

TRATADO DE LOCARNO

Tratado negociado por representantes da Alemanha, França, Grã-Bretanha, Bélgica, Itália, Polônia e Tchecoslováquia entre os dias 5 e 16 de outubro de 1925 na cidade suíça de Locarno e ratificado em 1º de dezembro seguinte em Londres, com o propósito de rever o Tratado de Versalhes de 1919. Na realidade, tratava-se de sete acordos, dos quais o mais importante era o Pacto Renano, ou Pacto de Estabilidade, pelo qual a Alemanha reconheceu suas fronteiras com a França e a Bélgica, bem como a desmilitarização da zona renana. As três potências renunciaram dessa forma à guerra, tendo Inglaterra e Itália como garantia. O Pacto Renano estipulou igualmente que, em caso de agressão, os Estados garantes se comprometiam a submeter o conflito a um tribunal arbitral, ou à corte permanente de justiça internacional.

ORIGEM E DESFECHO

A França, apesar de vitoriosa na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), era uma potência preocupada com o futuro, porque se sentia preterida pelos Estados Unidos e a Inglaterra, seus antigos aliados. Os dois países se recusaram a apoiar suas propostas sobre a "fronteira militar" no Reno, não ratificaram o tratado de garantias e consideravam que a reconstrução da Europa só poderia ser feita com uma Alemanha relativamente forte. Influenciados pelos trabalhos de J. M. Keynes (*As consequências econômicas da paz*, 1919), temiam que um enfraquecimento da Alemanha a fizesse se orientar para o campo bolchevique. Os projetos franceses ligados à siderurgia também eram motivo de inquietação, porque escondiam uma vontade de dominar econômica e militarmente a Europa.

Na realidade, a França não contava com os meios necessários para praticar uma política de potência, e seus dirigentes estavam conscientes de seu declínio e procuravam ao menos atenuá-lo. Nesse sentido, determinar o montante e exigir o pagamento das "reparações" estipuladas no Tratado de Versalhes era uma prioridade. Entretanto, essa

questão dividia os dirigentes franceses mais importantes do período: Raymond Poincaré e Aristide Briand. Este último, partidário de empregar todos os métodos possíveis para obrigar Berlim a pagar sua dívida, mudou de posição em 1921, ao assumir como presidente do Conselho, durante a presidência de Alexandre Millerand: aceitou a proposta de Lloyd George de negociar a dívida alemã em troca da garantia das fronteiras francesas pela Inglaterra. Entretanto, no início de 1922, alguns meses depois de ter tomado posse, foi obrigado a renunciar. Lloyd George foi então obrigado a negociar com seu sucessor, Raymond Poincaré. Este último, que fora presidente da República de 1913 a 1920 e presidente da **Comissão de Reparações**, defendia a "execução" integral do Tratado de Versalhes, conjugado com a retomada das velhas práticas da política de alianças com os países limítrofes do antigo Reich (Bélgica, 1920; Polônia, 1921; Tchecoslováquia, 1924).

Como os Estados Unidos, com a não ratificação pelo Senado do Tratado de Versalhes e do Pacto da Liga das Nações, não se sentiam mais comprometidos com os problemas políticos europeus, a Inglaterra foi então levada a reeditar sua tradicional política do equilíbrio do poder interpondo-se a uma França que, após a chegada ao poder da coligação de direita (*Bloc National*) em 1919, era marcadamente nacionalista e belicista. Mesmo com um presidente de origem socialista como Alexandre Millerand, ela não só manteve suas tropas na Renânia, na Sarre, na Alta Silésia e em Constantinopla, como desenvolveu uma política de alianças "*de revers*" com os países da Europa central.

A jovem república de Weimar vivia momentos extremamente difíceis no período, sobretudo no plano econômico e financeiro. A produção industrial correspondeu a apenas 50% da de 1913, o comércio externo foi deficitário, e o marco-ouro se desvalorizou de forma drástica. Nesse quadro de profunda instabilidade diversos grupos radicais se agitaram, em especial os grupelhos ultranacionalistas integrados fundamentalmente por antigos militares, que reclamavam por meio de atos terroristas a anulação do *Diktat* de Versalhes. O governo alemão não ficou inativo, muito pelo contrário: em junho de 1920 obteve uma diminuição de 43% em suas entregas de carvão e coque, reconstruiu progressivamente sua indústria siderúrgica na Ruhr, em Vestfália e na região litorânea do

norte, multiplicou os pedidos de moratória no pagamento das reparações e, fato mais importante, em abril de 1922 assinou com a URSS o Tratado de Rapalho. Por esse tratado, ambas as potências renunciaram a suas dívidas mútuas, estabeleceram acordos econômicos e, em negociações militares secretas, determinaram a utilização do território soviético para a experimentação de material de guerra proibido e o envio de técnicos alemães à URSS.

