

CE **T**exto para discussão

194

**De bom vizinho a aliado fiel:
comentários sobre o
alinhamento econômico e
político do Brasil aos Estados
Unidos nos primórdios da
Guerra Fria**

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Set. 2011

Instituto de Economia
UNICAMP



De bom vizinho a aliado fiel: comentários sobre o alinhamento econômico e político do Brasil aos Estados Unidos nos primórdios da Guerra Fria *

Pedro Paulo Zahluth Bastos ¹

Resumo

O artigo discute o alinhamento do Brasil à política externa estadunidense nos primórdios da Guerra Fria, durante o governo Dutra, avaliando as razões que preservaram a associação herdada da Segunda Guerra Mundial, embora o governo Truman se mostrasse menos disposto a satisfazer demandas brasileiras do que antes. O argumento central é que certas restrições políticas e econômicas (em particular a ausência de alternativas viáveis de financiamento interno ou externo) induziam o governo Dutra a continuar esperando melhorias nos termos da relação mútua e, conforme proposto pelos EUA, manter um regime de grande liberdade de movimento de capitais externos, a despeito de saídas líquidas que agravavam a escassez cambial experimentada pelo Brasil. De início, o artigo investiga o contexto geopolítico e financeiro mundial que, pós-guerra, enfraqueceu a importância estratégica e o poder de barganha do Brasil; a seguir, avaliam-se as restrições e motivações internas da política externa brasileira, associadas, em particular, à oposição do bloco político conservador, que apoiava o governo Dutra, ao aprofundamento da intervenção econômica do Estado.

Palavras-chave: Desenvolvimento associado; Alianças internacionais; Conservadorismo político; Projeto liberal; Substituição de importações.

Abstract

The paper studies Brazilian economic and political alignment to U.S. foreign policy in the beginnings of the Cold War, focusing the reasons which lead Eurico Dutra administration to attempt at preserving the alliance inherited from the Second World War, even though the Truman administration denied Brazilian requests of economic assistance. The central argument is that some economic and political restrictions (moreover the lack of feasible alternatives of internal or foreign funding) induced the Brazilian government to wait for better opportunities in bilateral relations and, as proposed by US government, to insist on a foreign exchange regime which ensured great capital mobility, despite net outflows which aggravated Brazilian shortage of foreign exchange reserves. At first, the post-war international geopolitical and financial context is discussed, to explain why Brazil lost the strategic role and bargain

(*) Agradeço a Pedro Fonseca (UFRGS) e Renato Colistete (USP) pelos comentários feitos à versão anterior do artigo, apresentado no XXXVIII Encontro Nacional de Economia – ANPEC, Salvador, 2010. A pesquisa envolveu a consulta a arquivos organizados pelo U.S. National Archives (listados pela sigla NA, e classificados por data na forma mm-ddaa), e pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC-FGV), classificados por data invertida (aa/mm/dd), e listados pelas siglas: DE: Arquivo Departamento de Estado - EUA; EUG: Arquivo Eugênio Gudin; GV: Arquivo Getúlio Vargas. Parte dos resultados do artigo foram apresentados na tese de doutorado não publicada do autor (Bastos, 2001), financiada pelo CNPq e pela Fapesp; agradeço à orientação de Luiz Gonzaga Belluzzo, e às sugestões de Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, Paul Singer, Reginaldo Moraes, e Wilson Cano, eximindo-os dos erros remanescentes.

(1) Professor Doutor do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, SP.

position formerly enjoyed; then, the internal restrictions and motivations of Brazilian foreign policy are assessed, and related in particular to the opposition by the conservative alliance, which backed Dutra administration, to the deepening of the economic role of the State.

Key words: Dependent development; International alliances; Political conservatism; Liberal project; Import substitution.

JEL G28, O16, O19.

Introdução

É comum se afirmar que a política econômica do governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) descreveu idas e voltas. De início, um plano de estabilização inflacionária baseado em liberação de importações e controle da demanda agregada foi executado, visando superar a herança varguista criticada na campanha liberal do final do Estado Novo e, nas palavras da época, “reequilibrar” o desenvolvimento agrícola e industrial do país.

Aproximadamente em metade do mandato, uma crise cambial forçou o governo a voltar atrás na abertura comercial para preservar reservas cambiais escassas e resguardar importações essenciais, embora não revertesse a abertura financeira inicial. Neste movimento, o governo anunciou a necessidade de retirar “gargalos” (escassez de divisas, crédito e infra-estrutura) que limitavam o processo de expansão e diversificação industrial induzido pela proteção gerada pela crise cambial. Enfim, depois de tanto elogiar o efeito benéfico das importações, o governo terminaria elogiando a substituição de importações (Saretta, 1990; Bastos, 2004). No entanto, não fez qualquer menção de abandonar a abertura financeira e rejeitar o alinhamento do Brasil à política externa estadunidense nos primórdios da Guerra Fria.

Este artigo presume que a crise da estratégia liberal não resultou de uma reviravolta ideológica e política desenvolvimentista, mas de sua própria insustentabilidade econômica, manifesta na crise cambial que induziu a reversão da abertura. O objetivo do artigo é discutir a opção liberal do governo Dutra à luz de suas motivações internas, e das esperanças acalentadas sobre a recuperação da economia mundial no pós-guerra. E indagar os motivos da resistência a abandonar a abertura financeira e o alinhamento incondicional junto aos EUA, avaliando restrições e motivações (externas e internas) que induziram o governo nesta direção, a despeito da reversão parcial da política econômica.

Em linhas gerais, não há divergência significativa a respeito do alinhamento *político* brasileiro aos Estados Unidos. Um conjunto amplo de autores converge para a interpretação de que o Brasil alinhou-se estritamente aos planos estadunidenses de reorganização das instituições multilaterais e regionais vinculadas à segurança militar: na Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, o Brasil mostrou-se “mais realista que o rei” nas hostilidades em relação ao bloco soviético, nas palavras do então

presidente do Conselho de Segurança, o brasileiro Oswaldo Aranha. Na questão da segurança regional, o país também se alinhou ao projeto de integração da segurança nacional à segurança “hemisférica” proposto pelos EUA, participando ativamente do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) de 1947 e da Organização dos Estados Americanos (OEA) de 1948. O alinhamento à política externa estadunidense se expressou, no seio das Forças Armadas, também na criação da Escola Superior de Guerra (1948): em torno à ala mais “panamericanista” oriunda da Força Expedicionária Brasileira (FEB), o alinhamento à cruzada anti-comunista global seria justificado não só pela necessidade de apoio mútuo no combate a ameaças externas, mas pela repressão ao “inimigo interno” (subversão popular comunista), inocentemente apoiado ou mesmo infiltrado na forma de um nacionalismo populista anti-americano.

No que tange à política econômica externa, porém, há duas visões básicas. A primeira visão, mais difundida, tem em Gerson Moura (1984a, 1984b, 1985, 1991) o seu principal expoente, e afirma que o governo Dutra aceitou acriticamente as propostas de reorganização da economia internacional feitas pelos EUA, tanto em fóruns multilaterais (Bretton Woods, por exemplo), quanto em fóruns regionais (Conferência de Chapultepec, no México, em 1945). O cerne da proposta era a retomada da abertura ao comércio e ao investimento estrangeiro, tendo como horizonte uma divisão internacional do trabalho harmônica entre nações industrializadas e não industrializadas, e a retração da intervenção industrializante nos países periféricos. Daí o liberalismo manifesto na política econômica externa brasileira, e a crise cambial gerada pelo aumento das importações e remessas de lucros, sem correspondente aumento das exportações e influxos de investimentos diretos.²

A visão revisionista tem seu representante em Paulo Roberto de Almeida (1996). Almeida alega que as avaliações do governo Dutra estiveram excessivamente presas a uma caracterização dicotômica “entre ‘varguistas’ e ‘anti-varguistas’, entre ‘autônomos’ e ‘associados’, entre ‘nacionalistas’ e ‘entreguistas’, entre ‘independentes’ e ‘interdependentes’” (p. 175). A dicotomia teria levado os críticos do governo Dutra a associarem-no ao polo anti-industrialização, próximo ao liberalismo agrarista, o que seria uma simplificação excessiva. O autor sustenta a crítica avaliando a resposta do governo à crise cambial de 1947, e a postura dos diplomatas brasileiros em fóruns internacionais no período. No primeiro caso, a crise cambial provocada pela abertura liberal teria sido respondida por “...restrições à saída de capitais e controle de

(2) Nas palavras de Gerson Moura (1985, p. 47), “...as classes dominantes brasileiras assimilaram rapidamente os novos valores emanados do centro hegemônico e os retraduziram para a situação interna brasileira. As teses de livre comércio, vitoriosas em Bretton Woods, encontraram ardentes defensores na equipe de governo do Brasil, que o combinaram com o princípio da complementaridade da economia brasileira vis-a-vis a economia norte-americana; em resumo, o Brasil era um país ‘essencialmente agrícola’ e deveria concentrar-se na produção de bens primários para exportação, importando os bens manufaturados de que necessitava”.

importações... em favor de um sistema de controles setoriais que, de forma involuntária, impulsionou significativamente o processo industrializador” (p. 187). No segundo caso, o autor procura mostrar que a retórica diplomática defendeu os interesses nacionais de industrialização, sobretudo por meio de solicitações de recursos financeiros, assemelhando-se ao pragmatismo orientado para o desenvolvimento industrial inaugurado por Vargas. Embora admita que as solicitações de ajuda tiveram resultados insignificantes, ao contrário das solicitações varguistas, alega que isto se deveu ao contexto internacional restritivo com que o governo Dutra se deparou, e não ao liberalismo submisso das elites políticas e diplomáticas³.

