

Armas e jogos. A política dos Estados Unidos para o comércio interamericano de armas no início da Segunda Guerra Mundial

Rodrigo Medina Zagni*

Resumo: Este artigo trata, no entrecruzamento entre História e Ciência Política Contemporânea, da constituição das políticas interna e externa dos EUA, por meio da análise de sua capacidade de mudança de políticas frente à questão do comércio internacional de armas, fundamentalmente mantido com repúblicas latino-americanas no período de vigência de sua neutralidade inicial na Segunda Guerra Mundial.

Palavras-chave: EUA, América Latina, Política Internacional.

Abstract: This article deals, in the crossing fields between History and Contemporary Political Science, with the constitution of the USA internal and foreign policies, analyzing its capacity of political changes front the question of the international trade of weapons, basically with Latin American republics in the period of validity of its initial neutrality in World War II.

Keywords: USA, Latin America, International Policies.

Introdução

Frente ao problema da necessidade de mudança das políticas regulatórias do comércio internacional de armas por parte dos EUA, dada a realidade imposta pela Segunda Guerra mundial, trataremos da constituição de sua política interna, no âmbito de suas estruturas institucionais e dos resultados produzidos na perspectiva do seu potencial de mudança de políticas externas.

Analisaremos as políticas estadunidenses normatizadoras do comércio internacional de armas, com foco específico no comércio com as repúblicas latino-americanas, no contexto da consolidação de sua hegemonia e cujo epicentro foi evidentemente o evento da

* Bacharel em História pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo; doutorando na linha de pesquisa em Práticas Políticas e Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da USP. Pesquisa em andamento: "Integração em conflito: As políticas dos Estados Unidos para a América Latina durante a Segunda Guerra Mundial e sua influência no moderno sistema Panamericano. Endereço para correspondência: LEI-USP – Av. Prof. Lineu Prestes, 159, Cidade Universitária, Butantã, São Paulo, SP – 05508-030; e-mail: rodrigo.historia.usp@gmail.com.

Segunda Guerra Mundial, período no qual nos ateremos aos dois primeiros anos vigentes de sua neutralidade inicial, que foi seguida por toda a América Latina.

Isso nos obriga não só a caracterizar suas estruturas políticas e seus desenhos institucionais frente a sua capacidade decisória, mas a compreender, no entrecruzamento da ciência histórica com a ciência política contemporânea, tanto suas dinâmicas internas como seus desdobramentos na política externa.

Temos clara a condição assimétrica dada nas relações entre EUA e as repúblicas latino-americanas, num processo histórico de longa duração, bem como a reorientação dessas relações diante da nova realidade de guerra mundial, responsável pela inserção irreversível do hemisfério ocidental na política de poder do Velho Mundo e da América Latina nas políticas de segurança dos EUA.

Tangenciaremos o processo de formação e consolidação tanto da hegemonia dos EUA, como do moderno sistema Panamericano; mas nosso foco central consiste na capacidade demonstrada pelas instituições estadunidenses em mudar suas políticas, fato que levaria às suas respectivas consolidações no papel hegemônico na nova ordem que se anunciava.

Tentamos utilizar, na análise desse processo histórico, um instrumental de verificação da ciência política contemporânea, para dar conta da compreensão de um fenômeno político que, histórica e espacialmente localizado, é desdobramento de processos de transformações sociais, objeto maior da História. Significa analisar um processo histórico com o auxílio da Ciência Política, dando a ela uma perspectiva histórica.

Mais especificamente, utilizaremos o modelo de análise desenvolvido pelo professor George Tsebelis (1996)¹, que nos permite explicar a estabilidade do regime nos sistemas presidencialistas por meio de uma conexão, segundo ele, em essência simples:

¹ O autor, professor do “Department of Political Science” da “University of California”, Los Angeles, nos informa que o *paper*, ganhador do prêmio “Gregory Luebbert” como melhor artigo em Política Comparada em 1995, foi publicado originalmente no *British Journal of Political Science*, n.25, 1995, pp. 289-325. Apesar de seu modelo propor o método comparativo das instituições políticas internas (sistemas partidários e tipos de legislatura) frente à capacidade de mudança das políticas públicas, focalizando assim a questão da estabilidade política entre sistemas comparados, ele dá conta da construção de um importante instrumental para verificação e análise da constituição das estruturas políticas institucionais e do potencial de seus mecanismos decisórios em promover o que, para ele, constitui “a única variável importante”: a capacidade de determinada estrutura de mudar as políticas vigentes.

“ . . . a estabilidade das políticas leva à incapacidade dos governos para mudar o *status quo*, mesmo que essas mudanças sejam necessárias ou desejáveis” (TSEBELIS, 1996, p. 112).

Com base nesse pressuposto, submeteremos à prova empírica a hipótese de que a instabilidade política decorrente da guerra forçou a adequação de sistemas e estruturas institucionais a novas realidades, captando necessidades de mudança de políticas que encontraram, em maior ou menor grau, resistências dessas estruturas dependendo de seus desenhos institucionais, que determinaram por sua vez sua própria capacidade de mudança de políticas. Verificaremos ainda se este modelo teórico é dotado do instrumental necessário para a consecução de nossos objetivos, ou se há variáveis, externas ao modelo, que possam alterar o resultado final.

Pensamos que o trabalho seja relevante não só pela possibilidade de aplicação de um modelo teórico para verificação empírica, mas fundamentalmente porque constitui um esforço compreensivo de um processo histórico ainda inacabado, que desta forma insurge questionamentos pertinentes não só ao passado como também ao tempo presente no campo da segurança internacional, uma vez que as mudanças políticas assistidas no período analisado em alguma medida são ainda paradigmas da política externa e de segurança dos EUA para a América Latina, intactas pelo menos até a Guerra das Malvinas, em 1982, mas que mantêm ainda seus traços fundamentais.

Após a caracterização das instituições constitutivas da política interna estadunidense, nos termos propostos por Tsebelis (1996, p. 91), analisaremos seu potencial em promover mudanças políticas a partir dos mecanismos e processos decisórios de suas instituições frente a um problema.

Utilizaremos como objeto para estudo de caso a crise diplomática anglo-brasileira, decorrente dos entraves causados pela vigência da Lei de Neutralidade na legislação estadunidense e da conseqüente aproximação, por meio do comércio de armas, entre Brasil e Alemanha, o que demonstrava para os EUA a necessidade de uma rápida intervenção no campo da política externa e percepção da necessidade de mudança de suas políticas, internamente.

Pensamos, desta forma, ser possível compreender um período fulcral no estabelecimento de um modelo hegemônico que não só vigorou na maior parte do século XX, mas mantém-se ainda, sob vários aspectos, no recém-nascido século XXI.

Isolacionismo nas Américas

Para o historiador e cronista parlamentar brasileiro Hélio Silva (1975, p. 29) as Américas, antes do início da Segunda Guerra Mundial, ainda constituíam um “Novo Mundo”. Até mesmo os EUA pensavam em uma possível guerra nos termos ainda da Primeira Guerra Mundial, estando, as lembranças dos horrores vividos no *front*, muito presentes na maior parte de seu oficialato.

O armamento estadunidense constituía-se, às vésperas da Segunda Guerra Mundial, no excedente da primeira. De fato a produção armamentista nos EUA remonta à Guerra Civil, passando por significativos investimentos navais em vista da crise da década de 1890, período em que já pode ser identificado o embrião do complexo militar que se agigantaria apenas durante a Segunda Guerra Mundial.

