMILLA CORÁ E IGOR C. AMAZARRAY<sup>1</sup>

**Discurso, prática e poder: o Brasil na Liga das Nações**

## Resumo

O presente artigo aborda a participação do Brasil na Liga das Nações, contextualizando internamente e internacionalmente as razões da formulação da busca de um assento permanente como linha definidora da política externa do período, bem como os motivos do fracasso dessa pretensão. A política externa brasileira é orientada por uma busca de coesão social face à instabilidade interna política. O fortalecimento dos EUA, a reconversão econômica européia pós-1ª Guerra e o fracasso dos ideais wilsonianos, por outro lado, colaboram para a manutenção do status periférico brasileiro e a não-obtenção do assento desejado. A situação remete à atual atuação brasileira em relação ao Conselho de Segurança da ONU, hoje um ator regional e internacional relevante.

**Palavras-chave:** Política externa, Política Interna, Pós-Guerra, Liga das Nações

## Abstract

This article analyses the internal and external reasons for which Brazil pursued a permanent seat in the League of Nations, as well as the factor that led this enterprise to failure. Brazilian foreign policy aimed to promote social cohesion and internal stability. On the other hand, the rise of the United States, the failure of wilsonism and the economic changes related to the post-War period contributed to Brazil staying as a peripheral country, without having its claim of a permanent seat accepted. One can make a comparison of this situation with the present Brazilian ambition towards a permanent seat in the United Nations Security Council.

**Keywords:** Internal Policy, Foreign Policy, Post-War, League of Nations

## 1 Introdução

Parece ser um consenso entre a historiografia sobre o período que a atuação brasileira na Liga das Nações foi preenchida por contradições. A busca por um assento permanente no Conselho da Liga, o veto brasileiro à

<sup>1</sup> Discentes do quinto semestre de Relações Internacionais na UFRGS. Contato: clari.passos@gmail.com, camillacora@gmail.com, amazarray@gmail.com.

“(…) é essencial apreender os elementos sociais, econômicos e políticos internacionais que contribuíram para o fracasso dessa pretensão nacional”.

entrada da Alemanha no mesmo, bem como a retirada do Brasil da Liga, têm causado controvérsias quanto às suas possíveis motivações, tendo em vista a relativa falta de interesses substanciais do país no fórum multilateral europeu. Ao mesmo tempo, a incapacidade da Liga das Nações em ser um instrumento eficaz de garantia da ordem igualitária e pacífica entre as nações, tal como visado pelos ideais wilsonianos, contribuiu para o não-entendimento da incisiva busca brasileira em participar do órgão. Assim, misturam-se fatores internos e externos na tentativa de explicação desse momento da diplomacia brasileira, muitas vezes visto como uma consequência da “ilusão” acerca do seu poder e importância efetivos no cenário internacional (CERVO & BUENO, 2006; GARCIA, 2001).

A ação efetiva, o discurso proferido e o poder controlado pelo país são faces frequentemente conflitantes da participação do Brasil na Liga das Nações. Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é proceder à contextualização dos fatores determinantes da atuação brasileira, tanto no plano interno como no externo, na procura de uma melhor compreensão acerca das contradições daí decorrentes. Incluem-se nesse escopo os motivos pelos quais o Brasil ingressou na organização e, mais tarde, procurou ativamente obter um assento permanente no seu Conselho, atitude definida por Garcia (2001) como “vencer ou não perder”. Ao mesmo tempo, é essencial apreender os elementos sociais, econômicos e políticos internacionais que contribuíram para o fracasso dessa pretensão nacional.

Outro aspecto significativo da busca por esclarecimentos quanto a esse momento da política exterior brasileira se refere à possibilidade de se traçar um paralelo com o momento atual da mesma, ou seja, a tentativa brasileira de ser contemplado com um assento permanente na Organização das Nações Unidas. Guardadas as proporções, o elemento de prestígio internacional que o Brasil tenta obter com a sua diplomacia atual pode ser traçado até o período em foco neste trabalho, bem como alguns dos aspectos da atuação do país nesses dois fóruns, como será visto adiante.