Um problema da reavaliação histórica feita por Almeida é, primeiro, que exagera no teor da reversão anti-liberal depois da crise cambial: ao contrário do que alegou o autor, não houve restrições à saída de capitais, e a preservação de um regime liberal de remessas permitiu a acumulação de um déficit de US\$ 500 milhões que manteve as reservas cambiais em níveis críticos até o final do governo. Uma política que perdeu o trunfo associado à acumulação de reservas cambiais durante a Segunda Guerra, ao realizar uma abertura liberal sem contrapartidas, não pode ter, no conjunto, servido “bastante bem aos interesses nacionais brasileiros durante a fase decisiva do acabamento de sua industrialização” (ib., p. 206). Outro problema é o fato de que Almeida se concentra exageradamente na posição retórica de diplomatas brasileiros em fóruns internacionais, sem avaliar se esta posição retórica tinha resultados práticos na tática de negociação, ou na política do governo na regulação das relações econômicas externas do país. Mas uma política de Estado defendida por membros do Itamaraty só pode ser caracterizada como uma política de governo se ela for, na prática, assumida pelo governo em questão. Caso contrário, a distância entre retórica e prática é desconsiderada⁴.

(3) Nas palavras de Almeida (p. 205-206): “De resto, e este é um ponto a ser enfatizado várias vezes, a opção preferencial por um pragmatismo exemplar na área econômica... sempre foi uma marca registrada das ‘elites dominantes’ brasileiras, pelo menos desde a destruição do ‘sistema dos tratados’ em meados do século passado... Esses agentes da vontade política do Estado no *front* externo, longe de se deixarem levar teoricamente pelo som da ‘flauta liberal’, perseguiram pelos mais variados meios práticos o atingimento dos objetivos propriamente nacionais de desenvolvimento e de afirmação do país no chamado concerto internacional... Concretamente, essa diplomacia foi muito pouco liberal em suas manifestações práticas e, se ela teve algum impacto decisivo no desenvolvimento brasileiro, ele está longe de ser globalmente negativo”.

(4) Um exemplo da desconsideração da prática em favor da retórica: a despeito de o governo Dutra ter procurado reformar códigos oriundos do Estado Novo para atrair capitais externos para atividades extrativas, e não ter imposto novas restrições à remessa de capitais e rendas, mesmo depois da crise de 1947, Almeida se prende a uma justificativa pública da intervenção estatal (feita pouco antes do início da tramitação de dois anos do Plano Salte no Congresso, em maio de 1948) e à *descrição* que o ex-ministro João Neves da Fontoura (representante brasileiro na Nona Conferência Internacional Americana, em Bogotá, abril-maio de 1948) fez das restrições que os demais países latino-americanos queriam impor à participação estrangeira em atividades extrativas para caracterizar, assim, a política econômica externa brasileira: “Mais do que um alinhamento às teses norte-americanas, caberia falar aqui, no máximo, de um liberalismo lúcido em relação às limitações implícitas e aos custos decorrentes de todo regime excessivamente

Um terceiro problema é que Almeida confere ênfase exagerada às restrições externas, particularmente oriundas da ordem econômica de Bretton Woods, e da bipolaridade política entre blocos capitalista e comunista, para explicar a pobreza dos resultados diplomáticos alcançados pelo governo Dutra. Mas o governo Dutra realizou um programa de abertura comercial e financeira da economia brasileira muito mais profundo e célere do que negociado em Bretton Woods. Como veremos, a ordem de Bretton Woods abria mais margens de manobra para intervenção dos Estados sobre seus regimes cambiais ou sua política econômica em geral do que tanto Almeida quanto Moura parecem supor.

Por outro lado, a diplomacia bilateral com os Estados Unidos não era tão pragmática (e oportunista) no governo Dutra quanto seria nos governos Vargas. De fato, não aproveitou a principal oportunidade de barganhar com os EUA surgida em 1947: a súbita dependência estadunidense de minerais estratégicos que passaram a ser monopolizados pelo Brasil, depois do embargo determinado pelo novo Estado independente na Índia. Como veremos, foi este trunfo que seria usado por Vargas (através do mesmo ministro anteriormente comandado por Dutra, João Neves da Fontoura) para forçar os Estados Unidos a reabrir linhas de financiamento em moeda forte, que tinham se tornado tão necessárias depois da crise cambial gerada pela abertura comercial e financeira realizada, sem contrapartidas, por Dutra.

Seja como for, Almeida tem razão ao alegar que Moura exagera ao associar o governo Dutra, sem qualificações, ao polo anti-industrialização, próximo ao liberalismo agrarista. Fausto Saretta (1990) e Pedro Paulo Bastos (2004) apresentaram documentos que dão suporte à rejeição da caracterização do projeto econômico do governo Dutra como simplesmente reacionário, ou seja, nostálgico em relação a uma presumida vocação agrária do país que deveria ser restaurada. Bastos (2004) também apresentou documentação para mostrar que a decisão de restauração dos controles cambiais em 1947 era *consciente* dos impactos favoráveis sobre a substituição de importações.

Não obstante isto, entre a rejeição do passado agrário e a busca de um futuro industrial, diferentes projetos de desenvolvimento do capitalismo estiveram em jogo no

aberto ao capital estrangeiro; se se pode falar de liberalismo, ele está de toda forma consciente de que as necessidades de desenvolvimentos dos países latino-americanos estavam além da capacidade (e da vontade) dos capitais privados, justificando-se, portanto, uma adequada intervenção estatal” (p. 198). Cabe lembrar que, como documentado por Gerson Moura (1985, p. 44), o Itamaraty, ainda chefiado por João Neves, aliou-se às pressões de empresas e da Embaixada dos EUA para evitar que a Constituinte de 1946 barrasse a entrada de capitais estrangeiros em atividades extrativas minerais. E, como admite Almeida, o próprio João Neves declarou a George Marshall aderir e considerar satisfatória a vitória da orientação da delegação americana em Bogotá, no que tange ao papel do capital estrangeiro (Moura, 1985, p. 42; Almeida, 1996, p. 199), embora continuasse solicitando, sem sucesso, ajuda financeira privilegiada ao “aliado especial”.

Brasil. O fato de que Dutra não fosse o agrarista empedernido pintado em algumas caracterizações simplistas não significa que seu projeto fosse igual ao de Vargas, ou mesmo ao de Kubitschek, e que a forma de conduzir as relações internacionais fosse, em essência, a mesma. Embora a rejeição da caracterização dicotômica (industrializante x agrarista) seja pertinente, Almeida também acaba prendendo-se a outra dicotomia simplista para alegar, unicamente por meio da avaliação do posicionamento da diplomacia econômica brasileira em fóruns multilaterais, regionais e bilaterais, que a política externa de Dutra na área econômica esteve muito próxima do pragmatismo orientado para o desenvolvimento industrial inaugurado por Vargas. Como se inexistissem diferentes modos de desenvolvimento do capitalismo, Almeida sugere que o único critério relevante capaz de distinguir Vargas e Dutra seria o alinhamento ao capitalismo ou ao socialismo⁵. Ou seja, Almeida rejeita a dicotomia Vargas-Dutra nos termos colocados pelos críticos presumidamente simpáticos ao desenvolvimentismo, mas tampouco busca caracterizar com rigor as diferenças entre os estilos de desenvolvimento capitalista e inserção externa almejados por Vargas e Dutra.