Ainda que no período do entreguerras o setor bélico não pudesse ser desprezado, já no primeiro ano do conflito armado, a marinha dos EUA não possuía navios nem para o patrulhamento do tráfego costeiro e das águas do mar das Antilhas. A carência de recursos defensivos, dado o território de dimensões continentais e as saídas para dois oceanos, constituiu um dos principais fatores que levaram o governo dos EUA a uma atitude de autodefesa tanto em relação à política expansionista germânica como à tentativa de cooptação por parte de Inglaterra e França, culminando no isolamento que foi seguido por praticamente toda a América Latina.

Mas o isolacionismo é um fenômeno político antigo na história dos EUA. Para o escritor, jornalista e comentarista político estadunidense Walter Lippmann (1889-1974), em seu “manual para a educação nacional” escrito entre 1942 e 1943, apesar de a preparação para a guerra ter sido um ideal perseguido já pelos fundadores da nação, a política externa que havia sido praticada pelos EUA durante todo o século XIX havia se tornado extremamente perigosa e inadequada, já a partir de 1900, com o agigantamento da esquadra alemã na Europa continental obliterando o velho equilíbrio de poder europeu; inadequação radicalizada com a deflagração das duas guerras mundiais.

O isolamento ao qual se refere Lipmann, contudo, não deve ser estendido ao Novo Mundo, mas tão somente à Europa. A guerra com o México de 1846 a 1848, a guerra

hispano-americana de 1898 e as intervenções militares em vários países da América Central e Caribe nas décadas de 1910 e 1920 demonstram isso.

Para Lippmann (1944, p. 9), que empreendeu uma severa crítica à política dos EUA no período em que testemunhou, como jornalista, a incapacidade de readequação da política externa dos EUA frente a essas mudanças, o impasse entre visões distintas de política internacional foi responsável por mais de 40 anos de desaparecimento de seu arsenal para eventuais guerras, e fundamentalmente para a manutenção da paz.

Os mesmos fatores, aliados às leis estadunidenses de neutralidade e ao manifesto pacifismo inglês, teriam ainda sido responsáveis pela segurança com a qual Alemanha e Japão desencadearam seus respectivos e conectados expansionismos. Eles gozavam de larga vantagem na produção de armamentos dada a defasagem da indústria bélica estadunidense, que não acompanhou a produção nipo-germânica nem de longe. Segundo a visão intervencionista e realista expressa por Lippmann, o resultado desta política, que visava à paz, foi uma guerra de proporções devastadoras, e que acabou “encostando a política externa dos EUA na parede”.

O isolacionismo no espectro político refletia uma condição das próprias mentalidades dentro dos EUA. Lippmann (1944, pp. 11 e 54) observou que essa geração (a dele inclusive), havia sido criada num sistema cultural e ambiente político em que os gastos militares eram percebidos como medidas antiprogressistas, imperialistas, reacionárias e arcaicas, defendidas apenas por “militaristas” que se opunham ao pacifismo e ao desarmamento. Em nome do pacifismo, teriam sido deixadas de lado as políticas de segurança nacional e a diplomacia internacional, bem como as políticas de alianças que caíam no descrédito popular já fruto de um estabelecido preconceito. Esta visão hegemônica constituíra-se durante, pelo menos, os cem anos posteriores à doutrina Monroe, em que a segurança dos EUA não foi posta à prova nenhuma vez, tampouco o cumprimento com as obrigações assumidas com países aliados, resultando no que os realistas chamaram de uma falsa percepção de segurança. Tratava-se, para ele, de uma perigosa incompreensão do sistema internacional, expressa como política de Estado na Conferência do Desarmamento de Washington, aberta em 1932.

A mesma compreensão e postura foram seguidas pelo Brasil. O posicionamento de Getúlio Vargas (1882-1954) em se manter no isolamento, a exemplo dos EUA e demais

países latino-americanos, mostrava-se conflitante com o próprio estreitamento ideológico que manifestava em relação aos regimes totalitários europeus, o que ficara evidenciado no polêmico discurso pronunciado em junho de 1940, a bordo do navio Minas Gerais².

Geoestrategicamente o Brasil não se encontrava em uma posição favorável no irromper da Segunda Guerra Mundial. Principalmente após a abertura da frente norte-africana, em 1941. Facilmente poderiam ser atacadas bases litorâneas brasileiras (como em Natal) além das ilhas atlânticas (como Fernando de Noronha), ao alcance de unidades de vôo da *Luftwaffe*, engajadas no *Afrika Korps*. Mesmo antes disso, o desenvolvimento das cabines pressurizadas para aeronaves de caça e bombardeio, na década de 1930, inseriu, de forma irreversível, a arma aérea na política de poder, constituindo um poder aéreo que trouxe o hemisfério ocidental aos estratagemas de guerra mundial e às políticas de segurança internacional.

A situação política dos EUA: “radiografia” institucional

Já com a Segunda Guerra Mundial em curso, pode-se dizer que o governo de Franklin Delano Roosevelt (1882-1945) gozava de relativa estabilidade. Contudo, se entendermos o termo “estabilidade das políticas” conforme define Tsebelis (1996, p. 91) (como a ausência de potencial de mudança de políticas), ao passo da estabilidade do governo em face da realidade da guerra, a necessidade de mudança de suas políticas de segurança (o que passava pelas políticas comerciais) resultaria teoricamente na instabilidade das políticas, que numa relação inversa dependeria exatamente da estabilidade do próprio regime presidencialista.

Para que seja possível identificar o grau de estabilidade das políticas estadunidenses nesse período - no sentido da oposição entre estabilidade e flexibilidade para tornar ágil a resolução de problemas -, seguindo os pressupostos de Tsebelis (1996, pp. 91 e 98) seria necessário verificar, nos diferentes contextos institucionais, a situação de seus *veto players* - os atores individuais ou coletivos dos quais formalmente há dependência de concordância em tomadas de decisão política -, ou seja, qualquer ator capaz de bloquear institucionalmente a adoção de uma política.

² O discurso foi proferido durante o almoço de comemoração do dia da Marinha do Brasil, em companhia do alto escalão das armas brasileiras, no dia 11 de junho de 1940. Sua transcrição foi publicada in: BARROS, Edgard Luiz; FARIA, Antonio Augusto. *O retrato do velho*. São Paulo: Atual, 1984, pp. 89-92.

É necessário identificar o número de *veto players*, suas incongruências e condição de coesão interna; fatores que segundo Tsebelis (1996, pp. 91, 98 e 105) determinam o grau de aumento da estabilidade política. Outras variáveis políticas, como o sistema eleitoral, a coesão partidária, o número de Câmaras e o tipo de regime, devem também ser levados em conta.

Tratando, inicialmente, do regime de governo, o presidencialismo nos EUA está firmemente solidificado na tradição política iluminista dos fundadores de sua Constituição. Em função disso, sua rigidez temporal é compensada pela possibilidade de fiscalização mútua entre os poderes Executivo e Legislativo.

Como uma República Federal Presidencialista, a formulação e a proposição de políticas cabem ao Legislativo – o Congresso - o que dá aos seus *veto players* – Senado e Câmara dos Deputados – vantagem significativa no processo de formulação de políticas; submetendo-as ao Executivo que exerce aí poder de sanção ou veto.

Sendo assim, o Executivo governa, mas não legisla. As *executive orders*, de origem presidencial, não têm o estatuto de lei, funcionando apenas como ordens normativas, que por sua vez dependem de uma legislação pré-existente. Mesmo as emendas têm que passar, obrigatoriamente, pelo Congresso.