## **2 Desenvolvimento**

### **2.1 A criação da Liga das Nações**

A criação da Liga das Nações ocorre no conjunto de negociações ocorridas na Conferência de Paz de Paris, de janeiro a abril de 1919. Woodrow Wilson, presidente dos Estados Unidos e diretor da Comissão da Redação do Pacto, em mensagem endereçada ao Congresso americano, propôs 14 pontos que ambicionavam mudar o comportamento das nações a fim de promover a paz. Dentre os princípios mais relevantes enunciados estavam: renúncia à diplomacia secreta, liberdade econômica e de navegação, direito à autodeterminação dos povos, respeito ao princípio das nacionalidades e criação de um órgão internacional que serviria de espaço de diálogo entre os países, a Liga das Nações. Implícita era a defesa da permanência e universalidade da paz, minimizando as rivalidades européias.

No plano original, o órgão decisório seria uma Assembléia Geral onde todos os países estariam representados. Por pressões principalmente da Grã-Bretanha, defensora de uma Liga militarista que defendesse os resultados da guerra, foi criado um Conselho no qual as cinco potências com “interesses gerais” teriam assento permanente, e outros quatro países com “interesses específicos” tinham direito a assento temporário (RODRIGUES & SEINTENFUS, 1995, p. 282). O princípio da igualdade jurídica entre os Estados foi mantido somente na Assembléia Geral, onde todos os países tinham direito a um voto. Dessa forma, o organismo passa a funcionar de maneira bicameral, aos moldes da Conferência Pan-Americana.

A não-ratificação do texto da Liga das Nações pelo Congresso estadunidense em dezembro de 1919 e a conseqüente ausência dos Estados Unidos é o primeiro golpe em uma série de adversidades que atingiriam a Liga e comprometeriam a sua efetividade. Como apontam Ricardo Seintenfus e José Honório (1995, p. 287):

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

Após diversas alterações no texto original, a Liga entra oficialmente em funcionamento em 10 de janeiro de 1920,<sup>2</sup> com a entrada em vigor do Tratado de Versalhes. A busca pelo assento permanente nesse órgão será uma das linhas definidoras da política externa brasileira nos anos 20.

## 2.2 O contexto interno brasileiro

A década de 20 no Brasil reflete a instabilidade política e social que o país enfrenta e a crise do seu sistema oligárquico. A expansão dos setores médios e urbanos, a ascensão do tenentismo e

2 Outra alteração foi em relação ao mandato de segurança coletiva. No texto original, criava-se um mecanismo de segurança coletiva (artigo 16), que seria ativado caso a integridade territorial de um de seus membros fosse ameaçada. Por pressões dos Estados Unidos, temeroso de que seria solicitado a intervir em demasia, esse item foi modificado por uma orientação para que a Liga fizesse a mobilização de meios para o cumprimento de suas decisões. Além disso, por insistência das potências européias, o texto final frisava a necessidade de ser mantido o status quo territorial. Além da necessidade de institucionalizar os ganhos territoriais advindos da Guerra, havia a preocupação de manter legítimos os domínios extra-territoriais europeus, num momento de enfraquecimento do eurocentrismo.

a própria diversificação dos interesses da elite econômica são fatores-chave no realinhamento da política brasileira, que culminaria na revolução de 1930.

Durante o governo Epitácio Pessoa veio à tona o movimento de oposição à hegemonia de Minas Gerais e de São Paulo na cena política do país. Esse descontentamento marcou as eleições de 1922, na qual de um lado aparecia Artur Bernardes, como candidato de situação, e de outro, Nilo Peçanha, representando a oposição da Reação Republicana. Esta é interpretada pela historiografia contemporânea (FERREIRA & PINTO, 2006, p. 395), “não como uma proposta de ruptura com o modelo oligárquico em vigor, mas como uma tentativa de construção de um eixo alternativo de poder que ampliasse a participação das chamadas oligarquias de segunda grandeza no jogo do federalismo do período”.

No ano de 1922, ocorreram diversos fatos marcantes que assinalam o contexto interno do governo Arthur Bernardes. Este é o ano da fundação do Partido Comunista do Brasil, da Revolta do Forte de Copacabana e da Semana de Arte Moderna de São Paulo.