Com efeito, para Almeida o que mudara mesmo fora o contexto internacional: de extremamente benigno para o êxito das barganhas varguista durante a Segunda Guerra, tornara-se fechado para Dutra; a seguir, voltaria a apresentar oportunidades para o segundo governo Vargas. Embora a mudança no contexto internacional no imediato pós-guerra seja inegável (como Moura já mostrara), não se deve conferir ênfase exagerada às restrições externas na determinação das escolhas internas: afinal, tratam-se de restrições, e não de imposições externas. De nada adiantavam as oportunidades abertas (ou fechadas) pelas relações bilaterais com os Estados Unidos e pelo regime cambial de Bretton Woods, se os governos não buscassem explorar margens de manobra onde existissem, a partir de motivações internas. O fato de que Dutra pouco as explorou (pois existiam) significa, sim, que seu projeto específico de industrialização, e os grupos sócio-políticos nos quais se apoiava, diferiam dos de

(5) Nas palavras de Almeida (p. 202 e segs.): “Mas não há, verdadeiramente, evidências de diferença de substância, na argumentação econômica externa da administração federal, entre um e outro período; ao contrário, a informação disponível confirma uma defesa consistente do interesse nacional brasileiro em termos de industrialização e de desenvolvimento econômico ao longo do período examinado... a alternativa econômica – que, de resto, não estava efetivamente disponível, ou que, pelo menos, não era facilmente implementável – à ordem liberal que se cria no pós-guerra não se colocou para o Brasil em termos de uma possível adesão a uma estrutura radicalmente diferente de organização econômica e social, ou seja uma Commonwealth socialista que preexistisse às cruciais escolhas que tínhamos que fazer nas conferências econômicas no período 1944-1948. Não se trata apenas que não tínhamos à nossa porta os ‘tanques de Stalin’, ou de que os ‘militantes de Prestes’ eram menos aguerridos que os ‘agentes de Moscou’ trabalhando na Europa Oriental. Simplesmente ocorria que as condições estruturais de desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira não impunham muitas outras opções ou modelos de desenvolvimento, senão aquele basicamente liberal e capitalista, que aliás seguido por Vargas também.”

Vargas, particularmente na divisão de tarefas e espaços de atuação entre Estado e capital estrangeiro.

Na verdade, como mostrou Sonia Draibe (1985, p. 139), o conjunto de forças sociais que ampararam o governo Dutra forçaram não o retorno à vocação agrária, mas pelo menos “a neutralização da ação intervencionista estatal no...bloco complementar de investimentos no departamento de bens de produção e em infraestrutura”. Os limites locais à intervenção estatal implicavam que os avanços ficavam muito dependentes de decisões de filiais estrangeiras ou da ajuda estadunidense. Não surpreende que, como mostraram Moura e Almeida, os representantes diplomáticos do governo Dutra acompanhassem a cúpula do Poder Executivo na solicitação de ajuda ao desenvolvimento. A razão disto não era a continuidade do mesmo pragmatismo orientado para a industrialização, mas a descontinuidade da postura governamental perante a intervenção estatal voltada aos ramos básicos. O desmonte de mecanismos de centralização financeira do Estado Novo (que o Plano Salte esteve longe de restaurar) tornava-nos dependentes da esperança de que os Estados Unidos, subitamente, passassem a reconhecer os serviços prestados pelo Brasil durante a Segunda Guerra, ou a “aliança fiel” que o Brasil lhe devotava depois.

No primeiro item do artigo, a seguir, discute-se como surgiu e porque se frustrou a esperança de receber ajuda financeira como “aliado especial” dos EUA. Esta expectativa de entrada de recursos externos era central à política liberalizante, seja para assegurar o desenvolvimento, seja evitar ameaças à estabilidade cambial e monetária pelo aumento de importações e remessas. A mudança do contexto geopolítico no pós-guerra, com a emergência da Guerra Fria, é apontada como o principal motivo para a frustração de expectativas acalentadas com a liberalização, mas também se discute a resistência do governo Dutra em realizar barganhas mais duras, apesar de ter trunfos como o controle de minerais estratégicos.

Se é verdade que o Brasil perdeu parte dos trunfos favoráveis na relação com os EUA, os planos para a reforma do sistema monetário e financeiro discutidos em Bretton Woods apontavam precisamente para o aumento da oferta de recursos por meio de instituições multilaterais. O segundo item do artigo discute porque as instituições de Bretton Woods, de fato, não proveram a oferta de financiamento compensatório para superar a escassez internacional de dólares (e sustentar a opção liberalizante do governo Dutra), embora abrissem espaço para políticas menos liberalizantes do que as executadas no Brasil.

O terceiro item discute razões locais para a resistência em rejeitar o regime liberalizante de capitais estrangeiros (de tanta importância nos planos dos EUA para a região), mesmo depois da crise cambial e da lenta tomada de consciência de que o Brasil não era um “aliado especial”. Alega-se que a base conservadora de apoio

político e social do governo fazia do liberalismo um ideário “dentro do lugar”, e inviabilizava uma virada nacionalista, mesmo que meramente retórica, na política econômica externa do governo Dutra. O último item faz considerações finais.

1 O cenário estratégico mundial no pós-guerra e a marginalização do Brasil

As esperanças a respeito da ajuda ao financiamento do desenvolvimento brasileiro foram estimuladas pelo próprio governo estadunidense, ao constituir o bloco de alianças no continente durante a Segunda Guerra. Estas esperanças seriam frustradas pós-guerra, quando o foco de sua política externa foi deslocado para reconstrução de Europa e Ásia.

Provavelmente a mais clara declaração oficial de intenções conste de um discurso pronunciado em 24 de junho de 1941 pelo Subsecretário de Estado estadunidense, Adolf Berle Jr. (que seria nomeado embaixador no Brasil ao final do Estado Novo), cujas cópias (devidamente traduzidas) seriam distribuídas aos aliados do Hemisfério Ocidental:

O imperialismo econômico do século XIX está tão morto quanto o Dinossauro... Hoje, quando se forma um projeto de fomento interamericano, o último fator considerado é o do capital... Recorre-se aos banqueiros particulares de Nova Iorque e de Montreal para saber se a operação os interessa. Se não os interessar – e nesses últimos anos os capitais privados não se têm interessado em exportar-se pelo sistema antigo – recorre-se a alguma organização do governo... Em outras palavras, mudamos por completo o nosso ponto de vista. Ao invés de se procurar um lugar onde um grupo de indivíduos poderá inverter as suas economias para em seguida ter ali uma fonte privada de lucros, desejamos agora encontrar oportunidades para executar projetos que contribuam à segurança geral, tranquilidade e bem-estar do Hemisfério Ocidental... Trata-se, pois, da finança da cooperação, ao invés da finança dos empréstimos...com o fim de que as relações econômicas entre as nações das Américas não sejam postas em perigo nem interrompidas (o que se tem dado no passado) em razão da inconstância na concessão de créditos, e com o fim de que sejam reduzidos ao mínimo as dificuldades do câmbio internacional⁶.

No discurso e na ação, Vargas ou alguns de seus colaboradores tomaram iniciativas que indicavam ser expectativa corrente a oferta de assistência técnica e fundos estadunidenses, particularmente quando a guerra acabasse e permitisse ali a

(6) *Os Interesses Econômicos dos Estados Unidos e as Relações Interamericanas*, divulgado em português pela Repartição Central de Traduções do Departamento de Estado (EUG/BERLE Jr., A.- pi1941.06.24). No final do pronunciamento, o Subsecretário de Estado daria a chave para interpretar a substituição da América Latina pela Europa ocidental e pela Ásia oriental como lugar privilegiado pela destinação dos fundos da finança de cooperação estadunidense no pós-guerra: “Aproxima-se o momento de fazermos outra contribuição de igual importe: a inauguração de um sistema dentro do qual os interesses econômicos das nações cooperam ao invés de estarem em conflito. Arriscamo-nos a fazer votos para que se possam aproveitar algumas das lições que ora aprendemos, na eventual reorganização das relações mundiais”.

reorientação da economia de guerra para as necessidades de paz. A mais otimista das mensagens da embaixada brasileira nos EUA a Vargas alegava que o relatório da Missão Cooke serviria de base para o apoio ao desenvolvimento do Brasil pós-guerra, uma vez que...

...Os EUA precisam industrializar o resto do mundo para que o standard de vida dos demais países se aproxime o mais possível do standard de vida americano, porque, ou o mundo subirá ao nível americano, ou o standard americano será obrigado a se rebaixar...a industrialização de regiões como o Brasil, a China, a Índia e a África, aumentando o poder aquisitivo desses povos, é a solução visada pelo governo americano... (Arquivo GV-44.09.00/4).

