

# Da Itália à Coreia: decisões sobre ir ou não à guerra

---

---

Recente nos estudos de política externa, o chamado novo institucionalismo surgiu nos Estados Unidos na década de 1970. A principal diferença deste modelo em comparação com correntes teóricas anteriores, como o realismo e o liberalismo, reside no fato de buscar em fatores internos as explicações para o processo decisório que leva um país a definir uma política externa particular. Assim, o novo institucionalismo se volta para os elementos constituintes do Estado, o modo como está estruturado e o processo de tomada de decisões. Compõe, portanto, a literatura que trata das formas políticas de ordenamento dos processos decisórios, examinando também os atores que deles participam e o contexto interno em que atuam.

No livro *Da Itália à Coreia: decisões sobre ir ou não à guerra*, Vagner Camilo Alves utiliza as ferramentas do institucionalismo para analisar dois momentos da história do Brasil: a participação na Segunda Guerra Mundial e a não-participação na Guerra da Coreia, em 1953. Premiada como melhor tese de Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (IUPERJ), no ano de 2006, a obra faz uma abordagem comparativa dos processos decisórios relativos ao envolvimento militar do país nestas guerras. O estudo mostra que enquanto no regime ditatorial (primeiro governo Vargas) não havia grande anseio das potências estrangeiras pela presença de soldados brasileiros na Europa, no pe-

---

**Suellen Borges de Lannes:** Bacharela pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense, na área de relações internacionais e política externa brasileira.

riodo democrático (segundo governo Vargas) passou a existir forte pressão externa para o envio de tropas ao Sudeste Asiático.

Professor da Universidade Federal Fluminense (UFF) e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST), Vagner é também autor do livro *O Brasil e a Segunda Guerra Mundial: história de um envolvimento forçado* (2002), oriundo da sua dissertação de mestrado, defendida no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Nesse livro, Alves estudara o processo decisório de criação da Força Expedicionária Brasileira (FEB), trazendo à tona os atores que pressionaram para a entrada do país na Segunda Guerra Mundial: de um lado, o governo dos Estados Unidos, em busca de matérias-primas, bases estratégicas e apoio político; de outro, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), favorável à atuação do Brasil junto aos estadunidenses no teatro de guerra, e o Exército nacional, esperançoso de conseguir, com esse alinhamento, a tão sonhada modernização do seu aparato bélico.

Munido de documentos e obser-

vações obtidos nessa pesquisa, em seu segundo livro, Alves analisa também o processo decisório que resultou no não-envio de tropas à Guerra da Coréia. Da mesma forma como trata da presença da FEB na Itália, Alves examina a atuação do governo estadunidense e do brasileiro no caso coreano. Em ambos os conflitos, procura definir claramente os atores políticos e, por meio da interação entre eles e da circunstância em que isto ocorre, entender os caminhos que levaram o Brasil a diferentes escolhas.

Seguindo o pensamento neo-realista, centrado nas relações de poder entre os Estados nacionais, faz ainda uma análise dos dois contextos internacionais que influenciaram os processos decisórios. Estes apresentam uma natureza reativa, ou seja, foram respostas a estímulos externos. Por isso, o autor procura analisar o sistema internacional e as potências que o regulavam. Como observa Alves, em 1943, quando a FEB foi concebida, já era sensível a expansão dos EUA e da União Soviética. Da mesma forma aconteceu em 1952, quando a bipolaridade estava consolidada. Portanto os dois momentos analisados encontra-

vam-se sob os efeitos do sistema bipolar, estando o Brasil inserido na órbita de influência dos Estados Unidos.

Em decorrência dessa similaridade de contextos, a teoria neo-realista mostra-se insuficiente para explicar por que o Brasil aceitou participar da Segunda Guerra Mundial, mas não da Guerra da Coreia. Assim, o autor passa a estudar a dinâmica interna do Estado brasileiro e busca orientação analítica no novo institucionalismo.

Ao se observar a ordenação dos capítulos e a construção dos argumentos, vê-se que o livro enfatiza tanto a análise dos mecanismos domésticos como a inter-relação das esferas internas e externas. Uma importante base teórica é o artigo *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games* de Robert Putnam. De acordo com Putnam, no âmbito nacional, os grupos de interesse pressionam o governo para conseguir políticas favoráveis. Em contrapartida, o governo busca fortalecer seu poder formando coalizões com esses grupos, aumentando sua capacidade de satisfazer as pressões internas, tentando ainda minimizar os efeitos negativos que tal política de alianças pode acarre-

tar. Com esse pensamento, Putnam inova ao defender o mérito de um governo representado por vários interesses, no tocante à política externa. Com a divisão interna, o governante pode obter vantagens num acordo. Ao falar sobre a recusa do governo brasileiro em enviar tropas para a Coreia, Alves mostrará com mais clareza esse mérito. Em linhas gerais, Putnam observa que o ator principal busca “ratificar” sua decisão no processo legislativo e pelo respaldo interno.

