

Os jogos de dois níveis de Putnam, a política externa ambígua de Vargas e o projeto desenvolvimentista*

Péricles Pedrosa Lima**

RESUMO

Este artigo procura analisar o trabalho de Robert Putnam (1988) – “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games” –, no qual o autor aborda a interação entre política doméstica e política internacional, desenvolvendo mecanismos para que um “jogo” de negociações entre o nível doméstico, denominado nível II, e o nível internacional, denominado nível I, possa ocorrer. Nessa perspectiva teórica, este artigo foca um período específico da política externa brasileira – 1937 a 1942 – e as negociações então estabelecidas entre os níveis I e II, as quais deram origem, segundo alguns autores de política externa brasileira, a um ciclo desenvolvimentista que, iniciado por Vargas, se manteve por sessenta anos. Para alguns desses autores, o declínio desse ciclo começou em 1989, diante das transformações da ordem global, ao término da Guerra Fria.

Palavras-chave: Negociações; Política externa; Desenvolvimento; Modernização; Autoritarismo; Guerra; Neoliberalismo.

* Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; e-mail: periclespedrosa@hotmail.com

A PERSPECTIVA TEÓRICA DA INTERAÇÃO

As particularidades políticas, sociais, econômicas e culturais de um Estado são fatores que fortemente influenciam as suas relações internacionais e, portanto, o seu modo de inserção no sistema internacional.¹ Acrescentaríamos a tais fatores a formação histórica do Estado e seus condicionantes, compondo assim um conjunto que passamos a denominar Projeto Nacional de Estado.

Paralela e complementarmente a esses elementos do conjunto Projeto Nacional de Estado, encontramos a política externa desse Estado, estreitamente vinculada a fatores tanto externos quanto internos.

Segundo Pierre Milza (2003), a política interna dos Estados é incontestavelmente, para muitos “internacionalistas”, uma das principais chaves de explicação do jogo internacional. Por outro lado, Fonseca Júnior (1989) identifica dois modelos dicotômicos de análise da política externa, que têm contudo um elemento comum, pois ambos enfatizam os fatores externos como variáveis explicativas da política exterior, subestimando a análise das variáveis internas.

Em nosso trabalho consideraremos o desenvolvimento da política interna e os fatores externos como as variáveis formadoras da política exterior, tendo

¹ Um Sistema de Estados ou Sistema Internacional forma-se quando dois ou mais Estados têm contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões. A interação deverá ser bastante para fazer com que o comportamento de cada um dos que compõem o sistema seja um fator necessário nos cálculos dos outros (BULL, 2002, p. 15).

sempre como foco analítico negociações em dois níveis, o doméstico e o internacional.

Analisaremos as conjunturas políticas externa e interna que conformam o processo de tomada de decisões, vislumbrando assim as margens de autonomia das decisões do Estado, como sugere Gerson Moura (1980).

UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Para muitos historiadores, o Tratado de Westfalia, de 1648, representa o momento do nascimento das Relações Internacionais, ou seja, o momento da estruturação do moderno sistema interestatal. Após esse tratado, temos uma nova concepção de equilíbrio de "poder"² entre os Estados Soberanos emergentes, não mais baseada no poder divinos dos reis. Assim, reconhece-se a autodeterminação jurídico-político-econômica dentro de um território como, na realidade, uma nova unidade de poder, denominada Estado Nacional Soberano.

Os Estados Soberanos passam, portanto, a ser os detentores do monopólio sobre as ações de política externa, sendo o governo estatal o único agente formalmente dotado da prerrogativa de estabelecer negociações com outros Estados igualmente soberanos e autônomos em suas decisões. Não se concebe a hipótese de uma organização não-governamental executando política externa. Portanto, o governo estatal pode até receber estímulos de outros atores na formulação e implementação de sua política externa, mas somente ele apresenta a soberania consentida internacionalmente para executá-la, tornando assim suas ações legítimas (DUROSELLE, 2000).

Do ponto de vista metodológico, a representação da esfera internacional como anárquica³ parte da premissa de que os Estados são unidades autônomas; sendo assim, o sistema internacional é derivado da interação e da distri-

² Entende-se aqui como "equilíbrio de poder" a situação na qual nenhuma potência possui posição de preponderância absoluta nem está em condições de determinar a lei para as demais (BULL, 2002, p. 117).

³ O Sistema Internacional é considerado um sistema onde predomina a anarquia, ou seja, não existe um governo mundial que esteja acima das soberanias nacionais. Anarquia também é colocada em oposição ao princípio de hierarquia, característico da ordem interna dos Estados.

buição de poder entre os Estados. Para Maria Regina Soares de Lima, as origens dessa representação são as teorias de "razão de Estado", as quais tiveram influência sobre teóricos das relações internacionais nos anos 1930 e 1940. Essa perspectiva baseava-se no primado da política externa não apenas desvinculada da política doméstica, mas acima dela. Posteriormente, com a representação da anarquia, o Estado passa a ser considerado um ator maximizador em um contexto anárquico (LIMA, 2001, p. 3).

Ainda dentro dessa perspectiva, duas preocupações seriam fundamentais para cada Estado: o poder e a segurança. No ambiente doméstico a luta pelo poder é regulada pelas leis e pelas instituições domésticas, que são elaboradas e desenvolvidas dentro desse ambiente. Já no ambiente internacional, ao contrário, as leis e as instituições existentes são governadas e circunscritas pela luta de poder.

Surge neste ponto, por analogia, o Estado de natureza hobbesiano,⁴ no sentido de que "em uma situação em que não existem garantias com relação às intenções e ao comportamento dos demais, prevalecendo a desconfiança mútua, a preocupação com a sobrevivência é suprema" (LIMA, 2001, p. 5).

Por fim, em um mundo constituído por Estados soberanos e independentes, dentro de um ambiente anárquico onde a segurança e o poder são as principais preocupações, a guerra surge como meio pelo qual cada um defende seus interesses vitais.

Como os Estados colaborariam nesse ambiente? Propomo-nos, neste artigo, a analisar mecanismos de negociação entre os Estados no ambiente anárquico, o potencial de colaboração e os ganhos líquidos dessa cooperação.

A partir disso, faremos uma análise dos mecanismos formulados por Robert Putnam (1988) em seu trabalho "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games"⁵ e utilizados pelos negociadores e tomadores de decisão na construção de uma política externa e também na relação com outros negociadores, seja no plano doméstico, seja no plano internacional.

⁴ O Estado de natureza hobbesiano (em referência ao pensador inglês Thomas Hobbes) é aquele no qual os indivíduos na sociedade nacional só são capazes de uma vida social ordenada, se sentem respeito e temor em relação a um poder comum. Portanto, o argumento é transferido da experiência dos indivíduos para a experiência dos Estados.

⁵ Uma versão anterior desse artigo foi apresentada no Encontro Anual da Associação Americana de Ciências Políticas, em 1986.

ROBERT PUTNAM E OS JOGOS DE DOIS NÍVEIS

Putnam (1988) desenvolve mecanismos pelos quais as negociações entre os Estados se dão, mediante uma interação que se manifesta através de um jogo realizado no campo doméstico e no campo internacional, denominado por ele “jogo no nível II” e “jogo no nível I”, respectivamente.

O autor define uma visão desses jogos sob dois pontos:

- causas domésticas e efeitos internacionais (Segunda imagem); e
- causas internacionais e efeitos domésticos (Segunda imagem invertida).

A política exterior de um Estado é fortemente influenciada por um conjunto de fatores, tais como partidos políticos, classes sociais e seus interesses – econômicos ou não –, legisladores, opinião pública e eleitores, e não apenas por arranjos institucionais ou agentes oficiais do governo.

Todos esses elementos acima mencionados estão localizados no nível II, doméstico. Nesse nível os governos nacionais procuram maximizar suas próprias habilidades para satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as conseqüências adversas do desenvolvimento estrangeiro. Esses grupos também perseguem seus interesses, pressionando o governo a adotar políticas que lhes sejam favoráveis, encontrando-se ainda e ao mesmo tempo políticos que se aproveitam desse movimento de pressão para aumentar seu poder de influência, buscando coalizões entre esses grupos.