Estas promessas não eram estranhas ao futuro presidente Dutra. Em agosto de 1943, antes de viajar para Washington visando negociar planos para a Força Expedicionária Brasileira (FEB), o ministro da Guerra recebia instruções do chanceler Oswaldo Aranha, afirmando que a melhor maneira de proteger os interesses do Brasil seria preservar a “preeminência conquistada, política, econômica e militar, junto aos Estados Unidos... Esta, Dutra, era minha convicção já antes de começar esta guerra e, agora, mais do que nunca estou convencido de que ou nos associamos, material, moral e militarmente...ou o futuro do Brasil será de todo mundo, menos dos brasileiros”. O chanceler também indicava ser quase certeza que o “programa Vargas de industrialização do país” continuaria a ser financiado no pós-guerra por crescente ajuda estadunidense (apud S. Hilton, 1994, p. 411).

O reaparelhamento do exército brasileiro foi financiado por fundos estadunidenses durante a guerra. Acreditando que o padrão se repetiria no pós-guerra, as três armas encaminharam um grande projeto de modernização de equipamentos aos EUA, em março/abril de 1945 (portanto, quando Dutra ainda era Ministro da Guerra, cargo de que se demitiu apenas em agosto). Em junho, Vargas chegaria a declarar guerra ao Japão para continuar utilizando equipamentos disponíveis sob *lend-lease*. Aparentemente, a rendição japonesa não fez o governo mudar a percepção quanto à condição de “aliado especial”, manifesta na esperança de receber a assistência militar solicitada⁷.

Os planos estadunidenses para a região não satisfariam estas esperanças. Uma indicação clara já havia sido dada na Conferência Interamericana realizada na cidade do México (Chapultepec), em fevereiro e março de 1945. Ali, dentre iniciativas

(7) Em 8 de outubro de 1945 (pouco antes da crise final do Estado Novo), o embaixador Carlos Martins escreveria a Vargas, afirmando que representantes do governo estadunidense lhe declaravam “formalmente esperar apenas a aprovação, que tem de ser solicitada ao Congresso, para assinar com o Brasil um acordo bilateral pelo qual estejamos habilitados a continuar, no período de paz, a cooperação técnica e assistência militar” (GV 45.10.08/2). Várias correspondências do Arquivo Getúlio Vargas corroboravam a impressão de que o Brasil receberia ampla ajuda estadunidense no pós-guerra: cf. os registros GV 42.00.00/2, 43.04.08/2, 44.02.10/2, 44.02.29, 45.20.09/2, 44.09.00/4.

voltadas a ampliar o controle estadunidense sobre os planos de “defesa hemisférica” – que levariam ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) de 1947 e à criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948 –, os princípios que passariam a reger as relações econômicas interamericanas, na nova visão do governo Roosevelt, já haviam sido delineados e expostos.

A delegação estadunidense propôs a Carta Econômica das Américas (Plano Clayton), pautada nos princípios de tratamento igualitário ao capital estrangeiro e retorno ao multilateralismo comercial ou, como na orientação do Secretário de Estado à delegação, o “acesso de todos os povos em igualdades de condições ao comércio e matérias-primas do mundo” (apud G. Moura, 1984a, p. 257). Defendia-se que o desenvolvimento latino-americano fosse conduzido por investimentos privados, tratando-se, em igualdades de condições, de capitais nacionais ou estrangeiros. Não se afirmava evidentemente qualquer intenção de reduzir a ajuda governamental à região, mas nas entrelinhas podia ler-se o projeto de privilegiar fluxos privados, ao invés das transferências de governo a governo que caracterizaram a fase de constituição da “irmandade pan-americana” durante a guerra⁸.

As autoridades do governo Dutra seriam chamadas cedo à nova realidade, em 1946, quando fracassou a missão brasileira a Washington que tentava obter empréstimos governamentais para financiar o reaparelhamento dos transportes marítimos e terrestres do país. Fracassou, também, a tentativa de levantar, no ano seguinte, um empréstimo junto ao EXIMBANK para a construção de uma refinaria de petróleo (Mataripe) – rejeitado sob o argumento (confidencial) de que “tal empréstimo fortaleceria aqueles que no Brasil querem um monopólio interno de todas as fases de produção de petróleo” (apud G. Moura, 1984a, p. 255, citando textualmente documento do Departamento de Estado).

Um pouco mais tarde, a missão Abbink de 1948 receberia indicações explícitas de que se deveria frustrar qualquer esperança de uma ajuda governamental maciça ao desenvolvimento econômico brasileiro. Nas diretrizes confidenciais do Secretário de Estado ao chefe da missão (John Abbink) instruía-se: “A Comissão deve dar particular atenção especial à capacidade do Brasil para a expansão econômica através do uso máximo de seus recursos internos. A Comissão não deve se dedicar à apresentação dos méritos de projetos específicos ou analisar a desejabilidade de obter financiamento

(8) O Plano do Sub-Secretário William Clayton, significativamente também o primeiro proponente em 1945 da ajuda maciça à Europa (materializada no Plano Marshall em 1947), sofreu forte resistência latino-americana. Por exemplo, a proposta de “eliminação do nacionalismo econômico em todas as suas formas” tornou-se “eliminação dos excessos do nacionalismo econômico” no documento final. Mas em troca de pedidos de ajuda, foram recebidos conselhos sem compromissos específicos: cf. Mecham (1967), e Niess (1990). Para o texto da Carta Econômica das Américas, veja: www.ibiblio.org/pha/policy/1945/450226a.html. Acesso em: 3 fev. 2011.

externo. A Comissão, contudo, deve considerar medidas destinadas a encorajar o fluxo de capital privado para o Brasil” (apud Malan et al., 1977, p. 29)⁹.

A mudança em relação ao período de construção da aliança pan-americana, durante a Guerra, era evidente: agora se tratava de abrir caminho para investimentos diretos privados ao invés de fomentar concorrentes no exterior. Para isto, tratava-se de induzir a reforma dos códigos do Estado Novo que limitavam a participação estrangeira em setores estratégicos. O sentido dos *lobbies* que influenciavam a mudança da política externa estadunidense é mais evidente (mas não excepcional) no caso do petróleo. As solicitações brasileiras de financiamento público estadunidense para empreendimentos petrolíferos encontraram recusa sob diferentes versões da alegação de que “não se contemplam empréstimos governamentais para tais objetivos (petróleo), visto que há capitais privados e saber técnico abundantes, preparados para entrar no Brasil se e quando uma lei de petróleo adequada seja aprovada pelo Congresso brasileiro” (informe do Departamento de Estado ao presidente Truman, 18/05/1949 apud G. Moura, 1984a, p. 271)¹⁰.

Embora não se deva desconsiderar a possível influência de *lobbies* na política externa do Departamento de Estado para a América Latina, ela não é principal razão para a reorientação que frustrou as expectativas otimistas do governo Dutra. A mudança que frustrou expectativas brasileiras acalentadas desde o Estado Novo deve ser situada no quadro das alterações da geopolítica mundial.

Afinal, a influência de *lobbies* privados era exercida também em relação a outras regiões. Um tema central da diplomacia anglo-americana no pós-guerra era a tentativa estadunidense de assegurar um rápido acesso aos mercados regulados pelas “preferências imperiais” britânicas, assim como penetrar nos mercados do continente europeu (cf. R. Gardner, 1956). Mas, uma vez iniciada a Guerra Fria, a política externa

(9) Sobre as missões estadunidenses do pós-guerra, cf. L. Martins (1973), Malan et al. (1977) e particularmente M. M. Viana (1980); sobre o modo como os argumentos das missões “técnicas” foram utilizados como recursos políticos no embate entre técnicos cosmopolitas e nacionalistas no período, cf. principalmente Lourdes Sola (1982). Ver também R. Bielschowsky (1985) a respeito das clivagens ideológicas do período, aquém dos comunistas (rapidamente excluídos politicamente): em seu recorte, os liberais (mais ou menos agraristas), os desenvolvimentistas nacionalistas (do setor público ou privado) e os desenvolvimentistas cosmopolitas (idem). Para as argutas observações autobiográficas de um liberal sobre o período e suas clivagens ideológicas, cf. R. Campos (1994).