Mesmo em meio a um ambiente hostil, Artur Bernardes elege-se em 1922. Entretanto, o novo presidente tomava posse já em Estado de Sítio, visto que medidas extremas foram tomadas por Epitácio Pessoa para conter levantes oposicionistas, dentre eles de militares e niilistas. Além disso, Bernardes empreendeu uma violenta reação aos seus opositores, a fim de garantir a consolidação de seu poder.

Para tanto, o governo central também interveio no Rio de Janeiro (1923), destituindo o governador eleito. No Rio Grande do Sul, na impossibilidade de confrontar Borges de Medeiros diretamente, pacificou a região por meio do Acordo de Pedras Altas. Ainda nesse sentido, foi suspensa uma série de garantias constitucionais e foi aprovada a Lei de Imprensa, a qual estabeleceu o controle dos meios de comunicações.

Contudo, tal autoritarismo fez inflar novas rebeliões civis e militares. Em 1924, eclodiu a revolução em São Paulo e, em 1925, inicia-se a Coluna Prestes.

O centro das relações exteriores brasileiras começa a mudar a partir do final da Primeira República. Nas últimas décadas do século XIX, os EUA foram os principais compradores dos três principais itens de exportação brasileiros (café, cacau e borracha). Em 1912, os EUA compravam 36% das exportações brasileiras, ao passo que o segundo mercado, a Grã-Bretanha, representava apenas 15% (BURNS, p. 387). Além dos interesses econômicos, havia interesses políticos nessa aproximação. A aliança não-escrita com Washington servia para afastar quaisquer intervenções externas européias e favorecia o exercício do poder brasileiro na América do Sul. Era, portanto, um mecanismo para defender os interesses próprios brasileiros (DORATIOTTO, 2006, p.43; LIMA, 2006, p. 29; BURNS, p.381). Posteriormente, como será abordado, percebe-se que esse alinhamento

com o país favorece a ausência de apoio da candidatura brasileira como representante dos interesses americanos na Liga das Nações.

Não obstante, a parceria não evita a instabilidade interna do país. Esta faz com que o governo adote a defesa do assento permanente com tal incisão como uma forma de, através de um horizonte externo em comum, manter a coesão interna (GARCIA, 2001). No entanto, a falta de adesão popular à pauta impede que esse objetivo tenha resultados concretos. Em verdade, o maior grau de comoção nacional em torno da pauta ocorre em certa medida relacionado à saída do Brasil da Liga das Nações, considerado uma questão de “orgulho nacional” (idem).

O governo Bernardes deu continuidade à campanha iniciada no governo de Epiácio Pessoa por um assento permanente no Conselho da Liga, objetivo aos quais todos os esforços da chancelaria foram submetidos. Nesse sentido, a diferença entre os dois governos estava no fato de que o primeiro contentava-se com o espaço apagado conquistado pelo Brasil após a Primeira Guerra Mundial, como sócio menor dos aliados, enquanto o segundo buscava um patamar superior no cenário internacional, apesar das debilidades internas e das prováveis resistências externas a esse projeto. A esses fatores internos, somam-se fatores externos para explicar a pretensão brasileira e seu o posterior fracasso.

### **2.3 O cenário internacional**

As conseqüências da Primeira Guerra Mundial foram devastadoras, contabilizando oito milhões de soldados e nove milhões de civis mortos. O continente europeu foi profundamente afetado e os países comprometeram seus orçamentos: a Inglaterra gastou 35% de sua riqueza nacional; a Alemanha, 24%; e a França, o Império Austro-Húngaro e a Itália, 20% cada (VIZENTINI, 2003, p.53).

A ascendência econômica, social, política e cultural da Europa cedeu lugar para a ascensão estadunidense. Desde 1870, o país apresentava uma taxa de crescimento quase duas vezes superior à da Grã Bretanha, apesar de ter uma economia voltada para dentro – as exportações representavam apenas 7% do produto nacional (MADDISON, 1994, p. 28-37). Após o conflito, os Estados Unidos passa a ser o maior produtor industrial e o maior credor do mundo: entre 1920 e 1924, o estoque de ouro dos EUA aumenta em 57%, passando de 30 para 40% da porção mundial (DROZ & ROLEY, 1988, p.45). O mundo claramente não era mais eurocêntrico.