Nenhum dos dois níveis poderá ser ignorado por um tomador de decisão central (PUTNAM, 1988, p. 434). A partir disso, dentro de um cenário de negociação encontramos, em cada lado, o negociador-chefe, um líder que irá negociar diretamente com o seu parceiro do outro lado. Esse negociador, que não possui independência em relação a suas próprias preferências políticas, procurará alcançar um acordo que se mostre atrativo para seus constituintes no nível doméstico, nível II. Putnam (1988) decompõe o processo em dois estágios:

- barganha entre os negociadores em busca de um acordo (ocorre no nível I); e
- discussões à parte, dentro de cada grupo de constituintes, acerca da possibilidade de ratificação ou não do acordo (ocorrem no nível II).

A necessidade de ratificação do acordo no nível II irá diretamente influenciar o desenvolvimento do processo no nível I, pois expectativas de uma sua

rejeição no nível II, mesmo que aí não tenha ocorrido qualquer manifestação formal nessa direção, podem abortar negociações no nível I.

Em muitas negociações esses processos devem ocorrer interativamente, sendo que em alguns casos, mas não com muita frequência, as próprias interpretações dos constituintes sobre o curso do processo influenciam a conclusão do acordo.

A ratificação do acordo no nível II poderá sofrer influências de agências burocráticas, de grupos de interesse, de classes sociais e da própria opinião pública. Em democracias, a necessidade de ratificação de negociações pela opinião pública é crucial; afinal, são os eleitores que decidem pela permanência ou não dos agentes que conduzem ou conduziram tais processos. Em contrapartida, em regimes autoritários em que não se exerça o sufrágio universal, os votos dos eleitores, a opinião pública e sua manifestação pouco interessam para a ratificação final do processo.

Dentro desse mecanismo, o autor ressalta que acordos ratificados no nível I não poderão ser modificados no nível II, sem que negociações no nível I sejam reabertas. Em outras palavras, num processo de votação as ratificações finais devem ser simplesmente aceitas ou rejeitadas, e nenhuma alteração poderá ser feita sem que haja aprovação de todas as partes envolvidas no acordo.

Win-set

Dadas essas considerações iniciais, Putnam (1988) define como *win-set* o raio de ação permitido ao negociador para sua estratégia negociadora com seu(s) parceiro(s). Se conduzidos dentro desse espectro que lhe foi dado, os acordos por ele estabelecidos no nível I com a outra parte envolvida poderão ser aceitos, isto é, ganhar o apoio da necessária maioria entre os constituintes, quando submetidos à votação no nível II.

Por duas razões diferentes os contornos dos *win-set* no nível II são extremamente importantes para entendermos os acordos no nível I.

***Win-set* mais amplos favorecem acordos no nível I**

Qualquer acordo construído pelos negociadores deverá estar incluso nos *win-set* de ambos os lados, pois somente assim poderá ser ratificado em seus respectivos ambientes domésticos. Portanto, os *win-set* deverão se sobrepor

mutuamente, ou seja, os raios de ação de cada negociador deverão abrigar o acordo construído. Assim, "um acordo somente se torna possível, se tais *win-set* se sobrepõem, e, quanto mais amplos forem os *win-set*, maior será a possibilidade de eles se sobreporem"⁶ (PUTNAM, 1988, p. 438; tradução nossa).

Neste ponto é importante ressaltarmos que poderão surgir situações em que ocorra a quebra de contrato por uma das partes envolvidas, denominada "defecção voluntária" e considerada pelo autor uma atitude racional egoísta. Por outro lado, poderá também ocorrer "defecção involuntária", mas esta surge pela impossibilidade de ratificação, no ambiente doméstico, do acordo construído no nível I. Podemos afirmar que quanto menor for o tamanho do *win-set*, maior será a possibilidade de defecção involuntária.

A possibilidade de defecção, seja voluntária ou involuntária, será drasticamente reduzida entre jogadores que apresentem disponibilidade de se encontrar para uma nova rodada de negociações.

A dimensão do *win-set* no nível II afeta a distribuição dos ganhos obtidos na barganha internacional

Um negociador poderá ser mais pressionado por seus pares nas negociações no nível I, quanto maior for o *win-set* conferido a ele pelo seu respectivo nível II. Neste ponto conclui-se que, quanto menor for o *win-set* doméstico do negociador, maior vantagem ele poderá obter na barganha, pois poderá usar como argumento o próprio fato de ser seu raio de ação mais limitado, pressionando pela construção de um acordo que lhe seja mais favorável.

Determinantes do *win-set*

No desenvolvimento dos argumentos de Putnam (1988), torna-se importante saber quais são as circunstâncias que afetam os tamanhos dos *win-set*.

Preferências e coalizões no nível II

Qualquer teoria de negociação internacional em dois níveis deverá estar baseada em uma teoria de política doméstica, isto é, em uma política de pre-

⁶ "[...] agreement is possible only if those win-set overlap, and the larger each win-set, the more likely they are to overlap".

ferências dos principais atores que compõem o nível doméstico. O negociador deverá ter o máximo de conhecimento possível sobre os atores domésticos. Putnam (1988) ressalta que, quando se joga em dois níveis, o negociador deverá levar em consideração diversas perspectivas que poderão estar presentes na esfera doméstica, como, por exemplo, constituintes de tendência e formação marxistas, pluralismo de grupos de interesse, presença de neocorporativismo e mesmo uma política burocrática. Determinados princípios influenciam o tamanho do *win-set*, devendo o negociador estar atento a eles: um baixo custo, para os constituintes, de “não-aprovação” do acordo construído torna o *win-set* ainda menor, ou seja, se os constituintes puderem facilmente não aceitar o acordado, sem que isso lhes cause grandes custos, mais restrito será o campo de ação do negociador, pois mais facilmente ele poderá perder no nível doméstico (PUTNAM, 1988, p. 443).

O negociador deverá também estar atento para a presença de grupos isolacionistas no ambiente doméstico. A força de atuação desses grupos, que em termos gerais se opõem à cooperação, poderá ser grande e, conseqüentemente, dificultar o processo. Por outro lado, a atuação de internacionalistas, que em termos gerais são amplamente favoráveis a acordos internacionais, poderá ser benéfica. Nesse ponto, segundo o autor, países pequenos de economia aberta apresentam maior probabilidade de concluir acordos internacionais do que países mais auto-suficientes, como por exemplo os Estados Unidos, nos quais o custo da não-aceitação de determinados acordos internacionais é baixo para a maioria dos seus cidadãos.

Instituições no nível II

O tamanho dos *win-set* também sofrerá influência das instituições presentes no nível II. O processo de ratificação de um acordo é fortemente influenciado pelos procedimentos usados nas instituições para aprová-lo ou não. Se, em um parlamento, forem necessários 2/3 para a aprovação de determinado acordo, mais difícil será o trabalho do negociador para elaborá-lo; mas se, por outro lado, para sua aprovação for necessária a maioria simples, ou seja, 50% mais um voto, maior será a chance de sucesso do negociador ao apresentar a proposta no nível II.

Devido ao poder de veto efetivo de um grupo pequeno, muitos acordos necessários têm sido rejeitados e muitos tratados nem chegam a ser conside-

rados para ratificação. Por outro lado, quando existe uma forte disciplina dentro do partido majoritário, o negociador poderá trabalhar já prevendo as possíveis reações dos parlamentares,⁷ mas o mesmo não ocorrerá se o consenso dentro do partido que detém a maioria não existir, diminuindo assim as chances de avaliação prévia sobre a ratificação ou rejeição do acordo.

Putnam (1988) chama a atenção também para uma outra ótica de observação a ser considerada pelo negociador. Quanto maior for a autonomia dos tomadores de decisão – nesse caso, os constituintes do nível II –, mais amplo poderá ser o *win-set*, pois maiores serão as probabilidades de convencê-los a modificar seus posicionamentos e a optar pela ratificação do acordo.

Putnam (1988) destaca ainda a importância da autonomia do Estado. Estados fortes em termos de autonomia, ou seja, que não sofrem influências de pressões populares, sendo autônomos em relação a seu povo, tornam o negociador mais fraco na barganha internacional. Essa posição é um eixo central em nosso estudo de caso, que mais tarde apresentaremos.