(10) Documentos do Departamento de Estado citados por L. Martins (1973, p. 302-305), mostram que o *lobby* da Standard Oil de New Jersey (depois Exxon e, no exterior, Esso) para evitar financiamento de refinarias no Brasil pelo Eximbank já se iniciara em 1939, pouco depois das posições nacionalistas do Conselho Nacional do Petróleo, criado em 1938. Sobre a influência dos *lobbies* de multinacionais estadunidenses e britânicas (área de insumos básicos, serviços e infra-estrutura) na Constituinte brasileira de 1946 – buscando alterar as regulações sobre investimento externo no país –, ver G. Cohn (1968, p. 76-85), G. Moura (1984a, p. 257-268), M. Bandeira [1973 (1997), cap. 39], e S. S. Braga (1996); para sua influência sobre o Estatuto do Petróleo e a gradual reação e consolidação de uma posição nacionalista sobre a questão, cf. G. Cohn (1968, p. 85-126), L. Martins (1973, p. 320-350), e G. Moura (1986; 1984a, p. 268-271).

estadunidense para a Europa e o Leste Asiático orientou-se menos por interesses econômicos de curto-prazo que por necessidades macro-políticas determinadas por exigências de segurança, visando a consolidação firme das alianças no Atlântico e no Pacífico, como anteriormente visara na América do Sul (cf. R. Gilpin, 1975).

O fato é que, enquanto na década de 1930 e no início da guerra as relações entre o governo Vargas e o governo Roosevelt estavam marcadas pelo que este via como uma ameaça de projeção alemã no continente e, depois, pelo esforço de guerra estadunidense, já no pós-guerra a importância da América Latina no embate geopolítico mundial foi fortemente redimensionada, à luz da importância fundamental que adquiriam os conflitos nas áreas de incerteza na Europa e na Ásia (cf. Hilton, 1975; Gambini, 1977; Moura, 1980; Seitenfus, 1985).

Em linhas gerais, na década de 1930 a política do “bom vizinho” do governo Roosevelt se propunha neutralizar a influência européia (alemã ou britânica) no continente e consolidar sua posição de liderança regional, almejando não recorrer aos mecanismos imperiais da política do *big stick* em relação à região (cf. L. C. Gardner, 1971; D. Green, 1971). No caso brasileiro, a “boa vizinhança” se refletia, do ponto de vista econômico, na negociação de tratados de comércio e de reescalonamento da dívida pública externa de maneira menos assimétrica, por exemplo, que a britânica em relação à argentina (cf. M. P. Abreu, 1984). Em meio à projeção alemã no continente e à iniciativa estadunidense, a postura varguista foi a de procurar manter uma “eqüidistância pragmática” entre os blocos de poder, isto é, a de buscar negociar concessões com cada um deles procurando não afetar a preservação de relações favoráveis com o outro lado – ou, mais que isto, explorando sua competição (cf. G. Moura, 1980, 1984a e 1991).

A eclosão da guerra eliminou as condições de reprodução da “eqüidistância” (que não deve ser entendida de um modo rigorosamente geométrico), mas não enfraqueceu a capacidade negociadora do governo Vargas. Do ponto de vista econômico, o bloqueio naval da Grã-Bretanha à Alemanha provocou contração avassaladora do comércio administrado com os germânicos e abriu espaço para uma parceria comercial privilegiada como os estadunidenses (cf. M. P. Abreu, 1977). Politicamente, induziu maiores esforços diplomáticos estadunidenses para garantir pelo menos a neutralidade brasileira e, mais tarde, o alinhamento “pan-americano” a seus projetos de poder: constituir uma base sólida de defesa do continente no nordeste brasileiro e, futuramente, de apoio a iniciativas militares a partir do norte da África; prover uma fonte segura de matérias primas estratégicas para o esforço de guerra; e proteger os investimentos estadunidenses na região (cf. Moura, 1980 e 1984a; M. Hirst, 1982; R. Seitenfus, 1985 e 2000; e T. Vigevani, 1990). Cultural e ideologicamente, ao longo da guerra várias “missões” seriam enviadas para popularizar os valores estadunidenses no Brasil (coordenadas pelo Office of the Coordinator of

Inter-american Affairs, chefiado por Nelson Rockefeller), buscando sugerir a existência de uma comunidade *pan-americana* de norte a sul do continente ou, como a definição oficial estadunidense justificava sua existência, “formular e executar um programa para aumentar a solidariedade hemisférica e fortalecer o espírito de cooperação interamericana” (apud G. Moura, 1990, p. 34; cf. G. Moura, 1984b; e A. P. Tota, 2000).

Ao contrário da postura argentina marcada pela resistência à colaboração, Vargas optou por uma adesão negociada: provavelmente julgou inevitável a colaboração, mas tratou de retirar vantagens barganhadas como preço do alinhamento, enquanto adiava qualquer decisão final (talvez para não tomar a decisão errada). Uma vez garantido o alinhamento, estas vantagens se concentrariam no financiamento do reequipamento do exército e mais tarde na criação da FEB; créditos e assistência técnica para mobilizar insumos estratégicos; e no financiamento da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), naquilo que era aparentemente contrário aos projetos econômicos estadunidenses iniciais para a região (integrá-la comercialmente como uma fonte de matérias-primas para a indústria estadunidense), mas condizente às necessidades macro-políticas ditadas pela negociação da adesão brasileira ao esforço “pan-americano” de guerra. Deste modo, o governo Vargas finalmente se alinhou à estratégia estadunidense (assegurar o fornecimento privilegiado de insumos estratégicos e de uma base regional sólida para projeção militar no conflito mundial), mas soube aproveitar-se da necessidade estadunidense de colaboração para financiar seus projetos de industrialização.

A política externa do governo Dutra não dispunha de tantos trunfos quanto Vargas, ainda que acalentasse (e mesmo inflasse) expectativas do Estado Novo quanto à maciça ajuda governamental estadunidense ao desenvolvimento brasileiro. De fato, o alinhamento submisso do governo Dutra às posições estadunidenses (nas diversas conferências interamericanas, no TIAR, na OEA e na ONU) não repetiu as compensações auferidas por Vargas. Embora, como veremos, o conservadorismo interno frente à intervenção econômica estatal, e à emergência das massas no processo de redemocratização, ajudasse a nos empurrar para um alinhamento submisso à força-líder capaz de abafar o avanço do “comunismo internacional”, o fracasso das tentativas de levantar empréstimos em Washington não pode ser entendido fora do quadro geopolítico que marcou o início da Guerra Fria. Para nossos fins, trata-se de sublinhar apenas que a alteração do quadro geopolítico mundial que redimensionou a importância da América Latina foi a substituição do sistema de poder germânico pelo soviético como aquele concorrente ao estadunidense, e a importância que o embate

entre ambos teve nas zonas de indefinição da Europa e Ásia – ao contrário do claro e inquestionável alinhamento latino-americano ao bloco do “mundo livre”¹¹.

Neste contexto geopolítico, inexistiam impulsos internos ao governo Dutra que nos abrissem autonomamente novos trunfos para a negociação vantajosa do alinhamento. Assim, os EUA conseguiram realizar vários de seus planos para a região (a formação do TIAR e da OEA em uma área eminentemente fornecedora de matérias-primas e insumos básicos para o comércio regional norte-sul), sem precisarem arcar com alguns dos *custos* anteriores da hegemonia. Daí a resistência do Departamento de Estado a autorizar financiamentos oficiais para o Brasil e para a América Latina em geral, sugerindo aos interlocutores latinos atrair fundos sob controle privado (estimulados por um ambiente regulatório favorável ao capital estrangeiro) e recorrer às instituições multilaterais criadas na conferência de Bretton Woods (cf. as opiniões do Departamento de Estado sobre as reivindicações do governo Dutra no Arquivo DE-45.12.03/CPDOC-FGV).

Em geral, uma questão central ao formato da ordenação hierárquica do bloco capitalista, naquele momento, era o modo como os investimentos privados estadunidenses seriam conjugados à transferência de fundos de ajuda aos países aliados (cf. Gilpin, 1975). No Japão (e, mais tarde, na Coréia do Sul), a despeito do governo de ocupação, a imensa transferência governamental de fundos não constituiu um recurso de poder que superasse as resistências a investimentos diretos externos de filiais estadunidenses – ao contrário, o Departamento de Estado tolerou as restrições comerciais e financeiras japonesas a exportações e investimentos estadunidenses, abriu o mercado interno às exportações japonesas, e incentivou a transferência de tecnologias de um modo que não envolvesse o controle direto das mesmas por filiais estadunidenses (idem, caps. 4 e 6).