O Congresso, poder Legislativo estadunidense - o *policy maker* nos EUA -, está organizado em dois níveis: uma Câmara Alta – o Senado (que representa os Estados) - e uma Câmara Baixa – a Câmara dos Representantes ou a Câmara dos Deputados (que representa o povo) -, tipo de legislatura denominada bicameralismo, também tributária dos textos clássicos de filosofia política iluminista. São diferentes fontes de legitimidade por representarem diferentes segmentos sociais, conformando diferentes parcelas de eleitorado. Historicamente, lembra-nos Tsebelis (1996, p. 102), as Câmaras Altas estão comprometidas com a aristocracia.

Contudo, suas atribuições nos EUA são praticamente idênticas, tendo uma legislação que ser aprovada nas duas câmaras para entrar em vigor; assim como as responsabilidades políticas, como no caso aqui tratado de legislar a política externa, não é prerrogativa exclusiva do Senado, apenas a ratificação de tratados internacionais.

Por se tratar de uma organização federativa de governo - traço também originário do pensamento político iluminista -, a Câmara Alta tem poder de veto sobre a Baixa, ou seja,

“. . . a legislação proveniente da Câmara dos Deputados é [ou pode ser] abortada antes mesmo de chegar ao presidente da República” (TSEBELIS, 1996, p. 109).

Quando o poder de veto da Câmara Baixa é anulado, o poder da Câmara Alta passa a funcionar como “autoridade”, o que acaba transformando, nesses casos, o sistema bicameralista em unicameralista. Esses mecanismos de pesos e contrapesos institucionais (*cheks and balances*), ou seja, as possibilidades de uma câmara anular as decisões da outra, aumentam a possibilidade de mudança do *status quo* - possibilidade designada como *winsset* do *status quo* -, garantindo a vigência do bicameralismo. Quando esses *cheks and balances* não funcionam, a ponto de impedir políticas verticalizadas da Câmara Alta, submetendo pela autoridade a Baixa, passa a vigorar o unicameralismo de fato.

Para o cientista político holandês, Arend D'Engremont Lijphart, os EUA “. . . comportam uma legislatura incongruente assimétrica . . .” (citado por TSEBELIS, 1996, p. 106), o que, entendemos nós, privilegia este unicameralismo, dependendo da circunstância política.

Os pesquisadores na área de política internacional afirmam que sistemas bipartidários e majoritários, como o dos EUA, promovem maior moderação das posições partidárias, o que resulta numa maior estabilidade do poder Executivo, bem como escolhas mais claras por parte do eleitorado, conformando maiorias expressivas, desde que haja, nesse caso, “diferenças nítidas entre os partidos” (LIJPHART, 1984, p. 88), no caso dos EUA o Democrata e o Republicano.

Numa perspectiva histórica, essas diferenças não estão claramente postas. A idéia de que o Partido Democrata, por exemplo, estaria filiado invariavelmente à posições progressistas, não se verifica na defesa que empreendeu à expansão da escravidão para os novos territórios agregados aos EUA no séc. XIX. Da mesma forma, o apoio sulista à ala conservadora do partido, após o término da Guerra Civil. O que nos parece uma contradição, de fato, condiz com uma idealização que via de regra é elaborada sobre as posições tomadas pelo Partido Democrata, que se tornam mais progressistas apenas a partir do início do séc. XX.

É a partir daí que uma linha mais bem definida passa a distinguir os partidos. Enquanto os democratas legislam em prol da assistência social e dos direitos humanos, começando a estabelecer ligações com movimentos sindicais e sociais em prol das minorias

indígenas, afro-descendentes e hispânicas, pela legalização do aborto e contrários à pena de morte; os republicanos mantêm-se pelo crescimento econômico por meio da redução de impostos e estabelecem ligações com os setores mais conservadores da sociedade estadunidense, em especial com grupos religiosos tradicionalistas, sendo assim, contrários ao aborto e favoráveis à pena de morte.

O partido Republicano, com a vitória na Guerra Civil (1861-1865), deu as cartas na política estadunidense até a crise de 1929. Com a crise econômica e o *New Deal* é que Roosevelt e os democratas assumem a bandeira do social. A partir daí as distinções tornaram-se mais claras. Enquanto democratas levantavam a bandeira das mudanças para adequação à uma sociedade moderna e em transformação; os republicanos defendiam os "valores tradicionais americanos" e, por conta disso, se auto-intitulam patriotas.

É necessário ainda levar em consideração seu grau de coesão interna e disciplina partidária. Mas, até aqui, o diagnóstico é de um Executivo estável. As diferenças de posição política dentro dos partidos, precedentes de uma decisão, determinam seu grau de coesão; bem como seu poder de influência sobre o voto de seus parlamentares determina sua disciplina.

Tomando a coesão entre partidos, o cientista político Scott Mainwaring (1989, *passim*) afirma que regimes presidencialistas – como o dos EUA – provocam falta de coesão partidária, uma vez que o próprio presidente acaba se valendo de suas diferentes posições políticas para constituir suas coalizões.

Quanto à disciplina, o sistema eleitoral bipartidário nos EUA acabou atribuindo, às bancadas regionais, imensa importância. Historicamente, os democratas tendem a votar, quando a matéria é sobre organização social, junto com os republicanos; enquanto em termos econômicos os republicanos votam, via de regra, com os democratas.

Esta relativa disciplina é demonstrada também pela quase nula ocorrência de políticos mudando de um partido para o outro, à exceção de dissidentes. A fidelidade partidária é, assim, enrijecida pela longa tradição a qual os partidos são tributários e pelo grau de seu comprometimento com suas bases. Tomemos como demonstrativo disso a altíssima taxa de reeleição dos políticos estadunidenses, entre 60% e 80% (Cf: REINER, 2007, *passim*). O índice se deve ao alto grau de identificação do eleitorado mediano com os partidos, por conta das claras diferenças e comprometimento que mantêm com setores

distintos da sociedade estadunidense.

Entretanto, deslocando o objeto para uma análise comparativa, no contraste entre o sistema político dos EUA e do Reino Unido, o que Tsebelis (1996, p. 90) constatou foi uma relativa indisciplina dos Partidos Democrata e Republicano e uma também relativa independência das burocracias e a ausência de uma Suprema Corte forte.

Caracterizados o regime político e o sistema partidário, debruçemo-nos agora sobre a identificação dos *veto players*. Eles podem ser institucionais, ou seja, *institutional veto players*, especificados pela Constituição de 1789, ou aqueles que de fato tenham poder de veto para determinada situação política. Há três *veto players* institucionais nos EUA: dois legislativos – as duas casas do Congresso - e um executivo – a Casa Branca, o *veto player* individual.

A existência de atores externos àqueles previstos pela Constituição demonstra que atores institucionais e partidários não são os únicos *veto players* em um sistema. Tsebelis chama a atenção para grupos de interesse, e no estudo de caso aqui tratado – no qual devemos identificar todos os *veto players* relevantes -, tanto o setor emergente da indústria armamentista como o Exército são atores expressivos nesse sistema. Cabe-nos verificar se constituem, de forma idiossincrática, *veto players* de fato pelo poder de vocalização que possuíam nessa área de política específica. Implica verificar o próprio poder de influência do Exército e desse setor industrial na política dos EUA.

As Forças Armadas estavam subordinadas diretamente ao Departamento da Guerra (*War Department*), que funcionou de 1789 a 1947 e cujo secretário estava subordinado diretamente ao presidente dos EUA. Desta forma, estava absorvido pelo *veto player* institucional individual.