Estratégias de negociação no nível I

O tamanho do *win-set* vai depender das estratégias do negociador no nível I. O negociador deverá estar atento ao fato de que, quanto mais amplo for o seu *win-set*, mais facilmente ele poderá concluir um acordo no nível I; por outro lado, isso o tornará mais fraco na barganha com seus parceiros. Nesse ponto as informações sobre os *win-set* de cada jogador farão a diferença nas barganhas.

Incertezas e táticas de barganha

Ao trabalhar no nível I, negociadores estão freqüentemente mal informados sobre a conjuntura da política doméstica tanto do seu país como também do país de seu parceiro na negociação. As informações concernentes à política doméstica e a seus mecanismos decisórios podem ser tanto um facilitador da barganha, quando o negociador as possui, quanto uma barreira na negociação, quando ele não as detém. Ao mesmo tempo, o negociador que detiver mais informações tanto sobre o seu ambiente doméstico, isto é, sobre a polí-

⁷ Nesse caso estamos pressupondo existência de fidelidade partidária e de partido que vota unido e coeso.

tica do nível II, quanto sobre a do nível I, isto é, de seu oponente na negociação, estará em clara vantagem.⁸ Dentro dessa mesma lógica, o máximo de informações possível sobre os *win-set* favorecerá o negociador, que terá assim disponíveis meios de manobra ou de exercer pressão sobre o mecanismo de negociação tanto dentro de seu ambiente doméstico quanto frente a seu parceiro. Portanto, a informação sobre as políticas domésticas e sobre a dimensão dos *win-set* é diferencial na atuação do negociador.

Nessa manobra, o negociador poderá comportar-se como um maximizador utilitário, ou seja, deverá convencer seu oponente de que seu *win-set* é passível de mudança, mas, ao mesmo tempo, deixar claro que qualquer alteração que possa conduzir o acordo para uma tendência mais favorável para o seu oponente dificilmente será ratificada no seu nível II – doméstico.⁹

Uma outra tática relevante para o autor é quando o negociador, para efeito de jogo, submete um acordo experimental para apreciação de ratificação, com o objetivo de demonstrar que o que está se tentando acordar não está dentro de seu *win-set*. É bom lembrar que aqui estamos ainda trabalhando com o ponto onde se tem amplo conhecimento dos respectivos *win-set*.

Quando se joga em dois níveis, a análise de toda a negociação deve levar em conta que custos e benefícios direcionam os mecanismos de desenvolvimento das barganhas. Em cada uma das etapas do jogo as perdas e os ganhos devem ser rigorosamente avaliados. Portanto, para Putnam (1988), é importante que os possíveis resultados de acordos que se constroem possam ser previamente colocados e analisados. Dentro desse mecanismo é comum o aparecimento do *lobby*, através do qual pessoas procuram influenciar os legisladores e os negociadores para obter medidas favoráveis para si ou para grupos que representam.

O papel do negociador-chefe

O negociador-chefe é a ligação formal entre os níveis I e II e, por isso, não pode dispor de visões políticas independentes, autônomas, devendo agir me-

⁸ O negociador não deverá, para efeito de jogo, fazer uma má representação do seu *win-set*, ou seja, manipulá-lo de forma a passar falsas informações, pois isso poderá ser contraproducente na barganha.

⁹ O negociador também deverá estar atento à dimensão do possível conhecimento que seu parceiro possa ter com relação ao mecanismo de funcionamento da política no seu nível II, doméstico.

ramente como um negociador fiel, um agente em nome dos seus constituintes. Essa pressuposição simplifica a análise de dois níveis, embora empiricamente as preferências do negociador-chefe possam muito bem divergir daquelas que está defendendo, ou seja, das de seus constituintes.

As negociações dos dois níveis são custosas e arriscadas para o negociador-chefe, e este, segundo Putnam (1988), sempre nelas interfere com suas outras prioridades. Torna-se então razoável conhecer as prioridades do negociador-chefe.

Para Putnam (1988), os motivos do negociador-chefe podem ser divididos em:

- 1) Aprimorar sua posição no nível II, aumentando assim seu poder político ou minimizando potenciais perdas. O autor refere-se a situações nas quais o resultado de um acordo internacional concluído pelo negociador poderá ou não acarretar ganhos políticos, como, por exemplo, popularidade para o chefe do governo.
- 2) Tentar alterar o equilíbrio de poder no nível II a favor de políticas domésticas pelas quais ele tenha preferência particular. Nesse caso, o negociador poderá lançar mão de negociações internacionais para procurar aprovar determinadas políticas domésticas que o chefe de governo pretende fazer, mas que não são exequíveis devido à insuficiência de poder para realizá-las domesticamente.
- 3) Perseguir sua própria concepção de interesse nacional no contexto internacional.

É razoável então presumir, ao menos no caso internacional de barganha, que o negociador-chefe normalmente dará primazia a seus cálculos domésticos particulares. Existe portanto possibilidade de "veto" do próprio negociador-chefe a pontos de um determinado acordo proposto, mesmo estando eles inseridos no *win-set*, quando o seu cálculo particular visa à aprovação do acordo.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SÉCULO XX

Praticamente durante toda a primeira metade do século XX, a política externa brasileira teve como eixo predominante a inserção do país no contexto hemisférico, e, com esse objetivo, a relação com os Estados Unidos (EUA)

era considerada o seu fio condutor. No início do século o país procurava, cada vez mais, estreitar suas relações com Washington dentro de uma perspectiva de uma "aliança não escrita", concebida durante a gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912).¹⁰ A dependência dessa relação continuou na República Velha (1912-1930),¹¹ mas, durante o período seguinte, de 1930 a 1945, Vargas procurou transformar a política exterior num instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico do Brasil e buscou uma certa "autonomia na dependência",¹² usando da barganha para a defesa de certos interesses brasileiros.¹³

Em termos globais a história institucional da diplomacia brasileira é dividida em dois momentos: até 1945 e após 1945.¹⁴ Escolhemos, portanto, um momento específico em que encontramos, no campo doméstico, o golpe de 1937,¹⁵ no campo externo, o início da Segunda Guerra Mundial e, nesse conjunto, uma oscilação da política externa brasileira entre a Alemanha e os EUA.

Por motivos estritamente econômicos (fornecimento de produtos primários) ou por motivos estratégicos (alinhamento e colaboração ampla), Alemanha e EUA disputavam o Brasil, e esse fato veio alargar os limites de decisão e ação do Estado brasileiro. No campo doméstico ocorreu uma completa divisão, e a política externa refletiu essa indefinição da luta política, apresen-

¹⁰ As grandes linhas da política externa do patrono da diplomacia brasileira foram: busca de uma supremacia compartilhada na área sul-americana, restauração do prestígio internacional do país, intangibilidade de sua soberania, defesa da agroexportação e, sobretudo, solução de problemas lindeiros (CERVO; BUENO, 2002, p. 177).

¹¹ O traço principal desse período foi o cultivo da amizade com os Estados Unidos, política essa que seguiu a linha do Barão do Rio Branco pelas mãos de seus sucessores, sobretudo Lauro Muller, Azevedo Marques, Félix Pacheco e Otávio Mangabeira. Esse país era o principal centro propulsor da economia agroexportadora do Brasil, notadamente como comprador de café. Os norte-americanos haviam substituído os ingleses como investidores no Brasil, e em 1922 teve início a cooperação militar entre os dois países.

¹² Essa expressão foi cunhada por Gerson Moura (1980) em seu trabalho de análise da política externa brasileira.

¹³ A relação com os Estados Unidos pautou-se por uma tentativa consciente de tirar proveito da conjuntura internacional e da redefinição da economia brasileira, por intermédio da utilização da política externa como instrumento estratégico para lograr a industrialização do país (VIZENTINI, 1994).

¹⁴ Essa divisão foi adotada por Zairo Borges Cheibub (1985), em seu artigo "Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica".

¹⁵ Denominado Estado Novo e considerado um período ditatorial, o golpe de Estado comandado por Getúlio Vargas, em 10 de novembro de 1937, estendeu-se até a sua deposição, em 29 de outubro de 1945.

tando-se ela própria como uma política de indefinições, ambígua e, nas palavras de Moura (1980), caracterizada por uma “equidistância pragmática”¹⁶ entre os centros hegemônicos emergentes.