É abundante a revisão das teorias que serviram de base ao estudo de Vagner Alves. O autor analisa outras obras, tais como *Essence of decision*, de Graham Allison, e *Interests, institutions and information: legislatures and international cooperation*, de Helen Milner. Dos três modelos apresentados por Allison para explicar o processo decisório, Vagner focaliza dois deles: Comportamento Organizacional e Burocrático ou Política Governamental. Em linhas gerais, o primeiro modelo preconiza que a resposta de um governo a determinado problema não ocorre somente pela decisão de um ator unitário, mas também pela resposta de agências governamentais responsáveis pela questão a ser dis-

cutida e decidida. Apesar do ator central se apresentar acima dessas instituições, não tem o poder de modificar o seu *modus operandi*. Para dar conta desse modelo, Allison propõe o exame detalhado das instituições que participam do processo decisório. Do mesmo modo, Alves, em seu segundo capítulo, traça o histórico das instituições brasileiras envolvidas no seu estudo: o MRE e o Exército. No segundo modelo, o foco está na existência de uma pluralidade de atores com interesses convergentes e divergentes, o que faz com que a decisão final seja resultante dessa pluralidade e discrepância de idéias e interesses. Embora Allison relativize de certo modo o papel do governante de um país como ator central, Alves salienta que o presidente é o responsável por moldar a burocracia que o rodeia e, afinal, é quem escolhe o ministério e determina os poderes estatutários que amparam e dão seguimento às decisões.

Helen Milner se aprofunda na dinâmica interna do processo decisório, sobretudo na relação entre os atores internos. Sua obra destaca três atores principais na elaboração de uma política externa: Executivo, Legislativo e grupos de interesse. Os

dois primeiros estariam voltados para a obtenção de poder, enquanto os últimos visariam a maximização dos seus interesses econômicos. Milner analisa esse jogo de interesses, detalhando a interação desses atores em diferentes arranjos institucionais e pensando em regimes democráticos que atuariam cooperativamente na esfera internacional. Para ela, os resultados políticos seriam formados pela interação entre os incentivos institucionais, as preferências dos atores e as informações a eles fornecidas.

Após a revisão bibliográfica, Vagner Camilo realiza um levantamento das duas principais instituições envolvidas nos processos decisórios estudados de modo a identificar seus valores e interesses bem como suas formas de atuação. Além disso, faz um desenho dessas instituições para situá-las no contexto histórico das décadas de 1940 e 1950. Nesse período, o MRE e o Exército já apresentavam um caráter moderno. A diferença destacada pelo autor encontra-se no grau de profissionalismo. Enquanto o Exército mostrava uma estrutura sólida de formação dos seus quadros, no MRE ainda era comum a escolha de membros em função mais do seu prestí-

gio político do que da sua capacidade diplomática.

Alves prossegue com a análise do processo decisório que levou à criação da FEB. Primeiramente focaliza o contexto internacional, buscando entender as razões que determinaram a iniciativa brasileira. É então que entram em cena os atores políticos domésticos e a formação do consenso para adoção da escolha política. A análise da caracterização organizacional do Exército brasileiro expõe os interesses que esta corporação tinha relativamente à FEB.

Em linhas gerais, a constituição da FEB foi fruto de um processo envolvendo diversos atores. Na esfera externa, encontravam-se os Estados Unidos e sua posição em prol da participação brasileira. Mas Alves apresenta um aspecto interessante, qual seja, a existência de divergências internas no governo estadunidense; de um lado, o presidente Roosevelt favorável ao envolvimento do Brasil na Segunda Guerra Mundial, devido, principalmente, ao apoio político, às matérias-primas e às bases estratégicas localizadas no território brasileiro; de outro, o Alto Comando do Exército contrário à participação, em decorrência dos altos custos de treinamento e ma-

terial que essa medida acarretaria.