O outro setor envolvido, a indústria bélica, até pelo menos 1943, com a entrada dos EUA na guerra e o desencadeamento da massiva produção armamentista, era ainda inexpressivo a ponto de vocalizar seus interesses como *veto player*.

A própria produção armamentista durante Primeira Guerra havia se dado exclusivamente pelo governo. No início da Segunda Guerra não se verifica uma dedicação dos militares aos negócios ou à política, na mesma medida em que o mundo dos negócios não se interessava pelos contratos militares nos EUA, entendidos como pouco lucrativos. Como consequência, em 1941, apenas 56 grandes empresas detinham 75% do valor total

dos contratos de guerra. Sendo assim, segundo esta análise, no modelo proposto não haveria *veto players* não institucionais.

Para este estudo de caso haveria somente *veto players* institucionais, de cuja concordância dependia qualquer possibilidade de mudança na política externa dos EUA. Desta forma, o governo era incapaz, sozinho, de mudar a legislação que pretendia substituir. A política interna e suas duas casas seriam, portanto, as esferas decisórias. O ator que detivesse os instrumentos de definição de agenda³ acabaria tendo vantagem no processo de mudança de políticas e, nesse caso, o ator privilegiado era o próprio Executivo (Cf.: TSEBELIS, 1996, p. 97).

Todavia, o modelo de Tsebelis parece-nos apresentar um problema significativo. Anular forças expressivas como o Exército, apenas pelo fato de estar absorvido pelo *veto player* individual, o Executivo, impossibilita-nos de mensurar seu poder de influência tanto sobre o Executivo quanto sobre outras esferas de poder, como a indústria bélica, que nos parece anulada também pelo modelo, por não constituir-se *stricto sensu* como *veto player* não-institucional.

O mesmo pode ser dito sobre a crescente opinião pública nos EUA e o poder de influência que pode ter exercido sobre os *veto players* institucionais. Os veículos de comunicação de massa, tanto a mídia impressa como radiofônica e cinematográfica, conformadores de sentidos comuns e da própria opinião pública, da mesma forma parecem “não caber” no modelo teórico.

De certo que não constituem *veto players* por não dependerem deles as decisões que alterariam, de fato, as políticas sob análise, mas anular seu poder de influência sobre os processos de mudança parece-nos igualmente equivocado. Dentre as variáveis independentes do tamanho do *winset* do *status quo* está a condição de seus *veto players*, primeiro de congruência, ou seja, o grau de diferença entre as posições políticas de seus atores.

Para Tsebelis (1996, p. 101), conforme aumenta a distância entre os *veto players* numa linha de política – distância denominada como “congruência entre os *veto players*” -,

³ George Tsebelis define esses instrumentos como “. . . a prioridade para os projetos de lei de iniciativa do Executivo, a possibilidade de regras restritivas de emendas parlamentares, a prática de computar as abstenções a favor dos projetos do governo, a possibilidade de introduzir emendas a qualquer altura dos debates (inclusive antes da votação final) e outros semelhantes”.

diminui o *winset* do *status quo*. Nisso a diferença de posição entre democratas e republicanos, claramente dada nessa linha, faz diminuir a possibilidade de mudança do *status quo* e, assim, das políticas, que se tornam estáveis. O próprio sistema eleitoral bipartidário constitui um fator de aumento da congruência entre os *veto players*, fazendo-os convergir para o eleitor mediano. Com isso, o diagnóstico é de maior dificuldade para a mudança de políticas.

Outra variável é o índice de coesão desses atores, ou seja, a similaridade de suas posições políticas que, por sua vez, tendo a distância entre os *veto players* diminuída, faz aumentar o tamanho do *winset* do *status quo*.

Transportando o modelo para a análise dos três *institutional veto players* nos EUA, segundo David R. Jones (1993, *passim*) em sua análise de importantes leis na história estadunidense, o executivo (Casa Branca), como ator individual, seria caracterizado pela falta de congruência; enquanto o Senado, moderado pela exigência de maioria de dois terços ou de três quintos para impedir obstruções, seria congruente em relação à Câmara dos Deputados, por sua vez partidária e coesa.

Executivo coeso de um lado, Legislativo de um bicameralismo congruente e assimétrico de outro. Esta foi a arena onde se deu o debate sobre a mudança na legislação regulatória do comércio internacional de armas entre EUA e América Latina, e é sobre o contexto dessas mudanças e as forças e interesses envolvidos que nos dedicaremos agora.

O isolamento estadunidense

Declarada em 3 de outubro de 1939 por Franklin Delano Roosevelt, a neutralidade dos EUA frente à guerra européia gerou, até 1943, um intenso debate entre intervencionistas e isolacionistas na arena interna da política estadunidense.

Os intervencionistas, de visão política realista, afirmavam que a primeira linha de defesa do hemisfério ocidental, o equilíbrio de poder entre Europa e Ásia, já havia sido rompida pela expansão germano-japonesa. Os isolacionistas, de visão política idealista, acreditavam que as grandes distâncias oceânicas poderiam tornar secundária a questão do equilíbrio de poder no Velho Mundo.

A neutralidade declarada em 1939 tinha raízes mais antigas, se quisermos tomá-la como um processo de longa duração, desde 1919 com o término da Primeira Guerra.

Lippmann (1944, p. 40) identificou um período de “isolamento ilusório” ainda anterior na política externa dos EUA, que teria ido de 1823 a 1898, caracterizado por uma renúncia à política de força e, assim, à produção armamentista, bem como à política de alianças.

Um segundo período de isolamento, de 1919 a 1942, foi acentuado fortemente pela depressão econômica do final da década de 1920, fazendo com que as democracias se voltassem, de forma protecionista, para a resolução de seus próprios problemas econômicos.

Fruto desse processo, as várias leis de neutralidade, aprovadas pelo Congresso dos EUA, na década de 1930, constituíram políticas isolacionistas em relação à guerra, atribuída por seus artífices, em grande medida, a fabricantes de armas ávidos por lucros comerciais. Neste conjunto de leis, os atos de neutralidade promulgados em 1935 proibiam a venda de suprimentos de guerra a países beligerantes.

De 1937 a 1941, instaurou-se um intenso debate, na arena política interna dos EUA, entre idealistas e realistas, em torno da suspensão dos embargos referentes à venda de armamentos, à troca de destróieres da Primeira Guerra por bases militares em países vizinhos, ao serviço militar nos EUA, ao financiamento e arrendamento a governos Aliados, e à revisão dos *Neutrality Acts*. Entretanto, o debate não excedeu a arena política, não tendo a sociedade civil nos EUA sido esclarecida quanto à gravidade das questões em jogo e mobilizada no sentido de pressionar para que mudanças ocorressem (LIPPMAN, 1944, p. 51).

A apenas dois meses do início da guerra, o Senado dos EUA, por maioria, ratificou as leis de neutralidade. Em julho, adotou a resolução da Comissão de Relações Exteriores, que recusava a suspensão do embargo que impedia a venda de armamentos para Inglaterra e França, para que resistissem à Alemanha. Enquanto isso, era aprovada a guerra econômica contra o Japão (aliado da Alemanha desde 1936), seguindo recomendação do Ministério do Exterior. Duas medidas contraditórias que demonstravam, segundo Lippmann (1944, p. 49) - cujas críticas estão engajadas no lado intervencionista -, a ausência de uma política externa coerente por parte dos EUA no começo da guerra.