Essa política deve ser visualizada pelas aproximações alternadas e simultâneas a um e outro centro. A divisão dentro do governo Vargas era representada pelos generais Eurico Dutra e Góes Monteiro, sendo que este último, segundo o historiador e diplomata Sérgio Corrêa da Costa (2004), era o que melhor conhecia no Brasil a estrutura do exército alemão, juntamente com o chefe de polícia e descendente de alemães Filinto Muller, em contraposição ao chanceler Oswaldo Aranha, amplamente favorável aos Aliados.

Neste ponto podem-se examinar algumas questões que se colocam quando se pretende estudar a política externa e suas relações com os assuntos internos. Devem-se observar fatores como natureza dos regimes políticos que conduzem a política interna e reações do sentimento público, tanto em regime autoritário/totalitário como em democracia parlamentar/pluralista, juntamente com uma possível autonomia das decisões sobre política externa frente a outras esferas da política.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1937-1945) E OS JOGOS DE DOIS NÍVEIS

Procuraremos focalizar alguns pontos das diretrizes da política externa brasileira em um período conturbado para a diplomacia, ou seja, de 1937 a 1942, quando simultaneamente surgia uma nova guerra no cenário internacional e implantava-se uma nova situação política no Brasil. Procuraremos também avaliar algumas situações externas e internas, a ação de atores políticos e institucionais em ambos os níveis – internacional (I) e doméstico (II) –, assim como as possíveis alternativas em jogo e os processos de decisão que condi-

¹⁶ A “equidistância pragmática” exigia um equilíbrio especial tanto no plano externo quanto no plano interno. Externamente o Brasil encontrava-se frente a dois grandes sistemas de poder que emergiam no sistema internacional, e internamente encontravam-se diferentes grupos de interesse e seu acesso ao centro de decisão. Portanto, em uma análise prévia e utilizando o referencial de Putnam (1988), poderíamos assinalar que, no nível I, encontramos a emergência de dois grandes sistemas de poder e, no nível II, reajustes políticos internos que produziram o Estado Novo.

onaram o curso da diplomacia brasileira. Nesse desenvolvimento, poderemos assinalar o grau de liberdade de ação do Estado brasileiro frente às estruturas internas e externas. Demonstraremos ainda a extrema capacidade de articular em diferentes frentes – Alemanha e Estados Unidos – e o oportunismo dos estadistas brasileiros no período estudado, “que conseguiram manter firme seu compromisso formal com o livre-comércio em relação aos norte-americanos, ao mesmo tempo em que conservavam e mesmo incrementavam comércio compensado com a Alemanha” (ALVES, 2002, p. 25).

O contexto histórico: a Revolução de 1930 e o Estado Novo

O movimento armado

O governo Vargas iniciou-se com o movimento armado de 1930, que derubou o governo de Washington Luís e pôs fim à chamada República Velha. Vargas foi chefe do Governo Provisório de 1930 a 1934, quando se tornou presidente, eleito indiretamente pela Assembléia Nacional Constituinte. O Governo Provisório instalado no Brasil, em novembro de 1930, “não teve problemas para ser reconhecido internacionalmente, até mesmo porque garantiu o cumprimento de todos os compromissos internacionais assumidos pelo país” (CERVO; BUENO, 2002).

Com a promulgação da Constituição, em 16 de julho de 1934, pela Assembléia Nacional Constituinte e com a eleição, pela mesma assembléia, de Getúlio Vargas – até então no exercício provisório do poder como chefe da Revolução de 1930 – para presidente constitucional do Brasil com mandato de quatro anos, o país entrava em uma nova ordem jurídico-política, cuja implantação constituía o ideário justificativo daquela Revolução. É importante ressaltar que, pela Constituição, a reeleição era vetada para Getúlio.

Podem-se observar, a partir desse período, os sinais iniciais da linha que seria adotada por Vargas na condução da política externa brasileira.

O instrumento de barganha foi observado durante os períodos em que Vargas permaneceu no poder, seja no governo provisório, seja no governo eleito, seja no Estado Novo. Tal jogo tornou-se possível no cenário internacional com os Estados Unidos e com a Alemanha, devido à crescente participação alemã no comércio exterior brasileiro no período de 1934 a 1938 e, ao mesmo tempo, à tradicional relação com os norte-americanos. Concomitan-

temente, com o declínio da presença tanto norte-americana quanto inglesa nas compras e vendas do Brasil, uma nova oportunidade de barganha foi visualizada por Getúlio Vargas.

Esse dado vem justificar o porquê de os jogos de dois níveis terem sido praticados com os Estados Unidos e com a Alemanha. A tradicional relação de amizade e cooperação econômica com os Estados Unidos estava agora sendo compartilhada com uma outra nação que emergia de uma guerra. A Alemanha ressurgia da Grande Guerra de 1914-1918 e progressivamente participava das transações comerciais brasileiras. Deve-se ressaltar que as características da conjuntura internacional eram de natureza multipolar, ou seja, o surgimento dos Estados Unidos como uma superpotência não havia ainda se concretizado.

O golpe

Pouco mais de três anos após Vargas ter sido eleito pela Assembléia Nacional Constituinte de 1934, deu-se o golpe de Estado que, em 10 de novembro de 1937, estabeleceu a ditadura e impôs instituições autoritárias através de uma nova Constituição. Estava instalado o Estado Novo.

O Estado Novo e a conjuntura internacional

Os anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial foram marcados pela depressão econômica, por problemas sociais e pela organização política dos países liberal-democratas.

No comércio internacional ocorria um acentuado declínio que se refletia nas economias industrializadas e não-industrializadas, gerando assim medidas protecionistas. No plano das Relações Internacionais, as nações amargavam o fracasso da Liga das Nações¹⁷, e surgiam novas potências – Japão, Itália e Alemanha – que desafiavam as posições hegemônicas da Grã-Bretanha e França, na Europa, e dos Estados Unidos, na América.

A implantação do Estado Novo¹⁸ teve uma boa aceitação por parte de

¹⁷ A Liga das Nações surgiu após a Grande Guerra de 1914-1918 e tinha por finalidade criar uma nova ordem internacional baseada na cooperação entre as nações.

¹⁸ A escolha do termo "Estado Novo" é, segundo Seitenfus (1985), uma referência ao Estado Novo de Salazar, instalado em Portugal, através de uma Constituição corporativa, em 1932.

Berlim e Roma devido a semelhanças na identidade ideológica dos regimes, aproximando, portanto, o Brasil do eixo totalitário.¹⁹

Já em Washington, houve uma certa apreensão em relação ao novo regime.²⁰ A partir desses fatos, um intenso processo de pressões e negociações ocorreu.

Vargas, nesse período, iniciou uma diplomacia pendular entre Washington e Berlim, visando formas de cooperação econômica (MOURA, 1980). Para Cervo e Bueno (2002), contrariamente ao que tudo poderia indicar, o Brasil não assumiu, no plano externo, atitudes que eventualmente pudessem levá-lo a um alinhamento com as potências do Eixo.

A simpatia de Vargas pelos regimes totalitários europeus, o aumento considerável das trocas comerciais entre o Brasil e a Alemanha²¹ e a aproximação

¹⁹ A decretação do Estado Novo por Getúlio Vargas veio precedida de um comunicado do governo à nação, lido pelo chefe da casa militar da presidência na rádio oficial e difundido na imprensa de todo o país, no qual as Forças Armadas diziam haver descoberto um plano de rebelião comunista já em vias de explodir. Tratava-se do chamado "Plano Cohen". Sob o impacto dessa brutal revelação (só muito mais tarde demonstrou-se ter sido ela fabricada), o Congresso Nacional, no dia imediato, suspendeu as garantias constitucionais. Criado assim o clima favorável, Getúlio Vargas não encontrou a menor dificuldade em ditar ao país a Constituição totalitária de 1937. Tal como na Alemanha nazista, onde todo o poder emanava do *Führer* – o chamado *Führerprinzip* –, no Brasil todo o poder passou a emanar de Getúlio Vargas. O Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais foram postas em recesso. Vargas nomeou interventores para governar os Estados, e os ministros respondiam direta e somente a ele (COSTA, 2004, p. 26). Para informações mais detalhadas sobre o "Plano Cohen", ver Seitenfus (2003) e Vargas (1937).