Uma idéia chave no período é a reorganização dos países com base na idéia democrática (DROZ & ROLEY, 1988). Exemplos disso são o fim do Império Austro-Húngaro, a reconversão democrática alemã e a instauração de democracias nos novos países criados (Romênia, Iugoslávia, Polônia, Estados Bálticos, Finlândia e Checoslováquia). A defesa dos ideais democráticos está implícita na criação da Liga das Nações, que institucionaliza uma ordem jurídica consensual, exercida

de baixo para cima através da igualdade jurídica entre as nações – ainda que, na prática, esse mecanismo encontre diversas limitações, como será abordado posteriormente.

Os anos de 1922 e 1925, em especial, são de alta inflação e, mesmo com o crescimento de 1926 a 1929, a Europa conta com mais de 4 milhões de desempregados (DROZ, ROLEY, 1988, p. 78). A solidariedade internacional é preterida pela adoção de práticas protecionistas: em 1921, os Estados Unidos elevam seus direitos alfandegários a 22 % e a Grã-Bretanha, em 1923, a 33 %. (ibid, 1988, p.64-63). Além disso, a deterioração dos termos de troca com a desvalorização dos produtos primários contribui para fortalecer a assimetria interestatal. Esse cenário irá favorecer o surgimento de governos autoritários e solapar a proposta da Liga das Nações de manter a estabilidade entre os países, favorecendo o egoísmo estatal das grandes potências.

A atuação do Brasil na Liga ocorre, portanto, num contexto de transição hegemônica e prevalecimento da práxis das grandes potências, excluindo do rol decisório os países menores. As preocupações centram-se na reconversão das economias, afetadas pelo conflito mundial, e no apaziguamento dos ânimos revolucionários, influenciados pela recém-surgida URSS.

Nesse sentido, a importância efetiva do país enquanto nação periférica agroexportadora para as grandes potências era mínima. O seu interesse, no contexto internacional, era num momento de aparente reestruturação do sistema internacional ocupar um lugar mais privilegiado.

Obviamente, como aponta Eugênio Vargas Garcia (2005, p. 43), a defesa do igualitarismo entre as nações, mais do que uma sincera motivação ideológica, é o mecanismo pelo qual o país tenta legitimar a sua pretensão a ter um assento permanente na Liga. Tanto que, na prática, irá defender o sistema assimétrico de participação com a expectativa de que seja incluído nele:

Quanto ao discurso em prol dos direitos das potências menores, cristalizado no princípio da igualdade dos Estados (idealismo), o Brasil terminou por negá-lo na prática aceitando o princípio inverso, o da classificação das potências (realismo), expresso na Constituição do Conselho da Liga, que concedia unicamente às grandes potências o privilégio de ali permanecerem ad infinitum. Em outras palavras, enquanto sua própria participação nas decisões da Conferência era limitada pelo controle das grandes potências, o Brasil se uniu ao coro de protesto dos pequenos Estados, mas diante de um fato consumado que lhe foi dado pela dinâmica internacional, com a possibilidade de ver pertencer ao órgão da cúpula da Liga, o Brasil se rendeu à aspiração de grandeza e aceitou de bom grado uma posição diferenciada no concerto das nações.

## 2.4 A participação brasileira na Liga

O Brasil foi o único país sul-americano a participar da Primeira Guerra Mundial, declarando guerra à Alemanha em 1917 após um período de neutralidade. A entrada do Brasil no conflito ao lado dos aliados teria sido uma atitude condizente com a crescente amizade com os Estados Unidos e a chamada “solidariedade continental” (GARCIA, 2000, p. 27). Não se pode negligenciar, contudo, o interesse brasileiro em participar da conferência de paz que se seguiria, a fim de assegurar os seus interesses com relação às questões dos navios requisitados aos alemães e do dinheiro do café comprado pelos mesmos.

O primeiro problema se referia a uma requisição de vários navios feita pelo Brasil, em 1917, em represália à destruição de tonelagens pela Alemanha, ainda antes da deflagração de guerra entre os dois países. Como a apreensão foi feita ainda em momento de neutralidade, e os navios não foram posteriormente tornados propriedade brasileira durante a guerra,<sup>3</sup> a questão se tornou de difícil solução durante as negociações de paz. Contudo, conseguiu-se atingir uma solução favorável ao Brasil no artigo 297 do Tratado de Versalhes, segundo o qual o Brasil teve reconhecido seu direito de propriedade dos navios mediante indenização à Alemanha (valor que era inferior às reparações de guerra que a mesma devia ao Brasil).