O governo Poincaré considerou a aproximação da Alemanha com a URSS uma chantagem e decidiu agir, antes que Washington e Londres pressionassem a França a ter uma posição menos intransigente e a atrair a Alemanha para Ocidente. Outras duas razões interligadas levaram a França a ter uma postura radical. Em primeiro lugar, as reparações alemãs eram necessárias para cobrir os gastos decorrentes da reconstrução e da indenização das vítimas da guerra. Em segundo lugar, a partir de julho de 1922, a Inglaterra, a exemplo do que os Estados Unidos já faziam, exigiu de seus antigos aliados o pagamento de todas as dívidas. Nessa situação, só o pagamento alemão permitiria à França honrar suas próprias dívidas. A prova de força não tardou a se produzir. Em janeiro de 1923 a região da Ruhr foi ocupada por tropas franco-belgas, e as minas de carvão da região foram exploradas em proveito da potência ocupante. Poincaré, ante o movimento de "resistência passiva" alemão, respaldado pela opinião pública, determinou a expulsão de 150 mil trabalhadores alemães da região e sua substituição por mineiros franceses e belgas e trabalhadores das estradas de ferro, e tomou medidas rigorosas contra os autores de atentados e sabotagens. Bélgica e Itália apoiaram a França, e a Inglaterra se limitou a uma condenação verbal. Gustav Stresemann, novo ministro das Relações Exteriores, decidiu em 31 de agosto de 1923, vendo o país acuado, retomar as negociações sobre o pagamento das reparações. Entretanto, a França teve uma vitória de Pirro: em março de 1924 o governo foi obrigado, ante a depreciação do franco, em grande parte resultado da especulação orquestrada por financistas alemães, a contrair um empréstimo no banco americano Morgan. Em troca, teve que aceitar que um comitê de expertos presidido por um banqueiro americano, o general Dawes, acertasse as questões ligadas às reparações.

O triunfo do "*Cartel des gauches*" (aliança de socialistas e radicais) nas eleições de maio de

1924 teve consequências importantes. O radical Édouard Herriot, novo presidente do Conselho, abandonou completamente a política de força do governo anterior e aceitou as condições propostas pelo comitê dirigido por Dawes. O plano Dawes, estabelecido por cinco anos, previu não só uma diminuição importante da dívida alemã, mas também facilidades no pagamento de suas reparações, garantidas agora por hipotecas sobre as indústrias e estradas de ferro do Reich. Em contrapartida, a França se comprometeu a evacuar a Ruhr e uma parte da Renânia.

Iniciou-se assim a chamada "Era Briand-Stresemann", caracterizada pela distensão e prosperidade, esta última ligada estreitamente aos investimentos crescentes de capitais britânicos e sobretudo americanos na Alemanha, que permitiram que ela retomasse o pagamento das reparações e, indiretamente, que os países endividados com os Estados Unidos, como a França, Inglaterra, Itália etc., pudessem pagar suas próprias dívidas. O ano de 1924 foi também o fim da depressão que desde 1920 afetou o mundo capitalista e o início de uma fase de crescimento. A crise monetária chegou ao fim como decorrência do estabelecimento de um novo sistema monetário internacional dominado pelos Estados Unidos. A conferência de Genebra de 1922 instituiu o *Gold Exchange Standard* (convertibilidade das moedas não apenas no ouro mas também em outras divisas fortes como o dólar). Em 1924 foi criado o *Reichsmark*, uma nova moeda alemã, que podia ser convertido em ouro segundo regras estabelecidas em Genebra, e em 1925 foi restabelecida a convertibilidade da libra esterlina em ouro segundo a paridade de 1914. A estabilidade financeira foi acompanhada de uma extraordinária concentração de empresas (*holdings* e *cartels*) a que só a crise de 1929 poria termo.