²⁰ O Reich mantinha, desde 1935, um intenso trabalho de espionagem na América Central, especialmente no Panamá. Por ser o Canal do Panamá uma importante via internacional entre os oceanos Atlântico e Pacífico, os alemães, segundo Washington, idealizavam a Colômbia como fulcro ideal para um ataque àquela zona. Um único ataque aéreo, a partir de bases na Colômbia, poderia causar danos irreparáveis ao canal. Já detendo o controle do ar na Península Ibérica (Portugal e Espanha), no norte da África e na África Ocidental, a Luftwaffe (Aviação Militar Alemã) poderia facilmente cruzar os 2.900 quilômetros que separam Dacar do litoral brasileiro. O FBI e os serviços militares de informação previam um ataque à América sob a forma de "duas vastas pinças": a primeira, partindo da Noruega, em direção aos Estados Unidos e a outra, a partir de Dacar, visando o Brasil (COSTA, 2004, p. 71).

²¹ A partir do momento em que o poder na Alemanha foi entregue ao Partido Nazista (1933), reiniciou-se a projeção germânica no plano internacional. Em relação à América Latina, sua presença comercial cresceu rapidamente, graças ao tipo de intercâmbio que propunha, com sucesso, para os países latino-americanos: o comércio de compensações, que significava a troca de produtos por produtos, sem a necessidade de inter-

dos dois países também no que se referia a armamentos e colaboração policial não impediram o Estado Novo de cercear as atividades da seção brasileira do Partido Nazista (CERVO; BUENO, 2002, p. 246).

No plano internacional, o período de entre-guerras fez surgir uma nova ideologia que visava a organizar a sociedade e o Estado em bases dirigistas e, em breve, totalitárias. Os movimentos fascistas beneficiaram-se das fraquezas do liberalismo conseqüentes à crise econômica que se espalhou desde 1929.

Para os Estados Unidos, a América Latina representava importante fonte de matérias-primas e mercado consumidor de seus bens manufaturados, e sob a ótica do cenário internacional era necessário impedir a influência externa e garantir a sua liderança no continente. Nesse contexto, a desconfiança dos Estados Unidos em relação ao novo regime que se instalara no Brasil não foi dissipada, apesar das declarações do Itamaraty de que as transformações políticas no país em nada alterariam a tradicional política exterior brasileira, assim como das explicações do embaixador brasileiro em Washington, Oswaldo Aranha, que se empenhou em reafirmar a amizade entre os países.²²

As tentativas de apaziguar os Estados Unidos eram comprometidas pelas atitudes de certos membros do governo que se manifestavam com simpatia ao Eixo e a favor do corporativismo. Juntava-se a isso a suspensão do pagamento anual feito pelo Brasil aos Estados Unidos dos juros da dívida externa, a qual mantinha relação direta com a balança comercial, que apresentara uma evolução desfavorável em 1937.

Somente após a confirmação, em março de 1938, de Oswaldo Aranha²³ como Ministro das Relações Exteriores, Washington passou a ter mais confiança no novo regime brasileiro e começou a acreditar em uma possível colaboração (SEITENFUS, 2003, p. 89).

mediação de moedas fortes, como a libra ou o dólar, escassas tanto na América Latina como na própria Alemanha (MOURA, 1991, p. 4).

²² O diagnóstico de Washington para a América Latina era de que os países da América Central e da América do Sul constituíam parte dos planos de dominação mundial dos nazistas. Esses países vinham sendo importantes para o rearmamento alemão, visto que forneciam às indústrias germânicas matérias-primas vitais, por intermédio do comércio compensado; além disso, muitos deles tinham as suas forças armadas instruídas por missões alemãs (MOURA, 1991, p. 7).

²³ Oswaldo Aranha era o antigo embaixador brasileiro em Washington, quando do golpe, e gozava de grande prestígio entre as autoridades norte-americanas (CERVO; BUENO, 2002, p. 246).

Por outro lado, a exoneração de José Carlos de Macedo Soares e a nomeação de Francisco Campos para substituí-lo no Ministério da Justiça geraram simpatias na Alemanha, onde o novo ministro era conhecido como "inimigo declarado do comunismo e da democracia liberal".²⁴ Roma e Berlim constataram a importância política de Francisco Campos e tinham-no como um aliado importante na América do Sul.²⁵

Ao indicar Oswaldo Aranha e Francisco Campos, Vargas sinalizava simultânea e respectivamente com os Estados Unidos e com o Eixo – mais especificamente, neste caso, com a Alemanha.

Um novo fato assinalou a dupla posição de Vargas na política externa brasileira. Apesar de possuir em seu governo simpatizantes do Eixo, Vargas optou por não integrar o Pacto Anti-Komintern,²⁶ visando assim a não prejudicar as relações com os Estados Unidos. Houve pedidos para que o Brasil aderisse a esse Pacto tanto por parte da Alemanha quanto por parte da Itália, que buscavam também a adesão da Argentina e do Chile.

Ao se ausentar do Pacto Komintern, Vargas fez com que o Eixo reformulasse sua tática e suas alianças no Brasil. A diplomacia alemã decidiu contrapor-se à futura ação diplomática do pró-americano ministro Oswaldo Aranha, aproximando-se de outros ministros e, em especial, de Vargas (SEITENFUS, 2003, p. 97).

Tensão e rompimento com a Alemanha

A Alemanha iniciou abertamente uma campanha para pressionar os países do ABC – Argentina, Brasil e Chile. O Brasil resistiu, adotando, a partir de fevereiro de 1938, medidas severas contra as atividades do Partido Nacional Socialista (ramo brasileiro instalado no país, sob a sigla alemã NSDAP e com sede em São Paulo); além disso, aumentou a pressão sobre escolas e organizações culturais e sociais alemãs, bem como determinou a prisão de Ernest Dorsch, o principal líder nazista do Rio Grande do Sul. A deterioração das

²⁴ Essa informação deriva de análise feita por Levetzow, conselheiro da embaixada alemã no Rio de Janeiro (cf. SEITENFUS, 2003, p. 90).

²⁵ Ver nota anterior (Cf. SEITENFUS, 2003, p. 91).

²⁶ Pacto germano-italo-japonês de luta contra o bolchevismo.

relações políticas germano-brasileiras não constituiu o único aspecto da crise entre os dois países, mesmo que as relações comerciais tenham continuado normalmente e que o Brasil tenha realizado uma importante compra de material militar da indústria alemã Krupp, em março de 1938.

A Alemanha não interrompeu as importações de algodão do Brasil, assim como o Brasil também não estava em condições de interromper bruscamente o seu intercâmbio comercial com aquele país (SEITENFUS, 2003).

Como se pode observar nesta análise, o fato de Oswaldo Aranha estar então à frente do Ministério das Relações Exteriores reforçou a posição dos Estados Unidos, pois o responsável pela diplomacia brasileira tinha como objetivo fundamental o aumento das relações em todos os níveis com Washington. Portanto, o temor inicial suscitado nos Estados Unidos após a implantação do Estado Novo foi se diluindo não somente pela presença de Oswaldo Aranha na condução da política externa, mas também pela crise surgida nas relações entre as diplomacias brasileira e alemã.

Em contraposição, Estados Unidos e Brasil iniciaram, em 1938, um programa de cooperação em larga escala, mesmo sob protestos de credores americanos devido à suspensão do pagamento dos juros da dívida. No entanto, a ação norte-americana, até fins de 1938, objetivava mais destruir os vínculos comerciais germano-brasileiros do que estabelecer novas relações comerciais entre Washington e Rio de Janeiro. Foi somente em 1939, a convite do presidente Roosevelt, que se iniciaram conversações concretas sobre as futuras relações entre Brasil e Estados Unidos. Em Washington, Oswaldo Aranha encetou uma discussão de acordos relativos a questões políticas, no Departamento de Estado, e a questões econômicas, no Tesouro. A extensa pauta dessa discussão pode ser assim resumida:

- 1) elaboração de um plano de cooperação entre os dois governos a propósito das questões referentes à defesa nacional do Brasil;
- 2) desenvolvimento dos recursos e do comércio brasileiros (assistência de técnicos norte-americanos para a valorização agrícola, estudo sobre o desenvolvimento do tráfego fluvial no Brasil e aumento da produção de borracha, manganês e madeira);
- 3) diversos (controle da navegação aérea, programas de rádio, refugiados etc.);
- 4) modalidade de financiamento de um programa de desenvolvimento econômico em larga escala no Brasil;

- 5) tratamento a ser concedido ao capital norte-americano investido no Brasil;
- 6) questões relativas ao controle cambial brasileiro;
- 7) dívida externa brasileira e suspensão do pagamento dos juros;
- 8) medidas para a criação do Banco Central do Brasil.