A questão do café, por sua vez, se referia a um depósito que o Brasil vendeu e depositou a importância correspondente em uma casa bancária de Berlim, ainda antes do início da guerra. Essa questão foi de resolução mais fácil, sendo o Brasil citado nominalmente no artigo 263 do Tratado de Versalhes, segundo o qual

a Alemanha garante ao Governo Brasileiro que todas as somas referentes à venda de café pertencentes ao Estado de São Paulo [...] serão reembolsadas[...]. A Alemanha [...] também garante que o reembolso será efetivado de acordo com a taxa de juros do dia do depósito. (Tratado de Versalhes, artigo 263)

Já na preparação da Conferência de Paz, na qual o Brasil se fez representar pelo deputado de Minas Gerais João Pandiá Calógeras, começou a se evidenciar uma discrepância freqüente entre discurso e prática por parte do Brasil no contexto da Liga. Calógeras discursou contra a tendência que se ensaiava de dividir os países entre os de “interesses gerais” e os de “interesses limitados”, pro-

3 Os navios passaram a ser propriedade do Brasil no momento de beligerância, mas só se tornariam permanentemente brasileiros se o caso fosse submetido ao Tribunal de Presas. Como não o foi, o direito brasileiro aos navios terminou com o fim da guerra (CERVO & BUENO, 2006).

clamando a igualdade de todas as nações perante o direito, mas não conseguia esconder a intenção e a esperança de que o Brasil fosse reconhecido em meio às grandes potências do cenário internacional (GARCIA, 2001, p. 33). O princípio da classificação das potências, contudo, como se viu, acabou por ser consagrado no artigo primeiro do regulamento da Conferência.

Uma vez estabelecida a Liga, o Brasil foi contemplado com um assento temporário no Conselho, para os quais seria reeleito em 1920, 1921 e 1922, beneficiando-se da falta de regulamentos com relação à reeleição desses assentos. Esse fato foi estabelecido pelo artigo 4º do Pacto de Versalhes, o qual afirma que

o Conselho será composto por representantes das Principais Potências Aliadas e Associadas, bem como representantes de quatro outros Membros da Liga. (...) Até a primeira designação pela Assembléia, os representantes da Bélgica, do Brasil, da Espanha e da Grécia serão Membros do Conselho.

O primeiro abalo da Liga das Nações ocorreu já em março de 1920, quando o Senado norte-americano não aprovou a ratificação do Tratado de Versalhes, determinando que o país não fizesse parte da Liga. O Brasil, apesar de estar cada vez mais alinhado à potência emergente, decide permanecer na Liga. Na 2ª Assembléia, realizada em 1921, o Chile anuncia sua sugestão de que sejam adicionados dois novos membros permanentes ao Conselho, sendo estes o Brasil e a Espanha, deixando inclusive o Brasil surpreendido (AHI 274/2/1, 1921, apud GARCIA, 2001).

Apesar disso, o Brasil defende a proposta e inicia a retórica de que estaria representando não só a si mesmo, mas também a toda a América, e, logo, não poderia ser excluído do Conselho. A proposta, contudo, é rechaçada e a questão, adiada para o ano seguinte.

Em 1922, observando as dificuldades crescentes para a reeleição do Brasil como membro temporário do Conselho, nasce a proposta de promover ativamente perante as chancelarias a admissão do país como membro permanente do mesmo. Note-se que esse é o último ano da presidência de Epietácio Pessoa, considerada como um período de “satisfação” do Brasil com relação às suas ambições territoriais e com a divisão internacional do trabalho (CERVO & BUENO, 1992, p. 203).