Na Europa, por outro lado, o governo Truman aceitou as restrições às exportações estadunidenses ao abandonar a orientação pelo multilateralismo em nome da promoção do regionalismo europeu, mas obteve melhor tratamento para os investimentos diretos. Mais tarde, uma das condições para o apoio estadunidense ao Tratado de Roma (1957) seria a cláusula de “tratamento nacional” conferida às filiais estadunidenses. Antes ou depois, a dependência da Alemanha Ocidental aos EUA

(11) A literatura sobre o início da guerra fria é obviamente enorme: para um apanhado crítico das posições interpretativas (desde as primeiras racionalizações de George Kennan na *Foreign Affairs* e as críticas dos revisionistas de esquerda, liderados por W.A. Williams, até versões acadêmicas recentes), cf. M. MacCauley (1995), e para uma coletânea representativa de várias das controvérsias envolvidas, ver M. Leffler e D. Painter (1994). Uma recente pesquisa enciclopédica sobre os anos de Truman e Dean Acheson (cuja auto-biografia *Present at the creation* é indispensável, assim como as *Memoirs* de Truman e, especialmente, do auto-crítico George Kennan) é de M. Leffler (1992). Uma crítica às interpretações mais economicistas da guerra fria (sem desconsiderar questões econômicas) é oferecida por R. Gilpin (1975).

vetaria a intenção francesa de restringir a entrada de filiais estadunidenses, à medida que o embrião de um mercado intra-europeu tornava supérflua a imposição de barreiras exclusivamente nacionais – em condições em que: a) um programa de nacionalização de empresas estadunidenses envolveria uma ruptura das relações econômicas e diplomáticas com os estadunidenses que não era uma hipótese realisticamente cogitada por DeGaulle, a despeito dos conflitos na OTAN e da constituição posterior da *force de frappe* autônoma fora dela, e b) a aliança política e comercial com a Alemanha Ocidental era um objetivo central da França¹².

No Ocidente como no Extremo Oriente, de todo modo, a transferência de fundos de ajuda foi imensamente superior àquela que se verificaria na implementação dos objetivos do Ponto IV da política externa de Truman em relação à América Latina, a partir de 1949. Por exemplo, enquanto sob a rubrica do Plano Marshall seriam destinados recursos da ordem de US\$ 3,1 bilhões (tirante os gastos com defesa), sob a rubrica do Ponto IV os valores não ultrapassariam US\$ 35 milhões, ou seja, pouco mais de 1% (cf. G. Moura, 1990, p. 41, e, em geral, D.A. Baldwin, 1966). A imagem sugerida por Monica Hirst (1983, p. 2787) é ilustrativa: o “bom vizinho” teria sido substituído pelo “vizinho pobre”.

As razões da diferença são bem conhecidas: as ameaças à segurança estadunidense eram identificadas no oeste europeu e no leste asiático, e lá mesmo seria o lugar onde deveriam ser contidas – à distância segura do Hemisfério Ocidental. Em vista da ameaça colocada pelas alianças do sistema de poder articulado a uma nação (o soviético), e pelas ideologias que se apoiavam mais ou menos em seu exemplo (isto é, as várias vertentes do movimento comunista/socialista internacional), a política externa estadunidense não protegia apenas os países aliados de ameaças de invasão externa, mas também e particularmente de ameaças de instabilidade político-social interna.

De fato, os EUA não eram apenas a cabeça de mais uma aliança internacional clássica contra ameaças externas à soberania, mas o baluarte de defesa de uma ordem social passível de ser ameaçada desde dentro das soberanias nacionais, tanto na Europa como na Ásia – uma ameaça aparentemente distante da América Latina. Neste quadro geopolítico mais complexo que aquele estabilizado por alianças e equilíbrios de poder tradicionais, o envolvimento político das alianças implicou esquemas de cooperação financeira cujo montante era determinado não apenas pela necessidade de consolidar uma aliança contra agressões externas, mas pela necessidade – particularmente premente no imediato pós-guerra – de estabilizar a ordem social ameaçada internamente nos países aliados. Afinal, sua instabilidade sócio-política poderia levar a perturbações nas esferas de influência da potência americana (ou seja, a

(12) Para as tensões entre o regionalismo europeu e a aliança atlântica, cf. Milward (1984 e 1994), e Pijl (1984).

realinhamentos mais ou menos bruscos de política externa na área de seus aliados) que poderiam ameaçar, em tese, a segurança do continente americano, se ficasse internacionalmente isolado (daí o diagnóstico conhecido como a “teoria do dominó” de Truman, Acheson e Kennan, e a conseqüente proposta de contenção à distância do inimigo externo).

Comparadas às zonas de incerteza da Europa e Ásia, as condições políticas internas aos países latino-americanos, durante e depois da guerra, não pareciam tão assustadoras. Afastado o perigo alemão e distante o perigo soviético (pelo menos até o realinhamento de Cuba), a América Latina deixara de ser, nas décadas de 1940 e 50, uma área donde ameaças à segurança estadunidense pareciam poder emanar.

Frente a esse contexto internacional, havia algum trunfo que o governo Dutra poderia explorar para forçar uma barganha mais vantajosa com os EUA? Sim, pois dispúnhamos de minerais essenciais para o complexo industrial-militar dos EUA, e particularmente para o programa nuclear: principalmente areias monazíticas, mas também manganês (de que éramos o principal fornecedor ocidental), sais de terras raras, tório, berilo, tungstênio e urânio. O trunfo aumentara quando, no calor do movimento de independência nacional, a Índia decretou embargo das exportações da monazita bruta, já em 1946, e deixou o Brasil como único fornecedor a Oeste da Cortina de Ferro (NA M-1489: 832.2546/ 3-1350)¹³.

É verdade que, durante a Conferência de Chapultepec, em 1945, o Departamento de Estado concluíra um acordo muito favorável com o Brasil (negociado por Valentim Bouças) para o fornecimento de monazita por três anos. O monopólio alcançado em 1946 não foi aproveitado, mas nova oportunidade surgiu quando, em outubro de 1947, o governo estadunidense procurou renovar o acordo por mais três anos. Ao contrário de explorar o trunfo, há indícios de que o governo brasileiro apenas cogitou a oportunidade, uma vez que o presidente Dutra contrariou o Itamaraty e recusou-se a renovar o acordo, embora nada fizesse para barrar a extensão dos embarques por meio de acordo administrativo assinado, em novembro de 1948, entre o Departamento Nacional de Produção Mineral e o *Bureau of Mines and Geological Survey* dos EUA (Moura, 1984a, p. 272).

Se o Executivo não explorava o trunfo, uma aliança entre técnicos, militares, empresários e deputados forçava uma barganha mais dura. De fato, sob a influência marcante do almirante Álvaro Alberto, passou a tramitar no Congresso Nacional, em 1949, o projeto de criação do CNPq, em que se vedava explicitamente a exportação de monazita *in natura*, buscando estimular a capacidade de processamento químico local deste insumo estratégico para a produção de tório (material passível de fissão nuclear),

(13) Os documentos dos EUA sobre o tema estão reunidos no *National Archives*, sob o registro M-1489: 832.2546.

e sais de terras raras (de vários usos estratégicos, particularmente na manufatura de metais mais leves). O embargo da exportação *in natura* não apenas acentuaria a vulnerabilidade estadunidense a qualquer risco (político ou técnico) de interrupção do fornecimento brasileiro, como também ameaçava a sobrevivência do oligopólio que beneficiava o produto nos EUA, graças à pretensão de um aliado subordinado de dominar a tecnologia nuclear. É digno de nota que, com amplo apoio dos deputados à esquerda política, o projeto de lei embargando as exportações *in natura* teve como autor o deputado Horácio Lafer (Projeto n. 155/1950, 25/04/1950), cujas legítimas preocupações estratégicas eram conjugadas aos interesses que tinha na Orquima, *joint venture* de capital francês associada ao empresário, jornalista e poeta Augusto Schimidt. Em discurso parlamentar de março de 1950, Lafer chegou a propor a negociação de um acordo com a Índia para a formação de um duopólio mundial, para desespero dos observadores diplomáticos estadunidenses (NA 832.2546/ 3-2250; H. Lafer, 17/03/1950, in C. Lafer, 1988, p. 496 e segs.)¹⁴

A reação dos EUA diante da ameaça colocada pelo projeto de criação do CNPq foi negociar com o governo brasileiro a elaboração de um projeto substitutivo em que fosse assegurada ao menos a possibilidade de exportação *in natura* para transações de governo a governo. O governo Dutra atendeu ao pedido, mas novamente perdeu a oportunidade de explorar o trunfo e exigir contrapartidas na forma de ajuda ao desenvolvimento, embora haja fortes indícios de interferência direta do embaixador Herschel Johnson na redação dos termos do substitutivo do governo que seria enviado ao Congresso Nacional (NA 832.2546/ 4-2650; 5-1050; 6-1950; 12-450). Simultaneamente, o embaixador Johnson buscou acelerar a tramitação de um novo acordo que assegurasse o fornecimento da monazita bruta, antes que a eleição e posse de um novo governo viesse a dificultar a renovação, impedindo-a ou impondo-a sob novas condições (NA 832.2546/ 8-1650; 9-2150).