O partido isolacionista reconhecia a situação conflituosa no sistema internacional frente à expansão germano-japonesa, tal como o partido intervencionista. Mas, para esta visão idealista, a não aliança com os governos que se opunham à expansão do Eixo

(Inglaterra e França), bem como a manutenção dos embargos em relação ao comércio internacional de armas, seriam garantias de que os EUA se manteriam intocados pela guerra inevitável na Europa.

Para o partido intervencionista, os EUA só poderiam manter seus compromissos estabelecendo alianças, o que passava pela revogação dos atos de neutralidade e a liberalização comercial de armas.

Para os intervencionistas, as políticas de desarmamento haviam furtado dos EUA sua “virilidade” e colocando-os como retardatários frente à corrida imposta pelo Eixo. Para estes realistas, sequer o argumento dos isolacionistas, de que o pacifismo estava expresso já no discurso dos “pais fundadores da nação”, estava correto. Lippmann (1944, p. 71), cuja defesa do intervencionismo, no livro *A política externa dos EUA*, rendeu-lhe 330 mil exemplares vendidos em apenas três meses, afirmou que: de Washington à Monroe, tanto a preparação para a guerra quanto as políticas de aliança eram fundamentos da política externa dos EUA, as quais haviam sido obscurecidas pelo “pacifismo” que deturpara o discurso dos mesmos heróis.

O espectro do nazismo ronda a América

No contexto deste perfil de política externa, no irromper da Segunda Guerra, as repúblicas latino-americanas estavam impedidas de adquirir armamentos dos EUA. Frente ao perigo demonstrado pela expansão nazista na Europa e japonesa na Ásia, de quem iriam adquirir armas então? Dos próprios nazistas.

No caso brasileiro, o resultado encontrado para o entrave estadunidense em relação ao fornecimento de armas é, no mínimo, antagônico. Dois fatores poderiam pesar na possibilidade de uma aliança brasileira com países do Eixo ao eclodir da guerra. O primeiro era a admiração de parte relevante do oficialato - desde tenentes e capitães a membros de alta patente das forças armadas - às ações militares da *Wehrmacht* antes mesmo da invasão à Polônia em 1939 – marco tradicional do início da Segunda Guerra Mundial; havendo ainda manifesta admiração ao próprio regime nacional-socialista. O segundo fator era a existência de fanáticos nazistas, principalmente nos Estados sulistas brasileiros, que já vinham sendo arregimentados por agentes políticos dos governos alemão e italiano para servir à rede de espionagem do Eixo.

Oswaldo Euclides de Sousa Aranha (1894-1960), Ministro das Relações Exteriores do Estado Novo, afirmava que cerca de 10% da população brasileira estava favorável aos alemães no início da guerra (Cf.: SILVA, 1965, p. 67). Isso se explica, em parte, pela própria ação de agentes dos governos fascistas em países latino-americanos. Desde 1935 agentes da Gestapo passaram a se infiltrar em países sul-americanos a partir das embaixadas e consulados de países fascistas. Sua missão era arregimentar o maior número possível de alemães e descendentes vivendo na América do Sul, simpáticos à causa nazista, configurando unidades de combate que constituiriam, em caso de guerra, numa força reserva subordinada à SA de Hermann Wihelm Göering (1893-1945).

O exame posterior do material apreendido em 1938, com o fracasso da tentativa integralista, denunciou que havia a ação direta de nazistas no complô liderado por Plínio Salgado (1895-1975) e a ação real de agentes alemães em missão no território sul-americano.

A preocupação do Estado Novo com a presença de agentes estrangeiros infiltrados em território brasileiro, fundamentalmente membros do governo nazista em colônias alemãs no sul do Brasil, já havia sido explicitada antes mesmo de os integralistas tentarem a tomada do Palácio da Guanabara. Consta da proibição às organizações políticas, no edito de 1937, assinado por Getúlio Vargas (Cf.: discurso de Getúlio Vargas em Blumenau, em 1941).

Outros países latino-americanos também gravitavam na órbita das ambições do *Reich*. O esforço nazista em direção à América Latina apareceu na reunião de embaixadores alemães com o ministro do Uruguai, em Montevideu, nos dias 28 e 29 de julho de 1938, onde se discutiu a situação política da América do Sul e suas repúblicas, bem como a situação das colônias de imigrantes alemães e o fomento da simpatia ao germanismo nestes países.

No caso brasileiro, as relações diplomáticas com Berlim foram relativamente conturbadas pela ação pouco amistosa do embaixador alemão Ritter. Suas correspondências ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil irritavam, constantemente, com suas notas, o chanceler Oswaldo Arranha, pelo tom agressivo e pedante que manifestava. O fato chegou a ser comunicado ao *Reich*, tendo sido pedida a substituição do embaixador na

oportunidade em que este viajara a Nuremberg para o congresso do NSDAP (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei* ou Partido Nazista). O pedido foi negado.

As relações diplomáticas entre os dois países pioraram com a conseqüente declaração brasileira de que Ritter era *persona non grata*. Em retaliação, Berlim pediu a retirada de Munis de Aragão, embaixador brasileiro na Alemanha, que por sua vez já havia sido transferido, por precaução, à Londres.

Apesar da aparente animosidade diplomática, o desentendimento não chegou a abalar, na totalidade, as relações Brasil-Alemanha. No campo militar chegou a ser agendada, depois de encerrada a missão do general brasileiro Góis Monteiro nos EUA, em maio de 1939, uma visita oficial à Alemanha.

Por mais estranheza que pudesse causar no cenário político internacional, Getúlio Vargas via, na possibilidade, o termômetro ideal para determinar o grau da tensão real existente no velho continente. Góis Monteiro teria possibilidade de ver de perto as manobras de inverno da *Wehrmacht* no mês de outubro e examinar o poderio militar alemão.

Sob o pretexto de determinar as necessidades armamentistas a partir do que ali fosse visto, o general brasileiro justificou sua viagem a George Catlett Marshall (1880-1959), chefe do Estado Maior do Exército dos EUA, argumentando que sua ida à Alemanha não significava nenhuma simpatia dos militares brasileiros ao nazismo.

A preocupação do governo brasileiro se dava, de fato, em razão da existência de contratos para compra de armamentos em vigência, desde 25 de março de 1938, com a empresa alemã *Krupp AG*, uma das líderes mundiais na produção de aço, armas, munições e equipamentos, e que naquele período fabricavam o poderoso canhão *Schwerer Gustav*.

Como sabemos, o governo estadunidense encontrava-se impossibilitado de suprir as necessidades armamentistas brasileiras devido a sua própria necessidade de rearmamento; bem como impedido pelos entraves de sua Lei de Neutralidade. A viagem da missão militar brasileira à Alemanha acabou sendo frustrada pela eclosão da guerra em 1º de setembro de 1939, com as declarações de Inglaterra e França à Alemanha, após a invasão desta à Polônia.

A neutralidade brasileira, declarada logo após o início da guerra, servia diretamente aos interesses comerciais em jogo, uma vez que já estava em curso a entrega dos armamentos adquiridos da *Krupp* pelo Estado Novo.

O material era embarcado, inicialmente, em navios brasileiros que atracavam em portos alemães e, posteriormente, em Gênova. Com a guerra já em curso e na vigência do bloqueio inglês à Alemanha – que se estendeu à Itália –, a entrega do armamento passou a ser feita em Lisboa.

Segundo Hélio Silva (1962, p. 95), o contrato assinado em 25 de março de 1938 compreendia 1.080 canhões de vários calibres, veículos, munições, acessórios e aparelhos, pelo preço de 8.281.383 libras, dos quais 7.667 libras para cada canhão completo.