Em 1923, o Brasil passa a defender a fórmula Brasil-Espanha, segundo a qual os dois países deveriam ganhar um assento permanente no Conselho, de forma a representar os “dois grupos étnicos ibero-americanos” (AHI 274/2/4, 1923 apud GARCIA, 2001). Com a recusa britânica em aumentar o número de membros permanentes, o Brasil passa a defender a suplência do lugar dos Estados Unidos, ainda sob o discurso de que estaria representando a América como um todo. Essa

opção seria satisfatória, segundo o governo brasileiro, na medida em que, segundo o próprio Pacto, a América deveria estar representada no Conselho, e o Brasil, devido às duas dimensões em território, população e contribuição à Liga, seria naturalmente o país mais indicado para assumir o posto de membro interino do Conselho, enquanto os Estados Unidos não participassem do mesmo.

No mesmo ano, fortes resistências surgiam na América até mesmo em relação à renovação do mandato temporário. Isso ocorre porque os países ambicionam também um assento e não legitimavam o país enquanto representante regional do continente- como fica claro através das correspondências enviadas às representações européias defendendo o país. As tentativas brasileiras de buscar apoio são encontradas com posições amenas e pouca receptividade durante a quarta assembléia. Como coloca José Rodrigues e Ricardo Seintenfus (1995, p. 303-304):

Torna-se evidente a oposição entre os argumentos defendidos pelos países hispano-americanos e os do Brasil. No entanto, esta contradição é incontornável quando a diplomacia brasileira, ao advogar sua causa, ressalta que o Brasil deve ser o representante da América no Conselho. Ora, nós pretendemos representar alguém ou um grupo de países que não reconhece nossa representatividade.

A ambigüidade da diplomacia brasileira em relação à América Latina, através da Aliança não-escrita com Washington, e seu afastamento em relação à Argentina, ligada à Grã-Bretanha, contribuem para fomentar a tradicional desconfiança que os países latino-americanos tinham em relação ao Brasil. A integração através do Pacto do ABC (cooperação entre Argentina Brasil e Chile), parcialmente implementada por Lauro Muller, era distante (SILVA & GONÇALVES, 2009, p. 159). A postura do país era classificada por muitos de sub-imperialista e a visão de que o Brasil representaria os interesses dos países latino-americanos não convencia.

Dessa forma, o mandato temporário foi atingido novamente, mas não houve ressonância quanto ao assento permanente. Também do ponto de vista internacional, a aproximação diplomática brasileira era desprovida de meios que pudessem reforçar o posicionamento retórico: apesar de se defender como um grande contribuinte do orçamento da Liga, país de população numerosa e de vasta extensão territorial, o Brasil estava afastado do teatro de operações europeu, tendo pouca representatividade junto aos países do velho continente

No ano de 1924, o Brasil estabelece uma Delegação Permanente para atuação na Liga das Nações com status de embaixada em uma tentativa de aumentar sua presença junto às potências

européias. Com a Delegação o Brasil pretendia “mostrar serviço” aos países membros e ver reconhecido o seu merecimento do assento permanente. Apesar de ter atuado de maneira notável, não foi recebida a recompensa aguardada.

Já em 1925, na sexta assembléia, novamente a questão referente à composição dos assentos permanentes é deixada de lado e há um movimento mais forte por parte dos países da América Latina para que o Brasil aceite o rodízio para o ano seguinte. Por parte dos países europeus, principalmente a Grã-Bretanha, havia medo de que a efetividade da Liga das Nações fosse comprometida com a ampliação do Conselho.

Nas Américas os conflitos e omissões impossibilitaram que houvesse unanimidade de posições e coesão de ação. O Brasil chega a buscar apoio junto aos Estados Unidos, mas a recepção é fraca. Em especial, Argentina e Chile não concordam com a ascensão do Brasil. Este também desejava um assento no Conselho, enquanto aquela considera a candidatura brasileira como um fator de desequilíbrio para a América do Sul (GARCIA, 2000).

Não obstante, o Brasil mantinha sua candidatura. O país aguardou apoio dos países latino-americanos até o dia 16 de março de 1926, quando o governo brasileiro recebeu pedido por escrito de reconsideração da posição quanto ao assento permanente.