Sem que se conseguisse concluir um novo acordo ainda no governo Dutra, a temida imposição de novas condições para a exportação de monazita foi exatamente o que aconteceu. É significativo da diferença entre as formas de alinhamento negociadas por Dutra e por Vargas, o modo como, mesmo antes da posse, Vargas já sinalizava aos EUA que o preço de um acordo mineral aumentaria muito. No início de janeiro de 1951, o memorando enviado por Vargas ao Departamento de Estado indicava claramente que a cooperação brasileira para fornecimento de minerais estratégicos deveria ter, como contrapartida dos EUA, a oferta de recursos financeiros e técnicos vinculados a extenso programa de industrialização de base e reaparelhamento da infraestrutura (GV 51.01.04/2). Publicamente, Vargas chegou mesmo a afirmar (*O Globo*,

(14) Para um breve relato da criação do CNPq e da influência do almirante Álvaro Alberto, ver J. C. Garcia (2000). Para uma visão crítica do encaminhamento da questão mineral nos governos Dutra e Vargas, ver D. Salles (1959).

19/01/1951) que a posse de areias monazíticas seria o grande instrumento de barganha brasileiro durante a Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, convocada pelos EUA para assegurar a cooperação pan-americana no esforço de guerra na Coréia, e na qual se obteve o compromisso efetivo de financiar projetos de infraestrutura¹⁵.

Ao invés de apoiar uma barganha anunciada por Vargas e orientada para maximizar o interesse nacional, o então chanceler Raul Fernandes enfraqueceu-a, ao argumentar, em entrevista ao *Tribuna da Imprensa* (05/12/1950), que a posição de barganha brasileira não era tão confortável quanto Vargas parecia sugerir, porque a carência de suprimento autônomo de bens essenciais implicava que “o nosso interesse material mais premente, já não falando no interesse moral manifesto, está em cooperar com os Estados Unidos”, uma vez que, sem cooperar com o esforço de guerra norte-americano e receber em troca a sua boa vontade, “moeda alguma poderá comprar aquilo de que o Brasil necessita para sobreviver”. Não surpreende que, esperando apenas pela boa vontade alheia, o governo Dutra tivesse pouco sucesso nas demandas de recursos financeiros feitas aos EUA. Não surpreende, também, que a demanda pela criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) só fosse atendida em dezembro de 1950, quando já se conhecia o resultado da eleição presidencial¹⁶.

De todo modo, ao longo do governo Dutra, o Brasil sofreu o enfraquecimento de sua capacidade de barganha bilateral com os EUA não apenas por causa da mudança do contexto internacional pós-guerra, ou da resistência da diplomacia brasileira em descontentar o país do qual esperava receber, sem barganhas duras, ajuda financeira e

(15) Vargas já conhecia a necessidade dos EUA por areias monazíticas desde que o Secretário de Estado Edward Stettinius Jr. voou diretamente de Yalta ao Rio de Janeiro, em fevereiro de 1945, para negociar o fornecimento do minério no pós-guerra, dentre outros objetivos (Moura, 1984a, p. 272).

(16) A entrevista de Raul Fernandes foi comemorada pelo corpo diplomático dos EUA (NA-M1487: 732.00/12-1950), por identificar publicamente os limites da autonomia diplomática do novo governo brasileiro na barganha já em curso. Ao longo do funcionamento da CMBEU, o governo Truman declarou Álvaro Alberto *persona non grata* por exigir “compensações específicas” para o programa nuclear brasileiro em troca da exportação de minerais estratégicos, queixou-se formalmente na OEA contra a falta de cooperação brasileira, manobrou com sucesso junto ao Itamaraty para desrespeitar a exigência legal brasileira (Abreu et al., 2001, p. 65-66), e contornou inclusive o trunfo brasileiro associado à negociação prévia de embarques minerais sincronizados com a transferência de recursos para a CMBEU (Bastos, 2001). Depois da crise da CMBEU, o ex-chanceler João Neves da Fontoura confundiu-se a respeito das razões de Estado que deveria defender afirmando que Vargas era um traidor da pátria ao aproximar-se de Peron para opôr-se aos planos dos EUA para a região, para incredulidade até dos diplomatas estadunidenses (NA M-1487: 732.00/4-2754). Para o cronograma de proposição, aceitação e instalação da CMBEU, ver L. Martins (1973), embora sua descrição cometa um erro factual quanto à data da primeira solicitação brasileira que, conforme um memorando enviado pelo chanceler Dean Acheson ao presidente Truman, teria sido feita em abril de 1949 e não de 1950 (NA 832.001 Dutra/5-1249), algo que era confirmado por outro memorando que lembrava da solicitação inicial (NA- M-1489: 832.00/11-2050). Cabe registrar que o equívoco é repetido por vários autores (P. Malan, M.S. D’Araújo, S.B. Vianna, M. Hirsch) que trataram do tema, e é relevante porque o tempo de resposta entre a solicitação e o efetivo acerto quanto à instalação futura da comissão se reduziria de 1 ano e oito meses para apenas oito meses, se a primeira demanda realmente tivesse sido feita apenas em abril de 1950.

militar, ou porque nosso chanceler dizia publicamente depender da boa vontade dos EUA. O Brasil tornara-se mais fraco em barganhas com os EUA também por ter realizado, sem contrapartidas, um programa de liberalização do balanço de pagamentos muito além daquele exigido pela Conferência de Bretton Woods, e perdido o trunfo das reservas cambiais acumuladas durante a guerra.

2 As instituições de Bretton Woods e as restrições para o Brasil

A marginalização geopolítica do Brasil era tanto mais prejudicial aos interesses financeiros externos do governo Dutra por causa dos rumos que tomariam o funcionamento e o desempenho inicial das instituições multilaterais criadas pelo redesenho da institucionalidade econômica do pós-guerra, na conferência de Bretton Woods (1944). Estas instituições ficaram aquém das esperanças de seus formuladores e não forneceram financiamento compensatório suficiente para sustentar o balanço de pagamentos de países deficitários como o Brasil.

Isto ocorreu porque, de um lado, a grande assimetria entre a estrutura produtiva dos EUA e dos demais países do bloco capitalista provocava desequilíbrios comerciais responsáveis por crônica escassez de dólares (Block, 1977). De outro, o Departamento de Estado procurou limitar a oferta de recursos pelas instituições multilaterais, preservando o controle da oferta de dólares em bases bilaterais, retirando vantagens políticas deste fato. Com isto, países geopoliticamente marginalizados pela política externa estadunidense não encontravam uma alternativa crível para obter financiamento compensatório em situação de escassez de dólares ou crise cambial.

É conhecido que os debates anglo-americanos preparativos da conferência centraram-se nas propostas de Harry Dexter White, o chefe da comitiva estadunidense, e de John Maynard Keynes, representando os ingleses. Em grossas linhas, ambas as comitivas tinham como elementos-chave: (i) a opção por taxas de câmbio fixas, que presumidamente facilitariam a reconstrução de uma ordem comercial multilateral, controlariam desequilíbrios de conta corrente (se as taxas de câmbio fossem fixadas corretamente) e criariam pontos de foco para a coordenação de políticas macroeconômicas nacionais, mas sem afetar demasiadamente sua autonomia, quando associadas da (ii) recusa em liberalizar os controles de câmbio que limitavam desde antes da guerra os fluxos de capitais a curto prazo – como se dizia à época, fluxos de *hot money*, considerados parcialmente responsáveis pela crise internacional dos anos trinta ou, pelo menos, por sua rápida propagação internacional¹⁷.

(17) Sabe-se que não havia convergência no interior do governo estadunidense em torno ao apoio político à postura que orientaria as negociações, embora o efeito prático das divergências talvez tenha se verificado mais no momento de implementar a proposta vitoriosa no governo Truman que ao longo das fases de negociação e criação do sistema, no governo Roosevelt: sobre as posições intra e inter-governamentais (sublinhando suas alianças sócio-

Em substituição aos *rentiers*, a proposta inglesa era a criação de uma União de Compensação das transações internacionais fadada a receber grande aporte de recursos estadunidenses: “se os EUA auferissem superávits persistentes, poderiam ser obrigados a financiar (quase) a totalidade dos direitos de saque dos demais membros, (sua contribuição) chegando a US\$ 23 bilhões no esquema de Keynes” (Eichengreen, 1996, p. 96). A União administraria os saldos na nova moeda fiduciária global (independentemente de qualquer lastro limitado por estoques de ouro), o *bancor*, taxando os países deficitários que o sacassem a descoberto, mas sem impedir que a criação de ativos internacionais de reserva acompanhasse mais as necessidades de expansão do comércio internacional que (i) o ritmo de descoberta de reservas de ouro e/ou (ii) a política monetária (potencialmente restritiva) de um país cuja moeda servisse de divisa-chave internacional.