Além desses pontos, foi levantada ainda a possibilidade de reequipamento das Forças Armadas brasileiras.²⁷ Os Estados Unidos conseguiram, com a “Missão Aranha”, fechar um cerco à influência alemã no Brasil e reiniciaram, assim, as conversações sobre a retomada do pagamento dos juros da dívida externa brasileira.

REVISÃO DE AUTORES

Busca-se neste artigo analisar os fatos anteriores e posteriores à decretação de guerra pelo Brasil aos países do Eixo, tendo-se sempre como foco de análise os “jogos de dois níveis”, de Putnam (1988). Os referidos fatos já foram intensamente abordados em outras publicações, por diversos autores, sob diferentes focos analíticos. Vejamos:

- Luciano Martins (1973) analisa o alinhamento do Brasil com os Estados Unidos durante a guerra e fornece-nos uma explicação para esse ato político. Para o autor, Vargas teria aguardado o desenrolar da guerra para comprometer o país no momento adequado. Nessa análise enfatiza-se a capacidade de autonomia e independência da política externa brasileira. O Brasil frente a uma guerra total e global foi capaz de decidir o momento exato de sua participação.
- Seitenfus (2003), por sua vez, analisa o período e os fatos ocorridos, priorizando aspectos político-diplomáticos frente aos econômicos e geopolíticos. Relata com detalhes as articulações dos diplomatas do Eixo, que tinham como propósito manter o Brasil neutro após a declaração de guerra dos EUA. Enfim, conclui o autor, o Brasil seguiu o curso do de-

²⁷ O reequipamento das Forças Armadas brasileiras, assim como o projeto de industrialização e desenvolvimento econômico eram as metas principais perseguidas por Vargas (Cf. SEINTENFUS, 2003, p.150,152,157).

envolvimento das relações internacionais, aliando-se aos EUA e entrando na guerra ao seu lado.

- Gerson Moura (1980) salienta os fatores estruturais presentes no sistema internacional que exercem influência na condução da política externa de um Estado, delimitando o seu campo de ação. Chama também a atenção para os fatores conjunturais da política doméstica, ou seja, busca uma análise interativa.
- Roberto Gambini (1977), o primeiro autor brasileiro a tratar do tema, utilizou fontes primárias disponíveis nos Estados Unidos e não, fontes primárias nacionais. Em seu trabalho, focaliza o caráter de dependência mútua entre centro e periferia então existente no sistema internacional, no qual vigorava, em termos econômicos, o modo de produção capitalista. O autor demonstra como um país periférico pôde, em um espaço de tempo limitado, desenvolver determinada capacidade de barganha devido a uma situação internacional específica, ou seja, em que centros produtivos se encontravam em disputa no cenário internacional.
- Marcelo de Paiva Abreu (1977) centra seu trabalho na política econômica brasileira e enfatiza a incapacidade de ação autônoma do Brasil nos anos 1930 e 1940. Demonstra como os norte-americanos não interferiram no tipo de comércio – compensado – realizado entre Brasil e Alemanha até 1939. Em relação ao período posterior, demonstra os resultados do jogo do governo brasileiro e as vantagens obtidas devido ao alinhamento.
- Vagner Camilo Alves (2002), diferentemente de todos os autores anteriores, que tomam o Brasil como ponto de partida para suas análises, procura mostrar o envolvimento de países periféricos no cenário do conflito mundial, ou seja, como o cenário de conflito e seus determinantes influenciaram a tomada de atitude de países periféricos. Trata-se, como ressalta o autor, de uma visão de “fora para dentro” em um contexto de “guerra total”.

ANALISANDO A POLÍTICA EXTERNA DE VARGAS SOB A ÓTICA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS

A “Missão Aranha”

Robert Putnam (1988) refere-se ao papel do negociador na construção dos acordos internacionais, e, nesse contexto, iniciamos uma primeira análise focando a “Missão Aranha”.

Nesse caso específico, o jogo teve como negociador o Chanceler Oswaldo Aranha, que foi o elo de ligação formal entre o nível I e o nível II. Pode-se concluir, segundo as elaborações desenvolvidas por Putnam (1988), que Oswaldo Aranha conseguiu:

- 1) Aprimorar sua posição no nível II, aumentando assim seu poder político;
- 2) Dirigir as negociações para o lado de seu interesse, ou seja, priorizar negociações com os norte-americanos em detrimento de negociações com os alemães, e, ao mesmo tempo, perseguir negociações que o chefe de governo poderia ter dificuldades para realizar domesticamente;
- 3) Projetar sua própria concepção de interesse nacional no contexto internacional.

Os resultados mais importantes dessa rodada de negociação em dois níveis conduzida pelo Chanceler foram:

- 1) Obtenção de um crédito de 19,2 milhões de dólares do Eximbank;
- 2) Obtenção de um crédito de 50 milhões de dólares do Tesouro norte-americano para constituir um fundo de reserva indispensável à criação do Banco Central;
- 3) Promessa de um crédito de 50 milhões de dólares do Eximbank para financiar a implantação de uma siderúrgica no Brasil (essa promessa deveria tornar-se efetiva em curto prazo, e o crédito seria reembolsado em um prazo de 5 a 10 anos, a uma taxa de juros que não ultrapassaria 5% ao ano);
- 4) Promessa do governo norte-americano de facilitar e incentivar a constituição de empresas conjuntas brasileiro-americanas, com capital dos dois países, destinadas a desenvolver a produção de matérias-primas,

bem como a exploração e a comercialização da indústria extrativa brasileira.²⁸

Dentro das formulações de Putnam (1988), o negociador – Aranha – estava frente a um parceiro – EUA – que detinha informações sobre a amplitude de seu *win-set*, pois a ditadura Vargas era internacionalmente reconhecida, e informações importantes a respeito do ambiente doméstico eram conhecidas. Os parceiros de Aranha no jogo tinham conhecimento do fechamento do Congresso Nacional e, portanto, da ausência de necessidade de apreciação dos termos do acordo por parte de parlamentares. Também tinham conhecimento da composição governamental, pró-americana e pró-eixo, assim como da pouca influência da população nas decisões governamentais.

Podemos afirmar ainda, de acordo com Putnam (1988), que a Missão foi um jogo de “Segunda Imagem Invertida” pois existiam causas internacionais – uma guerra emergente e a necessidade do alinhamento brasileiro – com efeitos domésticos – os benefícios que os acordos provenientes da Missão trariam ao Brasil. Neste ponto também poderíamos incluir uma sobreposição dos *win-set*, pois as propostas norte-americanas se sobrepunham às ofertas brasileiras, ou seja, o alinhamento direto dos brasileiros aos norte-americanos iniciou-se a partir do momento em que os benefícios acordados na Missão Aranha foram efetivamente postos em prática.

No cenário internacional, a Segunda Guerra Mundial começara e criava, para o governo Vargas, vários problemas no plano econômico. O intercâmbio comercial com a Alemanha caiu drasticamente até o final de 1940. Vargas declarou o governo brasileiro neutro frente ao conflito,²⁹ e, nesse contexto, os Estados Unidos pressionavam-no através dos programas de assistência econômica, frutos da Missão Aranha, e também através de uma campanha de aproximação com os militares brasileiros. Mediante as pressões norte-americanas, Vargas desenvolveu seu processo de barganha.

²⁸ Apresentamos neste ponto os principais resultados da “Missão Aranha” (SEINTEFUS, 2003, p. 158).