Tudo transcorreu num clima político favorável à conciliação internacional, com a chegada de grupos de esquerda na França, como já foi mencionado, e na Inglaterra (trabalhistas). A coligação conservadora alemã que assumiu em 1925, apesar da oposição interna hostil das formações paramilitares de direita (Stahlhelm de Hungenberg, as SS e SA do partido nazista) e de esquerda (Frente Vermelho Comunista, Reichsbanner socialista), era aberta às negociações. Por outro lado, não houve irredentismo na questão da Alsácia-Lorena: o

Estado alemão aceitou seu retorno à soberania francesa. O papel dos homens de Estado no período foi essencial para explicar o processo que culminaria na distensão. Os atores principais foram o francês Aristide Briand e o alemão Gustav Stresemann. O primeiro, apoiado por Édouard Herriot, líder do *Cartel de Gauches*, e consciente das limitações demográficas e econômicas francesas, preferia a negociação à força. De sua parte, Stresemann, apesar de consciente do poderio econômico alemão, da recente reconciliação com a URSS e do apoio inglês, também considerava que a distensão com a França era melhor para a estabilização econômica interna e, sobretudo, para obter posteriormente a tão almejada revisão do Tratado de Versalhes. Mesmo se ambos os líderes tinham objetivos diferentes, coincidiam nos meios: a negociação direta por meio de uma conferência internacional. A primeira tentativa foi a assinatura, em outubro de 1924, do Protocolo de Genebra (protocolo para o regulamento pacífico das diferenças internacionais), ao impor uma nova trilogia: "segurança, arbitragem, desarmamento". Apesar do fracasso (só dez Estados o ratificaram) o Protocolo de Genebra abriu o caminho para a assinatura do Tratado de Locarno.

A Conferência de Locarno permitiu, então, dar início a uma nova fase de distensão que permitiria depois, por proposição da França, a entrada da Alemanha na Liga das Nações. A Alemanha aceitou tudo em troca de três concessões: ser declarada "não culpada" da guerra de 1914 e, em condições de ter novamente colônias, não ser vítima de sanções militares, e obter um assento de membro permanente do Conselho da Liga das Nações. Entretanto, a entrada da Alemanha na Liga, que foi acompanhada de uma reforma dos estatutos (os membros permanentes passariam de seis a nove, e seriam criados três assentos de membros semipermanentes), só aconteceu um ano depois da Conferência de Locarno, por causa do Brasil. O Brasil, único país da América do Sul a participar da Primeira Guerra, esperou, por conta desse fato, participar das grandes decisões após o final do conflito. Na Conferência de Paz, da qual participou com três delegados graças ao apoio dos Estados Unidos, assumiu uma conduta contraditória: defendeu as potências menores e, ao mesmo tempo, aspirou a conquistar um *status* de grande potência. Na comissão encarregada de discutir e propor a

organização da Liga das Nações, foi o único representante latino-americano. Graças novamente ao apoio dos Estados Unidos, foi indicado membro temporário do Conselho da Liga. Fizeram parte do Conselho cinco membros permanentes (Estados Unidos, Inglaterra, França, Itália e Japão) e quatro não permanentes (Brasil, Bélgica, Grécia e Espanha).

Quando, em março de 1920, o Senado norte-americano deixou de ratificar o Tratado de Versalhes, os Estados Unidos abandonaram a Liga. Dessa forma o Conselho ficou constituído por três membros permanentes europeus, um da Ásia e nenhum da América. O Chile propôs aumentar em dois o número de membros permanentes do Conselho, que passariam a ser a Espanha e o Brasil. Diante da posição inglesa, de aceitar somente a entrada da Espanha, o Brasil usou pela primeira vez o recurso do veto para impugnar uma decisão do Conselho (as decisões tinham que ser tomadas por unanimidade). Iniciou-se, assim, uma competição entre as potências menores pelos assentos temporários no Conselho. A maioria defendia o princípio do rodízio (*roulement*), pelo qual os países se revezariam nos assentos temporários. Foram criados mesmo dois novos lugares não permanentes, que passaram de quatro para seis.

Artur Bernardes, eleito presidente da República em março de 1922, instituiu um regime autoritário que fez uso e abuso da propaganda governamental e da imprensa oficiosa para manipular a opinião pública. Quando ficou claro, em outubro de 1922, que o triunfo do princípio do rodízio poderia deixar o Brasil fora do Conselho da Liga das Nações, o governo começou a esboçar a idéia de promover a candidatura brasileira a um assento permanente. O governo brasileiro transformou essa meta no principal objetivo de sua política externa e em 13 de março de 1924 criou a delegação permanente do Brasil junto à Liga das Nações, com *status* de embaixada, dirigida por Afrânio de Melo Franco. Suas principais atividades foram angariar prestígio e influência. Pretendia-se instrumentalizar o prestígio externo com objetivos internos, porém essa política era irrealista, porque o Brasil não era uma grande potência, mas um país débil. A meta era tentadora, já que o fracasso não implicava grandes custos: mesmo se chegasse ao extremo de uma retirada da Liga, o país não tinha ali interesses vitais em jogo, e até mesmo seu principal aliado e parceiro

comercial, os Estados Unidos, não pertenceram à Liga. O argumento central era o de que o continente americano devia ser representado, e o Brasil era o candidato ideal. Enquanto os Estados Unidos permanecessem ausentes, o Brasil ocuparia seu lugar.