A negociação imposta pelas necessidades armamentistas foi utilizada pelo governo brasileiro, como argumento, em conversações com os EUA. A alegação era de que, havendo dificuldades em adquirir armamento de seu país e diante das facilidades de fazê-lo com a Alemanha, poderia ser construída uma perigosa simpatia por parte dos oficiais brasileiros em relação aos militares do Eixo, acompanhados pelo oficialato menor, podendo desdobrar-se o fenômeno numa crise ideológica dentro das forças armadas. A retórica foi utilizada como instrumento de pressão ou moeda de troca, na tentativa de liberalização do comércio de armas, por parte dos EUA, ao Brasil.

A dificuldade que Roosevelt teria que atravessar, no intuito de armar as repúblicas da América Latina e evitar uma aproximação maior destas em relação ao Eixo, passava obrigatoriamente pela Lei de Neutralidade. O argumento de fato tinha fundamento. O entrave estadunidense para a política de fornecimento de armas acabou mesmo promovendo a aproximação entre Alemanha e países latino-americanos.

É certo que, tanto nas Forças Armadas quanto nos governos das repúblicas latino-americanas que disputavam a liderança continental, não havia homogeneidade de posições, havendo simpatizantes tanto do nazismo quanto do modelo democrático estadunidense. Ocorre que a condição de impedimento acentuava sobremaneira a influência germânica nos dois círculos.

A Argentina, após a renúncia do Presidente Ortiz e a posse de Ramon Castillo, dissolveu um serviço militar formado por oficiais alemães que treinavam tropas argentinas.

Esses mesmos militares foram acusados de compor uma rede de espionagem cujo interesse seria quebrar a unidade continental americana.

Dois desses militares continuaram a atuar na América do Sul: o general Niedenführ, como adido militar da Embaixada da Alemanha no Brasil; e o tenente-coronel Friedrich Wald, também adido militar de uma Embaixada Alemã, no Chile.

No mesmo período, 28 oficiais argentinos serviam à *Wehrmacht* na própria Alemanha, inclusive na Academia de Guerra. A influência alemã no círculo militar argentino se fez notar com os atos públicos de aceitação aos regimes totalitários europeus e atos de indisciplina praticados contra o governo nos “Centros de instrução de oficiais da reserva”, o que obrigou seu fechamento.

Da mesma forma que os demais países platinos, o Chile se defrontava com o problema da simpatia ao nazismo, que se organizava com o auxílio de agentes alemães infiltrados em colônias germânicas.

A crise diplomática anglo-brasileira

No Brasil, o que parecia ser uma firme aliança com os Aliados, logo deu lugar a uma grave crise com a Inglaterra, que por pouco não pôs fim ao alinhamento desenhado pelo governo Roosevelt. O objeto da discórdia foi o carregamento de armas provindas da Alemanha, compradas pelo Brasil, que deveriam ser embarcadas no navio brasileiro “Siqueira Campos” em Lisboa.

O governo brasileiro havia adquirido e pago cerca de um milhão de libras esterlinas em armas da *Krupp*. O armamento já estava, inclusive, no Rio de Janeiro, porém, dois terços restantes, também já pagos (totalizando mais dois milhões de libras), estavam no caminho entre Essen e Lisboa.

Em razão do bloqueio comercial imposto pela Inglaterra à Alemanha havia necessidade de emissão, por parte do governo inglês, por meio de seu Comitê do Bloqueio, de um *navicert*, para a autorização do transporte das armas. Mesmo após os pedidos que se fundamentavam na necessidade de guarnecer a base de Natal (onde o armamento era imprescindível), a decisão do Comitê Britânico do Bloqueio Econômico foi a de não permitir o transporte de armamentos pelo navio brasileiro.

A decisão fundamentava-se em antecedentes negativos envolvendo o Brasil. Não era a primeira vez que armas alemãs, adquiridas pelo governo brasileiro, eram objeto de desentendimento entre ambos os governos.

A primeira remessa das armas comercializadas com a *Krupp* deixou a Alemanha, em abril de 1940, no navio brasileiro “Raul Soares”. A segunda remessa, tendo partido de Gênova a bordo do “Almirante Alexandrino”, no mês de junho, foi aprisionada por uma esquadra britânica em Gibraltar, requerendo intensas negociações diplomáticas para a liberação da carga. Naquela ocasião ficou acertado que se tratava da última concessão inglesa no caso da comercialização de armas entre Brasil e Alemanha.

Desta forma, um novo incidente se projetava com a decisão do governo brasileiro de ignorar as recomendações inglesas e partir de Portugal com o “Siqueira Campos”, carregado de armas alemãs e com tripulação de quase 400 homens, entre eles o chefe da Missão Militar brasileira na Alemanha, coronel Gustavo Cordeiro de Farias.

No dia 19 de novembro, o navio brasileiro partiu de Lisboa. Apenas dois dias depois, a embarcação foi capturada pela *Royal Navy* e finalmente levada para Gibraltar, tendo sido a tripulação aprisionada e a carga confiscada. Estava instalada a crise diplomática anglo-brasileira.

Os argumentos brasileiros firmavam-se na necessidade de defesa da base de Natal do assédio alemão, já próximo pelo posicionamento da *Wehrmacht* na frente norte-africana; e o fato de que as peças e componentes a bordo do “Siqueira Campos”, que faziam parte do equipamento que já havia aportado nas duas primeiras remessas de armas ao Brasil, não funcionariam dissociadas do conjunto já em terras brasileiras (armas que haviam sido, inclusive, exibidas na parada de 7 de setembro). Deste modo, o equipamento que já estava no Brasil não funcionaria, no intuito de guarnecer a costa brasileira, sem os componentes a bordo do navio apresado pelos ingleses.

Dentre as exigências britânicas para o início das negociações estava a apresentação de comprovação de que o armamento alemão já havia sido pago pelo governo brasileiro, caso contrário, concluir-se-ia que o endividamento com a Alemanha poderia representar fundos germânicos que potencialmente poderiam ser acionados para atividades subversivas na América.

Segundo o contrato firmado entre a *Krupp* e o governo brasileiro, o pagamento deveria ser feito em dólares ou marcos, referentes a 25% da dívida, e o restante em marcos, divididos em 25 prestações que, por sua vez, deveriam ser pagas entre 25 de março de 1939 e três de outubro de 1944 (Cf.: SILVA, 1962, p. 95). Havia, ainda, a bordo do navio brasileiro outro tipo de carga, adquirida dos governos alemão e suíço, tratando-se de equipamentos para a indústria.

Segundo relatório de Osvaldo Aranha (citado por SILVA, 1962, p. 95) ao Secretário de Estado dos EUA, Summer Welles (1892-1961), o Brasil já havia recebido 28 canhões antiaéreos e 16 canhões de campanha de 75 mm, além de veículos, munição e acessórios. O “Siqueira Campos” estaria transportando material complementar para esses canhões; além de mais 48 canhões de campanha e acessórios. Chegaria pelo “Siqueira Campos” um total de 92 canhões a um custo de 750 mil libras.

A dívida brasileira para com a Alemanha era de mais de um milhão de libras. Antes da declaração do bloqueio, em novembro de 1939, o Brasil já havia pagado um total de 1.275 mil libras, em cinco prestações. No ano seguinte, um total de 637.500 libras, referentes às três parcelas posteriores (Cf.: SILVA, 1962, p. 96).