Na esfera doméstica, o MRE mostrava-se favorável à aproximação com os EUA, o que fica claro ao se observar a figura do ministro Oswaldo Aranha, desejoso de seguir a tradição diplomática brasileira de atuação conjunta com os Estados Unidos. O Ministro não manifestava entusiasmo nem interesse na criação da FEB e queria vínculos mais abrangentes com os norte-americanos, voltados não somente para aspectos militares, mas também econômicos e políticos. Essa ligação visava uma maior inserção internacional do Brasil no período pós-guerra. O Exército – que detinha poder de veto sobre a medida e cujo núcleo decisório era formado pelo ministro da Guerra, Eurico Dutra, e o chefe do Estado-Maior, Góes Monteiro – via nessa aproximação a possibilidade de impulsionar a modernização da corporação com a compra de novos aparatos bélicos. Contudo o personagem central desse processo decisório era Getúlio Vargas. Como fica demonstrado na pesquisa de Alves, estava reservado ao presidente o poder final de aprovar ou não o envio dos soldados. Vargas foi, na verdade, o idealizador da FEB e contou com uma base de apoio

favorável. Obtido o consenso interno, o presidente brasileiro passou a negociar com Roosevelt e, mesmo com a crescente oposição dos militares norte-americanos a essa medida, concretizou seus planos.

O outro marco deste trabalho, que estabelece a comparação, é a análise da Guerra da Coréia e a negativa brasileira em participar. Com a eclosão do conflito, a Organização das Nações Unidas (ONU) formou uma missão no intuito de intervir na guerra e o Brasil foi um dos convidados. Diversamente da década de 1940, os EUA pressionavam pela participação do governo brasileiro, agora sob regime democrático. Entretanto essa mudança de regime não afetou, de fato, o processo decisório em termos de política externa. Em 1952, durante a Guerra da Coréia, o ator central era novamente Getúlio Vargas e a formação do consenso dependia do parecer do MRE e do Exército, tal como acontecera no momento anterior.

Também neste segundo caso, Alves observa o contexto histórico, a atuação dos atores envolvidos e o processo decisório. O MRE estava a cargo de João Neves da Fontoura e o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) era o general Góes

Monteiro, responsável direto pelas negociações militares nos Estados Unidos. O governo deste país tinha posição claramente favorável à presença brasileira, acenando com promessas de auxílios financeiros e militares. Porém o governo brasileiro estava descrente, devido, sobretudo, ao não-cumprimento das promessas feitas à época da criação da FEB. Finda a Segunda Guerra Mundial, o Brasil nem conseguiu proeminência internacional nem estreitou suas relações com os EUA, ou obteve os auxílios prometidos. Isso explica, por exemplo, a atitude do ministro João Neves da Fontoura, que embora incentivasse a atuação do Brasil na Coréia, se apresentava reticente diante das promessas estadunidenses. Por sua postura favorável ao desenvolvimento nacional, considerava que uma aliança com os Estados Unidos devia focar o crescimento econômico brasileiro, o que não constituía prioridade.

De modo semelhante pensavam os militares. Além disso, o Exército encontrava-se dividido em relação à participação na Guerra da Coréia. Para ilustrar essa divisão, Alves mostra as divergências existentes no Clube Militar entre “nacionalistas” e “liberais”, que tiveram reflexo no Alto

## SUELLEN BORGES DE LANNES

Comando. Ambos desejavam a industrialização nacional, mas discordavam sobre como isto seria feito. Os “nacionalistas” preconizavam a adoção do capital nacional enquanto os “liberais” aceitavam também o capital estrangeiro. Somado a isso, a aversão da opinião pública e a dificuldade em se tomar decisões com um Congresso Nacional heterogêneo foram pontos citados textualmente pelo general Góes Monteiro, justificando a não-adesão brasileira ao convite da ONU.

O livro de Vagner Camilo Alves tem o mérito de comparar processos decisórios de política externa que apresentavam atores políticos semelhantes, em dois regimes distintos: o primeiro ditatorial e o segundo democrático. A escolha é feliz. Poucos momentos na história brasileira proporcionaram a possibilidade de comparar regimes díspares decidindo sobre questões similares. As contribuições de Alves corroboram a visão de que a política externa é, antes de tudo, uma política pública e, como tal, pautada por jogo de interesses. Com maestria, o autor conseguiu tecer uma análise consistente que mostra o papel dos atores internos, além dos processos institucionais, na concep-

ção e implantação de uma determinada política externa.

---

**Nota:** ALVES, Vagner Camilo. *Da Itália à Coréia: decisões sobre ir ou não à guerra*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007. 268p.