²⁹ Apesar de o governo se declarar neutro frente ao conflito, Vargas pronunciou um discurso em junho de 1940, a bordo do encouraçado Minas Gerais, deixando dúvidas quanto ao alinhamento direto com os Estados Unidos e presumindo uma possível adesão do Brasil ao Eixo nazi-fascista. Para alguns historiadores, tal discurso favoreceu a liberação do empréstimo norte-americano para o início da industrialização.

Em um momento posterior os jogos podem ser visualizados através dos seguintes episódios:

- 1) Missão Naval e Missão da Aviação Militar dos Estados Unidos no Brasil – Envio ao Brasil de armas e munições no valor de 200 milhões de dólares;³⁰
- 2) Construção de bases militares americanas no Brasil – Reequipamento de aeroportos brasileiros;
- 3) Fornecimento exclusivo para os Estados Unidos de matérias-primas necessárias à indústria bélica americana – Créditos de 100 milhões de dólares para mobilizar recursos produtivos (materiais estratégicos)³¹ e de cinco milhões de dólares para a produção de borracha;
- 4) Abertura da mina de Itabira (MG) e melhoria do acesso ferroviário para transportar o minério até Vitória (ES); fundo para desenvolver a produção de borracha; empréstimo à Central do Brasil para transportar grandes cargas de manganês e ferro para o porto do Rio de Janeiro, assim como para o melhoramento deste – Obtenção de armamentos americanos.

Em termos gerais, as negociações de dois níveis implementadas durante o Estado Novo buscavam, do lado americano, um alinhamento direto brasileiro e matérias-primas e, do lado brasileiro, o desenvolvimento industrial, especificamente a construção da Companhia Siderúrgica Nacional, e o reequipamento do exército brasileiro.

Os *win-set* sobrepuseram-se em várias rodadas de negociação com os parceiros norte-americanos nos anos em que vigorou o Estado Novo. No dia 22 de agosto de 1942, o Brasil decretou guerra à Alemanha e à Itália, tornando-se assim um aliado de extrema importância no continente americano para os Estados Unidos.

³⁰ Essa remessa atingia o dobro do valor total de armamentos enviados a outros Estados latino-americanos (MOURA, 1991, p. 13).

³¹ Leia-se por materiais estratégicos: bauxita, berilo, cromita, ferro-níquel, diamantes industriais, minério de manganês, mica, cristais de quartzo, borracha, titânio, cobalto, tungstênio, níquel, tantalita, columbita, mamona, óleo de mamona e zircônio. Foi depois de Pearl Harbor que os Estados Unidos passaram a adquirir matérias-primas brasileiras (MOURA, 1991, p. 17).

REGIME AUTORITÁRIO E REGIME TOTALITÁRIO

Ao abordarmos as questões relativas aos diferentes tipos de regime sob os quais o governo de um Estado Soberano pode se apresentar, faz-se necessário definir, de maneira mais específica, o que vem a ser um regime autoritário. Tal informação torna-se importante, pois a interação entre política externa e política doméstica nesse período da política externa brasileira foi resultado de um regime ditatorial.

Os acontecimentos políticos, tanto no Brasil quanto no mundo em geral, levaram os principais autores políticos a discutir as diferenças entre os regimes antidemocráticos que imperaram no século XX. A implantação do Estado Novo no Brasil em novembro de 1937, por meio de um golpe que transformou Getúlio Vargas de presidente da República em ditador-presidente, impulsionou os ideólogos a estabelecer distinções. Buscava-se não só esclarecer os métodos e as finalidades da ditadura estadonovista como também separar o governo Vargas do movimento fascista.³²

Para Boris Fausto (2001, p. 8), o conceito de totalitarismo está ligado à instituição de regimes que visam a sujeitar a sociedade aos moldes de um Partido-Estado, cujo dirigente é fundamental, "seja no sentido da referida constituição do Partido-Estado, seja através de laços emotivos com as massas, a partir de uma figura carismática". Por sua vez, o regime autoritário caracteriza-se pela ausência de uma simbiose entre Estado e Partido, sendo que o Partido, quando existente, é totalmente dependente do Estado.

Portanto, o Brasil e sua política externa no Estado Novo foram resultados de um regime ditatorial com características autoritárias, frutos tanto da depressão econômica mundial instalada no período, quanto de uma revolução anteriormente acontecida. Nesse contexto, uma crítica ao capitalismo e ao regime político-liberal a ele associado acabou favorecendo o surgimento das idéias e do regime autoritários.

³² O regime de Vargas foi associado ao fascismo, regime estabelecido na Itália no mesmo período, devido a sua breve e pragmática aproximação com a Aliança Integralista Brasileira (AIB), movimento de orientação fascista acontecido no Brasil e financiado pela Itália. Dentro dessa associação encontra-se o fato de que a Constituição outorgada por Vargas foi amplamente inspirada pelas experiências fascistas na Itália e em Portugal. Todavia, a documentação disponível não indica que a Itália teve participação ativa nos acontecimentos de novembro de 1937 (SEITENFUS, 2003, p. 91).

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO

A constituição do Brasil como um Estado Nacional Moderno, processo esse iniciado e liderado por Vargas a partir de 1930, introduziu o país no jogo de poder político internacional, elevando-o à condição de interlocutor autônomo entre as nações, ainda que com todas as limitações herdadas de um passado provinciano e colonial. O desenvolvimento econômico doméstico e a afirmação da soberania nacional acompanharam-se, nesse período, de importantes realizações no setor industrial, como a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, da companhia Vale do Rio Doce, em 1942, e posteriormente da Petrobrás, em 1953.

O Brasil do início dos anos 1930 apresentava uma indústria incipiente, e a crise capitalista desencadeada em 1929 produzia não somente no país, mas em toda a América Latina, efeitos similares àqueles ressentidos por outros mercados (CERVO, 2001).

Entretanto, o que nos países capitalistas avançados configurou-se como fechamento dos mercados e reforço do protecionismo, na América Latina tomou o rumo de um processo de modernização econômica, procurada com determinação crescente por grupos dirigentes, que agregaram à diplomacia o senso de conflito de interesses nas relações internacionais. (CERVO, 2001, p. 23)

A divisão do mundo em blocos antagônicos no período que precedeu a Segunda Guerra proporcionou à América Latina um acréscimo em seu poder de negociação, do qual o Brasil de Vargas soube tirar proveito. Nesse cenário o projeto de industrialização brasileira foi favorecido, assim como o comércio exterior e a segurança, visto que um reequipamento das Forças Armadas Brasileiras foi realizado. Para Vargas, as políticas exteriores exibiam caráter funcional e eram acionadas para o Brasil promover seus interesses comerciais e, sobretudo, a indústria nacional, bem superior perseguido pelo projeto nacional de modernização do país (CERVO, 2001, p. 53).

No cenário brasileiro dos anos 1930 emergiram, ao lado dos tradicionais interesses da economia agrícola e mineira, segmentos sociais novos, cujas pressões eram sentidas pelos governos em forma de necessidades sociais, e paralelamente novas idéias eram perseguidas. Surgia uma burguesia industrial ávida por ampliar seus negócios, e massas urbanas formavam-se à procura de traba-

lho e de salários. No meio intelectual reclamava-se da exacerbada dependência exterior, e no setor militar a preocupação com a vulnerabilidade do país era crescente. O caminho da industrialização acabou se impondo como uma via "natural", como consequência de uma sociedade que se urbanizava rapidamente.

Uma outra variável encontrada ao se analisar o projeto desenvolvimentista de Vargas remete-nos ao compromisso programático positivista³³ que o Partido Republicano Rio-Grandense,³⁴ com forte coesão e coerência, nutria, o que também vem explicar a forte presença de militares no governo. Essa presença majoritária de militares direcionou os investimentos pesados, no sentido de priorizar a implantação de um parque siderúrgico com o objetivo expresso de equipar as Forças Armadas e realizar um vasto programa de obras públicas. Já em 1938, Vargas criou o Conselho Nacional do Petróleo, visando a diminuir a dependência nacional do combustível importado, e, em 1939, a Comissão Preparatória do Plano Siderúrgico Nacional.