A retórica de representação do continente americano começara a perder o sentido quando, em 1925, o grupo de países latino-americanos da Liga se reuniu para discutir o revezamento do assento temporário que o Brasil ocupava até então no Conselho. O princípio do rodízio foi definido para começar no ano seguinte, demonstrando que os outros países latino-americanos não se sentiam, de fato, representados pelo país. Ainda em 1925 foram assinados os Acordos de Locarno, que determinavam o reconhecimento mútuo das fronteiras entre França, Bélgica e Alemanha e adotava organismos de arbitragem para quaisquer disputas que pudessem ocorrer entre esses países. Além disso, ficou garantido que a Alemanha não seria reocupada pelos Aliados, com a contrapartida da aceitação alemã de manter desmilitarizada a região da Renânia. Esse “espírito de Locarno”, que exprimia uma vontade de negociação, e não mais de imposição, com a Alemanha passou a simbolizar o fortalecimento das relações no âmbito da Liga das Nações.

Graças aos Tratados, é permitido à Alemanha ingressar na Liga, e um assento permanente para o país passa a ser objeto de discussão. Contudo, no ano seguinte, o anúncio da Polônia de que também se candidatava a um assento permanente no Conselho desestabiliza a situação até então encorajadora, tornada pior pela noção brasileira de que o país estaria sendo ludibriado com as constantes promessas de que a sua entrada permanente no Conselho seria discutida quando do debate sobre o ingresso alemão. A Alemanha, por sua vez, apoiada pela Grã-Bretanha, não aceitava

o ingresso de outro país concomitantemente ao seu no Conselho. O desprestígio a que o governo brasileiro se considerou submetido, e, para alguns autores, a própria personalidade do Presidente Artur Bernardes, levaram o país a afirmar categoricamente que votaria contra o ingresso da Alemanha, determinando que a votação fosse adiada para o ano seguinte.<sup>4</sup> Em 1926, o Brasil se retira do Conselho e posteriormente da Liga, não aceitando retornar quando convidado dois anos depois, apesar de permanecer em constante cooperação com o órgão (CERVO & BUENO, 2006).

O Brasil argumentava que era necessário ambientar Locarno à Liga das Nações, e não o contrário (GARCIA, 2000). Mas, como fica ainda mais claro com o veto à Alemanha, o próprio Brasil não pensava no melhor funcionamento da Liga, mantendo-se mais preocupado com questões de prestígio internacional revertido em apreço político para seu cenário interno. O veto à Alemanha, seguido da retirada, acaba por trazer uma considerável perda de prestígio e credibilidade ao Brasil, cuja imagem já estava prejudicada, em virtude da sua insistência em algo que os outros países não legitimavam.

## 2.5 O Brasil no Conselho de Segurança

A presente busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas remonta à atuação brasileira no Conselho da Liga das Nações, nos permitindo realizar comparações quanto às convergências e divergências da atuação brasileira. A aspiração hoje é viabilizada pelo incremento das capacidades efetivas brasileiras e pela diferença de abordagem diplomática. A questão é defendida pelo Itamaraty não como uma forma de representar a América Latina, mas sim como um mecanismo de tornar o Conselho mais representativo. Ou seja, o Brasil não se coloca mais enquanto representante dos seus vizinhos latino-americanos; ele coloca-se enquanto uma nação representativa do continente e em nenhum momento visa substituí-los.

O detalhamento das ações recentes da diplomacia brasileira em busca de um assento permanente no Conselho da ONU foge do escopo deste artigo. É interessante, contudo, ressaltar o projeto de resolução apresentado em conjunto com Alemanha e Índia na 60ª Assembléia Geral da Organização, que prevê a criação de dez novos assentos no Conselho, dos quais seis são permanentes e quatro não-permanentes, e afirma que a “efetividade, credibilidade e legitimidade do Conselho de Segurança serão reforçados pela melhora do seu caráter representativo” (A/60/L.46, 2006).

A atuação na crise entre Equador e Colômbia em 2008, a presença em diversas missões de paz<sup>5</sup> e a celebração de acordos internacionais como o acertado entre Brasil, Irã e Turquia em 2010

4 O sistema de votação do Conselho da Liga era por unanimidade. Assim, todos os países, mesmo os de assento temporário, possuíam, na prática, poder de veto.

5 Notadamente a MINUSTAH, desde 2004.

também exemplificam a nova orientação diplomática brasileira. Essas atividades, apesar de serem reminiscências da política dos “serviços prestados” adotada em relação à Liga, colocam o país no foco das ações de repercussão internacional e tornam mais legítimas as reivindicações brasileiras de reformulação do Conselho de Segurança. Dessa forma, a atuação da política externa permite ao Brasil estar mais próximo não somente da posição de liderança regional aspirado na década de 1920, mas também de ator global relevante.