O problema realmente começou quando a Alemanha manifestou o desejo de ingressar na Liga e quando, por proposta da Venezuela, foi prevista a renovação obrigatória, a partir de 1926, de todos os membros não permanentes do Conselho. A Inglaterra se opunha à pretensão brasileira de ocupar um assento permanente porque considerava o Brasil "um país militar e economicamente fraco", e assim também nenhum país latino-americano considerava o Brasil *primus inter pares*. Outras candidaturas apareceram: a Polônia também se candidatou e foi apoiada pela França e a Itália, mas a Inglaterra e a Alemanha foram contra, assim como Espanha, China e Bélgica; a Alemanha exigia ser a única a ingressar no Conselho, o que deixava o Brasil em uma encruzilhada: ou se retirava da Liga (como fizeram Polônia e Espanha) como forma de protesto, ou decidia vetar a entrada da Alemanha. Artur Bernardes, atendendo às questões de política interna, adotou a última opção, com o lema "vencer ou não perder".

A candidatura brasileira não contou com nenhum apoio latino-americano nem das grandes potências, nem mesmo dos Estados Unidos, a quem o Brasil alegava representar. A imprensa de oposição acusou o Itamarati de agir como agiu por "delírio de grandeza" e "megalomania", quando o Brasil na realidade não passava de "apenas uma espécie de pivete" entre as grandes nações. Na imprensa oficiosa os "patriotas" acusavam os "derrotistas" de serem germanófilos e inimigos do Brasil. O povo não participou desses debates, que foram apenas travados nos jornais e em pequenos círculos intelectuais. A historiografia clássica sobre o tema se divide entre os que consideram que foi essencial o veto brasileiro e os que consideram que ele apenas serviu para "salvar as aparências e esconder da opinião pública a verdadeira causa do malogro da Assembleia, ou seja, as rivalidades e os desentendimentos de bastidores entre as diplomacias européias". Trabalhos mais recentes relativizam essas duas abordagens, um tanto simplistas, e chegam às seguintes conclusões: a) a ameaça de veto do Brasil não foi a "causa" da crise, mas um fator

complicador; b) o evento teve muito pouca repercussão na mídia européia; c) o Brasil teve o papel "não planejado" de "bode expiatório do fiasco de Genebra", com sua política de jogo de soma zero. Isso permitiu às grandes potências justificar, perante suas próprias opiniões públicas internas, o fracasso da Assembleia.

Em 12 de junho de 1926 o Brasil notificou oficialmente sua retirada da Liga das Nações, denunciando que a instituição tinha se tornado um instrumento a serviço das potências europeias. Na realidade, o fracasso mostrou que a procura idealista de *status* e prestígio, com objetivos sobretudo de política interna, era uma estratégia errada, porque o Brasil não contava com poder suficiente para ser considerado grande potência. O voluntarismo quase obsessivo do governo brasileiro constituiria um caso típico de *misperception* – quer dizer, o governo "superestimou as possibilidades de sucesso de sua aspiração, provavelmente iludido com as mensagens formais de apoio cordial que recebia e confundindo, ainda, certas particularidades do protocolo diplomático de uma organização internacional com sinais de reconhecimento da importância do país na comunidade de nações". A saída implicou também uma opção isolacionista, com o abandono do multilateralismo universalista da adesão total à Liga no período 1917-1926, e a volta ao tradicional pan-americanismo da Primeira República, com crítica implacável à Liga.

A Alemanha foi finalmente admitida na Liga em setembro de 1926, na qualidade de membro permanente do Conselho, permitindo assim a entrada em vigor dos Acordos de Locarno. A via estava então aberta para que, a partir de 1927, a aproximação política se completasse, assim como a econômica (comércio e aço), com uma mudança no plano das mentalidades coletivas, que tornaria possível a proliferação de projetos de união alfandegária e até de unificação europeia. Mesmo que esses projetos tenham sido fruto de grupos minoritários, eles revelaram a existência de um verdadeiro "espírito de Locarno", que encontraria, com a assinatura do Pacto Briand-Kellog em agosto de 1928, o apogeu da "idade de ouro" (1924-1930) da "segurança coletiva".

Hugo Rogelio Suppo

FONTES: GARCIA, E. *Brasil*; GIRAULT, R.; FRANK, R. *Turbulente*; MILZA, P. *Relations*; SOUTOU, G. *L'Europe*; ZORGBIBE, C. *Histoire*.