Instalada a crise, partiu do governo inglês, especificamente da atuação apressadora da *Royal Navy*, o recrudescimento das relações com o Brasil. Em apenas dois meses, outros dois navios foram aprisionados por esquadras britânicas: o “Buarque” no dia 26 de novembro e o “Itapé” no dia 1º de dezembro. No primeiro caso, o navio que levava setenta fardos, apontados pelos ingleses como contrabando (Cf.: SILVA, 1962, p. 98), foi levado para Trinidad; já no caso do “Itapé”, 22 cidadãos alemães foram retirados do navio quando abordado por um cruzador-auxiliar inglês a 18 milhas do farol de São Tomé.

Hélio Silva esclarece que, em ambos os casos, os navios navegavam sob proteção da bandeira brasileira, de “porto nacional para porto nacional” (SILVA, 1962, p. 96), e que a ação inglesa atentava contra as imunidades da bandeira neutra. A solução para a crise começou a ser esboçada somente após a interferência dos EUA, que intercedeu em favor do governo brasileiro junto à Inglaterra; porém, qualquer possibilidade de liberação dos navios deveria passar por imposições compensatórias para os ingleses.

A nota com os termos foi entregue ao ministro Osvaldo Aranha no dia 6 de dezembro de 1940. Quanto às suas exigências, é certo que, pelo menos os pontos

pertinentes às relações comerciais com países do Eixo, transporte marítimo de produtos alemães, imobilização de navios inimigos dos Aliados e a interrupção do tráfego aéreo para a aviação italiana, eram questões que extrapolavam o âmbito nacional envolvendo a seguridade das demais repúblicas latino-americanas. Não poderiam ser aceitas de imediato sem o consentimento das repúblicas afetadas direta ou indiretamente pela eventual aceitação brasileira.

O governo brasileiro argumentou que seriam consultados, com a maior brevidade possível, os demais países envolvidos, devendo o “Siqueira Campos” ser liberado frente a esse compromisso. De qualquer forma, toda a América Latina seria afetada, com consentimento ou não, pela decisão brasileira, e segundo declarou o governo na pessoa do ministro das Relações Exteriores, isso ocorreu da pior forma possível: com a deterioração das relações anglo-brasileiras.

Os principais artífices da já desencadeada deterioração foram os militares de alta patente. Tomemos como exemplo o general Góis Monteiro, que aos quatro cantos vociferava que os alemães não precisariam se preocupar em fazer propaganda pró-fascista: os ingleses a faziam (SILVA, 1962, p. 102).

A reticência inglesa contrapunha-se aos vultosos interesses econômicos que a coroa tinha em terras brasileiras, podendo não só conquistar a antipatia da população (de fato logrou reverter o quadro de aceitação da política de guerra britânica após a detenção dos navios brasileiros); mas provocar a nacionalização de empresas de propriedade e capital ingleses em solo brasileiro por parte do governo, em represália no caso de agravamento da crise.

No dia 15 de dezembro, o ministro Osvaldo Aranha foi informado pelo embaixador da Inglaterra no Brasil, Geoffrey Knox (1884-1958), que o “Siqueira Campos” havia sido liberado. No dia 18, o *Foreign Office*, divulgou a decisão do governo inglês, inclusive a de liberar a mercadoria apreendida como contrabando, tratando-se de “... peças de algodão e perfumes argentinos” (SILVA, 1962, p. 104).

A liberação do navio brasileiro estava diretamente vinculada à aceitação dos termos britânicos; e a crise foi encerrada com o discurso de Getúlio Vargas, proferido em 31 de dezembro no banquete das Classes Armadas, no qual advertiu a Inglaterra seriamente.

A crise serviu não só aos interesses alemães como propaganda gratuita - conforme afirmava Góis Monteiro – mas, na prática, para estabelecer uma proximidade ainda maior entre Brasil e EUA, atribuindo-se a libertação do navio brasileiro à interferência direta de Roosevelt; o que constituiu um contrapeso ao problema dos impedimentos legais para fornecimento de armas por parte dos EUA.

Mas o arbítrio estadunidense revelava a incapacidade, demonstrada empiricamente pela crise, das instituições em promover mudanças na política externa, quanto ao comércio internacional de armas, atirando repúblicas latino-americanas em direção ao Eixo.

O ponto final sobre o assunto foi dado somente no dia 24 de junho de 1941, em relação ao destino dado ao armamento alemão apreendido no navio “Bajé”. O livre transporte do material poderia ser feito apenas em navios estadunidenses que deveriam retirar o armamento em Lisboa e transportá-los aos EUA, e somente lá as peças poderiam embarcar em navios brasileiros.

Ao mesmo tempo em que a intervenção dos EUA aproximou o Brasil de sua autoridade, o estrago já havia sido feito. A vigência anacrônica da Lei de Neutralidade havia aproximado comercialmente uma república latino-americana, essencial para o esforço defensivo dos EUA, do país-líder do Eixo, corroborando o parecer de Lippmann (1944, p. 40), de que até 1943 os EUA não tinham uma política externa definida em relação ao conflito mundial.

O aparelho cultural, já montado anos antes no contexto do Panamericanismo (proposto em 1890 por Blaine, enfraquecido pela intervenção estadunidense em Cuba em 1898 e pelas várias intervenções subseqüentes na América Latina, interrompido pela crise de 1929 e retomado neste novo momento), teria que reverter o estrago; enquanto a política interna deveria rapidamente anular os efeitos demonstrados negativos da Lei de Neutralidade, mudando sua política externa no sentido de ajustá-la à realidade da guerra.

Esta ação dependeria diretamente de seu potencial de mudança de políticas públicas, que por sua vez dependeriam do desenho de suas instituições, da vontade e do poder de vocalização de seus atores.

Políticas e instituições em prova

Nesse caso específico, a rapidez necessária para o ajuste das políticas estadunidenses, no âmbito do comércio internacional de armas, esbarrava na incongruência e incoerência de seus *veto players*.

O regime presidencialista, por contemplar representações proporcionais, segundo autores como o cientista político alemão Peter J. Katzenstein e o cientista político Ronald Rogowski, deveria estar associado à abertura comercial, assim sendo, ao crescimento econômico; uma afirmação que idealiza o liberalismo. No caso dos EUA, verificamos que a vigência de políticas protecionistas, criadas no contexto do *New Deal*, constituía uma contradição para um novo momento que precisava urgentemente ser compreendido.

Não que medidas protecionistas fossem antagônicas em relação aos regimes liberais, de fato elas foram largamente praticadas por esses governos, mas impediam a percepção da nova conjuntura conformada pelo estado caótico de um sistema internacional em guerra e, assim, das próprias políticas de segurança, constituindo, a segurança internacional, um bem de consumo fundamental para os Estados envolvidos; e sua liberalização, uma necessidade.

A mudança dessas políticas frente ao problema das barreiras comerciais criadas pela Lei de Neutralidade dependeria do grau de flexibilidade das políticas estadunidenses. Nesses termos, no sentido de caracterizar inicialmente os *veto players* envolvidos, é preciso sublinhar que a estabilidade das políticas seria o campo de ação dos atores satisfeitos com o *status quo*, e é o caso exclusivo dos isolacionistas, republicanos, presentes nas duas câmaras do Legislativo, incongruentes com os democratas, que contavam com o *veto player* individual, o Executivo.

Conforme a segunda proposição de Tsebelis (1996, p. 95), o *winset* do *status quo* não aumenta quando as distâncias entre os pontos ideais dos *veto players* aumentam e, nesse caso, eram equidistantes. A questão é que a vontade política de alterar o *status quo* era do Executivo, que apesar de exercer poder de veto não legislava, mas detinha o controle agenda.