### **3 Considerações finais**

As contradições que marcam a atuação do Brasil na Liga das Nações refletem a dicotomia existente entre a busca do país em ser um protagonista internacional e as efetivas capacidades para efetivar essa posição. A política externa brasileira é orientada, no plano interno, por uma busca de coesão social face à instabilidade interna política. No plano externo, a perspectiva de reestruturação do sistema pós-guerra, com a ascensão estadunidense, sinalizou para o país perspectivas de um papel de maior peso no sistema internacional. Entretanto, as prioridades da reconversão européia pós-1ª Guerra face à instabilidade econômica e a permanência da hierarquia entre as nações leva ao fracasso dos ideais wilsonianos, colaborando para a manutenção do status periférico brasileiro. Esse cenário somado ao alinhamento – ainda que não automático - em relação aos Estados Unidos e a falta de atenção brasileira para a formulação de uma política regional contribui para consolidar a visão de que o país não era legítimo enquanto portador de interesses gerais ou mesmo enquanto representante de interesses regionais latino-americanos. Todos esses fatores levam a não-obtenção do assento desejado brasileiro no rol das grandes potências. A atual conjuntura, no entanto, nos permite analisar com maior otimismo a atuação brasileira no Conselho de Segurança.

## Referências

A/60/L.46. Brazil, Germany and India: draft resolution. **United Nations General Assembly**, 19 de janeiro de 2006.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. 2ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986.

BURNS, E. Relações Internacionais do Brasil durante a primeira República. In: *História Geral da Civilização Brasileira*. P. 375-400. (vol. 2, tomo3)

BUENO, Clodoaldo. **Política externa da Primeira República: os anos de apogeu (1902 a 1918)**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BURCHILL, Scott et al. **Theories of International Relations**. Nova York: Palgrave, 2001.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Editora UNB, 2002.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. O Brasil e as grandes potências no século XX (1902-1991). In: *Revista Múltipla*, nº 21, ano XI, Dezembro/2006.

DROZ, Bernard; ROWLEY, Anthony. **História do Século XX**. Lisboa: Dom Quixote, 1988. 1º vol.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de A. N. (org). **O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GARCIA, Eugênio Vargas. A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações. *Revista Brasileira de Política Internacional* - Ano 37, nº 1 janeiro-junho 1994. Disponível em: [http://www.mundorama.info/Mundorama/RBPI\\_-\\_1993-2007\\_files/RBPI\\_1994\\_1.pdf](http://www.mundorama.info/Mundorama/RBPI_-_1993-2007_files/RBPI_1994_1.pdf). Acesso em 29/05/2010.

\_\_\_\_\_. **O Brasil e a Liga das Nações: vencer ou não perder**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

\_\_\_\_\_. **Entre a América e a Europa: a política externa brasileira na década de 1920**. Editora UNB, 2006.

HOBBSWAN, Eric. **A Era dos Extremos: o breve século XX – 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LIMA, Marcos Felipe Pinheiro. **Do americanismo ao universalismo: as transformações nas relações internacionais do Brasil, de 1902 a 1964**. 2006. 117 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MADDISON, A. **Economic Growth in the West. Comparative Experience in Europe and North America**. Nova York, 1964.

**Ministério das Relações Exteriores do Brasil.** Reforma da ONU. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/governanca-global/reforma-da-onu/?searchterm=conselho%20de%20seguranca>.

RODRIGUES, José Honório; SEINTENFUS, Ricardo A.S. **Uma história diplomática do Brasil – 1531-1945.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

SANTOS, Norma Breda. Diplomacia e fiasco. Repensando a participação brasileira na Liga das Nações: elementos para uma nova interpretação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 46 no. 2, Brasília julho/dezembro 2003.

SILVA, Alexandra de Mello. Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 42 no. 2, Brasília julho/dezembro 1998.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **As Guerras Mundiais.** Porto Alegre: Leitura XXI, 2003.

SILVA, José Werneck e GONÇALVES, Willians. **Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930): a política externa do sistema agro-exportador.** Petrópolis: Vozes, 2009.