O esforço de guerra levou Vargas a elaborar uma política de industrialização, objetivo que, segundo Skidmore (1985), se encaminhava desde 1937 mas que, até 1940, não havia recebido um empenho sistemático. Paralelamente intensificou o apelo aos sentimentos brasileiros de nacionalismo econômico, tendo como efeito prático o apoio às medidas para a industrialização e para a intervenção estatal na economia. Para o mesmo autor, a industrialização do Brasil entre 1930 e 1945 foi produto da substituição das importações, resultante do colapso da capacidade de importação e do deslocamento dos investimentos particulares do setor de exportação para a produção industrial destinada ao mercado interno, juntamente com a intervenção estatal direta e indireta (SKIDMORE, 1985, p. 71).

Para Amado Cervo (2001), na origem do paradigma desenvolvimentista, o Estado brasileiro não inventou o modelo substitutivo de importações, conceito que, para o autor, foi equivocadamente aplicado nos anos 1950 às relações econômicas internacionais. O projeto nacional não tinha por fim a substituição de importações mas a promoção do desenvolvimento econômico, do qual a substituição constituía mera variável dependente (CERVO, 2001, p. 54).

³³ Programa ideológico inspirado no positivismo de Augusto Comte.

³⁴ Esse partido foi a origem política de Vargas no Rio Grande do Sul.

O CONTEXTO INTERNACIONAL E O DESENVOLVIMENTISMO

A questão que se colocava paralelamente a esse novo cenário era de como obter verbas e ao mesmo tempo criar as condições políticas necessárias para promover a industrialização. O contexto internacional era caótico, e a idéia de democracia abalara-se. A crise de 1929 trouxera uma catástrofe econômica, combinada com a devastação da Europa provocada pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e pela Guerra Civil na Rússia (1917-1922), logo após a revolução comunista. Na Alemanha, a frágil república de Weimar alimentava o totalitarismo nazista, e, na Rússia, o momento pós-revolucionário abria caminho para o totalitarismo stalinista. Mediante tal conjuntura e como resposta a tudo isso, surgia a idéia de um Estado forte, a exemplo da Espanha do general Francisco Franco e do Estado Novo português de Oliveira Salazar. Nos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt adaptava a democracia liberal estadunidense, propondo o New Deal, e, no Brasil, o personalismo de Vargas encontrava cada vez mais espaço.

No decurso da década de 1930, as transformações econômicas e sociais levaram os detentores do poder a uma nova percepção do interesse nacional. Embora sem descurar dos interesses das exportações tradicionais, a política externa brasileira buscou formas de cooperação e barganhas voltadas para um interesse nacional compreendido de maneira mais abrangente do que no período anterior, pois visava contemplar outros segmentos da sociedade. Isto explica as transformações havidas na política externa brasileira, como o reforço do pragmatismo e do seu sentido de instrumento do projeto de desenvolvimento nacional, que tinha na implantação de uma siderúrgica sua pedra angular. (CERVO; BUENO, 2002, p. 234)

Podemos afirmar que o projeto desenvolvimentista perseguido por Vargas deparou-se com uma onda internacional ultranacionalista, como podemos confirmar nesta citação de Moura (1991):

Os governos estabelecidos pareciam impotentes para solucionar os problemas do dia: movimentos radicais de vários matizes clamavam por mudanças drásticas e por todo lado emergiam regimes ditatoriais de cunho ultranacionalistas, que anunciavam o fim das liberdades democráticas e o estabelecimento de uma nova "ordem". (p. 4)

Assim, entre 1930 e 1945, um novo paradigma de relações internacionais estava em construção não só no Brasil como também na América Latina. O

desenvolvimento das nações convertia-se em vetor das decisões de governo em matéria de políticas exteriores (CERVO, 2001, p. 59).

CONCLUSÃO

Procuramos demonstrar, neste artigo, as negociações e as barganhas realizadas pelos governantes brasileiros tanto em um cenário de conflito mundial iminente quanto em um outro, posterior, de guerra já estabelecida. Apontamos os mecanismos utilizados por todos os lados envolvidos nos jogos, bem como os possíveis ganhos obtidos pelo Brasil nesse contexto. Diferentemente de outros autores que trataram desse mesmo período, procuramos associar o trabalho de Robert Putnam (1988) sobre “jogos de dois níveis” com as negociações então realizadas pelos diplomatas brasileiros. Para alguns autores de Relações Internacionais, a política externa implementada no Estado Novo deu início, no Brasil, a um ciclo desenvolvimentista, cujo declínio se fez perceber com a expansão do Neoliberalismo em toda a América Latina e principalmente no Brasil, onde medidas neoliberais foram adotadas pelo governo de Fernando Collor de Melo e, posteriormente, por outros governantes, como Fernando Henrique Cardoso.

ABSTRACT

This article analyses Robert Putnam's theory in "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", concerning the interaction between domestic and international policy, which develops mechanisms so that a negotiation "game" between the domestic level, denominated level II, and the international level, denominated level I, may occur. Considering that theoretical perspective, this article focuses on a specific period of Brazilian foreign policy – 1937-1942 – and the negotiations established between levels I and II, which initiated, according to some authors of Brazilian foreign policy, a developing cycle that went on for 60 years after having been started by Vargas. Due to transformations caused by the end of the Cold War and the continuous growth of Neoliberalism, that developing cycle started to decline in 1989.

Key words: Negotiations; Foreign policy; Development; Modernization; Authoritarianism; War; Neo-liberalism.

Referências

- ABREU, Marcelo de Paiva. **Brazil and the world economy, 1930-1945: aspects of foreign economic policies and international economic relations under Vargas.** Tese (Doutorado) – Cambridge University, 1977.
- ALVES, Vagner Camilo. **O Brasil e a Segunda Guerra Mundial: história de um envolvimento forçado.** Rio de Janeiro: Loyola; Ed. PUC Rio, 2002.
- BULL, Hedley. **A sociedade anárquica.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- CERVO, Amado. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.** Brasília: IBRI; Ed. Universidade de Brasília, 2001.
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília; IBRI, 2002.
- CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.
- COSTA, Sérgio Corrêa da. **Crônica de uma guerra secreta: nazismo na América; a conexão Argentina.** Rio de Janeiro: Record, 2004.
- CPDOC – CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. [Site]. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 6 maio 2005.
- DINIZ, E. C. **Empresariado e Estado no Brasil (1930-45).** 1977. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- DUROSELLE, Jean Baptiste. **Todo império perecerá: teoria das relações internacionais.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000. 483p.
- FAUSTO, Boris. **A Revolução de 30: historiografia e história.** São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- FAUSTO, Boris. **O pensamento nacionalista autoritário (1920-1940).** Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- FONSECA JÚNIOR, Gelson. Estudos sobre política externa no Brasil: os tempos recentes (1950-1980). In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; LEÃO, Valdemar Carneiro (Org.). **Temas de política externa brasileira.** Brasília: Funag/IPRI; Ática, 1989. p. 275-283.
- GAMBINI, Roberto. **O jogo duplo de Getúlio Vargas: influências americana e alemã no Estado Novo.** São Paulo: Símbolo, 1977.

- LIMA, Maria Regina Soares de. **Teorias e conceitos de política internacional**. Rio de Janeiro, 2001. Não publicado.
- MARTINS, Luciano. **Pouvoir et développement économique**. Formation et evolution des structures politiques au Brésil. Paris: Éditions Anthropos, 1976.
- MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: RÉMOND, R. (Org.). **Por uma história política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- MOURA, Gerson. **Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, Los Angeles, v. 42, n. 3, p. 427-460, Summer 1988.
- RENOUVIN, P.; DUROSELLE, J. B. **Introdução à história das relações internacionais**. São Paulo: Difusão Européia, 1967.
- SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos (1930-1942)**. São Paulo: Nacional, 1985.
- SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **O Brasil vai à guerra: o processo do envolvimento do Brasil na Segunda Guerra Mundial**. 3. ed. São Paulo: Manole, 2003.
- SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964**. Rio de Janeiro: Saga, 1969; 10. ed.; São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- VARGAS, Getúlio. A proclamação ao povo brasileiro, de 10 de novembro de 1937. In: Vargas, Getúlio. **O Estado Novo**. Rio de Janeiro: NPB, 1937. v. 5, p. 19-32.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil e o mundo: a política externa e suas fases. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 134-154, 1999.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. Política exterior e desenvolvimento (1951-1964): o nacionalismo e política externa independente. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 99-111, 1994.