Aplicando o modelo

É aqui que analisaremos o aspecto final deste trabalho: a correlação entre as instituições específicas e os resultados particulares, ou seja, entre as instituições

constitutivas da política interna estadunidense e a mudança na legislação concernente ao comércio internacional de armas.

Para isso, utilizaremos o modelo teórico já apresentado de Tsebelis (1996, p. 93), que atenta para a colocação dos “pontos ideais” dos atores envolvidos no espaço político, conformando os pontos que podem efetivamente derrotar o *status quo*, o “*winset* do *status quo*”.

Seguindo este mesmo modelo, em tese “... quanto mais pontos (isto é, propostas de política) puderem derrotar o *status quo*, mais este será suscetível a mudanças” (TSEBELIS, 1996, p. 93). Isso explica porque as mudanças tardaram a acontecer, quando as posições claramente opostas entre os dois partidos políticos no Legislativo determinaram sua equidistância e o engessamento do *winset* do *status quo* numa dimensão pequena.

Contando com o ponto ideal do único *veto player* que não tinha a prerrogativa de formular leis, a solução paliativa se deu por meio de emenda presidencial submetida ao Congresso, que permitia a fabricação e obtenção de armas destinadas à comercialização com os demais países americanos. Pesou o fato de esse ator ser o detentor da agenda.

O pedido de revisão da Lei de Neutralidade foi feito em outubro de 1941 pelo presidente Roosevelt e seu secretário de Estado, Cordell Hull, em sessão do Congresso. No pedido estava explícito que os EUA poderiam, dali por diante, fornecer armas aos países beligerantes. Depois de seis semanas de intenso debate a proposta foi aprovada.

Derrubadas as barreiras comerciais, imediatamente Grã-Bretanha e França adquiriram grandes quantidades de aeronaves e armamentos. Em seguida passou a regulamentação do patrulhamento das águas costeiras, o aumento dos efetivos das Forças Armadas e a mobilização dos destróieres que haviam combatido na Primeira Guerra. Pelo Senado, o Executivo aprovou ainda a ampliação do quadro do pessoal do Departamento Federal de Investigações para o combate à espionagem e à sabotagem.

Pode-se dizer que o resultado do processo tenha corroborado com o passo seguinte do governo brasileiro em direção aos Aliados e, mais especificamente, aos EUA, com o rompimento formal com o Eixo, o que foi consumado na Conferência dos Ministros de Relações Exteriores do Rio de Janeiro, em janeiro de 1942, em decorrência do ataque japonês à Pearl Harbour.

O fato mudou drasticamente o posicionamento do governo de Vargas, que passava a ter apenas nos Aliados a possibilidade de aquisição de armamentos. Desta forma, o Brasil foi anexado à estratégia de guerra dos EUA, como uma extensão de suas forças armadas, no caso específico da extensão estratégica de bases aeronavais.

Na Conferência do Rio de Janeiro, as vinte e uma nações latino-americanas reconheceram o ataque a Pearl Harbour como uma agressão ao continente e responderam-na com declarações de guerra ao Eixo. Entre dezembro de 1941 e janeiro de 1942, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana já haviam declarado guerra aos países do Eixo, enquanto Colômbia, Equador, México e Venezuela rompiam com eles suas relações diplomáticas.

O Brasil, já em janeiro de 1942, rompeu relações diplomáticas com o Eixo e declarou-lhes guerra em agosto, enviando a FEB (Força Expedicionária Brasileira) para o combate na Itália. A aviação mexicana, em junho de 1942, combateu nas Filipinas e em Formosa. A Força Aérea Paraguaia fez patrulhamento aéreo no Atlântico Sul.

Para os EUA, a Conferência foi o campo de guerra onde obtiveram sua primeira grande vitória diplomática no hemisfério, convertendo a política de neutralidade e isolamento em esforço ofensivo.

Conclusões

Evidenciamos aqui, conforme formulação de Tsebelis, que existe uma relação óbvia entre estabilidade das políticas e instabilidade do governo. Para ele “. . . um governo que tenha políticas estáveis pode se tornar imobilizado” (1996, p. 109).

Validamos a hipótese de que a guerra é um fator determinante para a desestabilização das políticas nos regimes presidencialistas, uma vez que obriga suas instituições a instrumentalizarem um potencial de mudanças de políticas públicas. Quando isso se dá num regime estável, como o dos EUA - que tem diminuídas as possibilidades de mudança do *status quo* -, o que ocorre é uma pressão para o aumento do *winset* do *status quo*, forçando as mudanças.

No caso dos EUA, sua estabilidade, sob Roosevelt, deve ainda ser relativizada. Tendo enfrentado a mais dura recessão da história dos EUA quando assumiu o governo em

1933, teve ainda que se enfrentar com uma forte oposição ao *New Deal*. A estabilidade diagnosticada é, portanto, das instituições de governo naquele regime.

O modelo teórico desenvolvido por Tsebelis serviu-nos para radiografar o desenho das instituições políticas estadunidenses e para verificar seu potencial de mudança de políticas, do que dependia sua adequação às novas realidades impostas pela guerra e pela decorrente reorganização do sistema internacional. Contudo, pensamos que atores como a opinião pública nos EUA, a imprensa, e outros atores formadores de opinião, por exemplo, tenham sido minimizados em importância pelo modelo. Fica demonstrada a necessidade de incorporar fontes documentais que mapeiem a condição da opinião pública na análise e verificar em que medida esses atores influenciaram os *veto players* institucionais ou, até mesmo, na possibilidade de se constituírem em *veto players* não-institucionais.

Vimos que a questão da capacidade de mudança de políticas foi fundamental no gerenciamento das assimetrias nas relações entre EUA e América Latina, determinando a liderança daqueles no processo de militarização de suas relações políticas e econômicas frente à realidade da guerra, tragando as repúblicas latino-americanas para sua esfera de influência num esforço inicialmente defensivo.

Bibliografia

BARROS, Edgard Luiz; FARIA, Antonio Augusto. *O retrato do velho*. São Paulo: Atual, 1984.

BEMIS, Samuel Flagg. *The Latin-American policy of the United States: An historical interpretation*. New York: Norton Library, 1967.

BERGER, Mark T. *Under northern eyes: Latin-American studies and U.S. hegemony in the Americas (1898-1990)*. Bloomington; Indianapolis: Indiana University Press, 1995.

CONNEL-SMITH, Gordon. *The United States and Latin America: An historical analysis of Inter-American Relations*. London: Heinemann, 1974.

COTLER, Julio C. *Latin America and the United States: The changing political realities*. Stanford, Calif: Stanford University Press, 1974.

GIL, Federico. *Latin-America – United States Relations*. Nova Iorque: HBJ, 1971.

JAMES, Leonard F. *American foreign policy*. Illinois: Scott, Foresman and Company, 1967.

LIJPHART, Arend. *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

LIPPMANN, Walter. *A política exterior dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Atlantica, 1944.

LOWENTHAL, Abraham. *La convivencia imperfecta: Los Estados Unidos y America Latina*. México: Nueva Imagem, 1989.

MAINWARING, Scott. "Presidentialism in Latin América: A review essay". *Latin América Research Review*, 25, 1989.

ROGOWSKI, Ronald. "Trade and the variety of democratic institutions". *Internal Organization*, 41, 1987.

SILVA, Hélio. *Guerra Inevitável. 1939-1942*. São Paulo: Editora Três, 1975.

TSEBELIS, George. "Processos decisórios em sistemas políticos: *Veto Players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo". *Informe Anpocs*. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. N. 53, dez/1996.