O sentido da proposta se completa com a recomendação de que a União punisse também os países superavitários que acumulassem continuamente créditos em *bancor*, induzindo-os a iniciativas que promovessem maior demanda por importações, reduzindo os saldos acumulados. O efeito prático da adoção de tal sistema seria o de forçar a economia estadunidense a continuar transferindo recursos reais para as economias deficitárias depois da previsível interrupção, ao final da guerra, das transferências sob a rubrica dos acordos de empréstimo e arrendamento (*Lend-Lease*), sem poder retirar destas transferências um recurso político direto para influenciar os países a favor dos quais as transferências seriam feitas – até o ponto de induzir o governo estadunidense a iniciativas que reduzissem as assimetrias comerciais (responsáveis em última análise por sua transferência permanente de recursos reais aos países deficitários, neste sistema *sui generis*).

Como as propostas inglesas não eram acompanhadas de uma correlação de forças favorável (antes pelo contrário), sua defesa dos interesses de países que precisariam reconstruir economias incorrendo em déficits comerciais sem precedentes (entre os quais a Grã-Bretanha), de um lado, contra os interesses dos países superavitários (cujo principal representante era os EUA), de outro, não definiu os termos das negociações práticas. Entretanto, as propostas influenciaram significativamente o rumo das negociações, garantindo que o interesse de países deficitários ou carentes de financiamento estivesse representado no acordo final.

políticas), cf. especialmente R.N. Gardner (1956), F. Block (1977) e E. Helleiner (1994). Sobre a evolução das negociações, as referências clássicas são Gardner (1956), a história oficial do FMI escrita por K. Horsefield (1968) e, mais recentemente, o memorial de R. Mikesell (1994); ao mesmo tempo como fonte primária e secundária (reunindo cópias de propostas e correspondências), ver os volumes 25-26 das obras completas de Keynes. Uma resenha mais antiga (dentre as várias publicadas) sobre o significado das negociações é de K. Dam (1982), e outra mais recente é de Barry Eichengreen (1989) e (1996), cap. 4. Um relato da evolução do sistema criado em Bretton Woods é de H. James (1996), e outro mais centrado sobre seu período de redefinição e crise é de S. Strange (1976).

A proposta final de H.D.White, de fato, era menos favorável a estes países do que sua proposta inicial (porém mais realista em vista das resistências dos congressistas estadunidenses), mas também levava seus interesses em consideração. Retirada sua proposta de um banco central internacional (substituído posteriormente pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, BIRD), sua proposta final quanto ao fundo de estabilização internacional (que criaria o Fundo Monetário Internacional, FMI) limitava seus recursos e os direitos de saque dos países membros a US\$5 bilhões, e as obrigações máximas estadunidenses a US\$ 2 bilhões. Nas palavras de Barry Eichengreen (1996, p. 97): “A Declaração Conjunta e os Artigos do Acordo resultaram de um compromisso que refletiu o poder de barganha de britânicos e estadunidenses. As cotas chegariam a US\$8,8 bilhões, um valor mais próximo dos US\$5 bilhões do Plano White que dos US\$26 bilhões do Plano Keynes. As obrigações máximas estadunidenses seriam de US\$2,75 bilhões, muito mais próximo dos US\$2 bilhões de White que dos US\$23 bilhões de Keynes”.

Os controles nacionais dos fluxos de capital a curto prazo poderiam ser mantidos permanentemente, mas as restrições à conversibilidade de saldos em transações correntes foi estendida por apenas 5 anos. Isto preservava temporariamente os esquemas de compensação bilateral de comércio, o que era uma necessidade premente inglesa à luz dos saldos inconversíveis contra libras que terceiros países (entre os quais o Brasil) acumularam durante a guerra – muito além das disponibilidades britânicas de reservas conversíveis, ou seja, de dólares. Para dar a idéia da discrepância, ao fim da guerra os saldos em libras inconversíveis acumulados por terceiros países chegavam a quase US\$15 bilhões, enquanto as reservas britânicas em dólares não chegavam a US\$2,5 bilhões.

Como mais uma concessão às reivindicações britânicas, concordava-se em limitar a exigência de condicionalidades aos países que recorressem ao FMI: em tese, a questão passaria na Declaração Conjunta mais como um direito dos membros do que como um favor do Fundo, embora algumas ambigüidades jurídicas fossem mantidas. De fato, os canais de acesso às cotas não foram predefinidos com um grau de detalhamento que impedisse reinterpretações futuras menos afeitas ao espírito da Declaração¹⁸.

(18) Na Declaração Conjunta, foram listadas quatro condições de acesso exageradamente vagas; na primeira, por exemplo, o acesso dependeria de uma mera representação do país membro afirmando “...precisar realizar pagamentos na moeda requerida consistentes com os propósitos do Fundo”; na quarta, se afirmava simplesmente que o acesso seria livre desde que “o Fundo não tivesse noticiado apropriadamente o país membro da suspensão temporária de seu acesso aos recursos do Fundo, na base da alegação de os estar utilizando de maneira contrária aos propósitos e as políticas do Fundo...”. Os propósitos do Fundo eram seis, particularmente assegurar a superação de desajustes de balanço de pagamentos “sem o recurso a iniciativas destrutivas da prosperidade nacional e internacional” (artigo I.3 da Declaração) e, como no artigo I.2, “facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional e assim contribuir para a preservação de um alto nível de emprego e de renda real, que deve ser o objetivo prioritário da política

Por outro lado, restaurava-se a primazia de uma divisa-chave (ou seja, uma moeda nacional que funcionaria primordialmente como ativo internacional de reserva): o dólar teria sua paridade fixada a US\$35/onça-ouro, e os demais membros, na prática, fixariam paridades *vis-à-vis* o dólar. A remonetização do ouro e a restauração de uma moeda-chave como ponto focal do sistema monetário traria um risco tão temido por Keynes: reproduzir as *golden fetters* que aprisionaram as políticas econômicas da Grã-Bretanha e outros países nos anos 20, tornando o sistema como um todo dependente da arbitrariedade da condução da política monetária do país emissor da divisa-chave. Política monetária esta que poderia ser restritiva demais ou expansiva demais diante, respectivamente, das necessidades de expansão da liquidez internacional e de preservação da paridade central fornecida pela divisa-chave – aquilo que seria conhecido mais tarde como o “dilema de Triffin”.

Para contrabalançar este risco, porém, criava-se a “Cláusula da Moeda Escassa”: se um país experimentasse superávits persistentemente a um ponto que, de tão demandada para financiar déficits, sua moeda escasseasse no Fundo, países que dela precisassem poderiam discriminar contra exportações oriundas do país superavitário. Esta cláusula era um instrumento para desestimular a acumulação de saldos ociosos (como no entre-guerras) e forçar países superavitários a iniciativas que reduzissem superávits, evitando o aprofundamento de desequilíbrios. Inversamente, países deficitários poderiam desvalorizar taxas de câmbio diante de “desequilíbrios fundamentais” (até o limite de 10% a cada reajuste sem necessidade de aprovação do Fundo, ou ainda mais – sob aprovação de três quartos dos votos, sendo que os estadunidenses controlavam mais de um quarto dos votos).

Se fosse implementada conforme imaginada, esta institucionalidade de financiamento multilateral de desequilíbrios correntes não seria desfavorável às necessidades futuras de financiamento do governo Dutra, em vista dos desequilíbrios cambiais que este governo enfrentaria. Mas a operação e desempenho efetivos das instituições de financiamento multilaterais não corresponderam à lei e ao espírito da conferência de Bretton Woods.

econômica”. Presumidamente, as políticas do Fundo deveriam seguir estes propósitos – mas qual o critério para afirmar que a mediação estava ou não sendo observada na prática? De fato, permanecia uma ambigüidade central. Nas palavras de R. Mikesell (1994, p. 27): “o Fundo poderia questionar a afirmação de um país membro de que sua necessidade de divisas para pagamentos correntes não era consistente com os propósitos do Fundo? O problema é que isto poderia ser uma razão para que o Fundo noticiasse o membro de sua temporária suspensão do uso dos recursos do Fundo. A questão dos direitos de saque incondicionais foi novamente levantada em Bretton Woods sem que, como sentiu Keynes, se chegasse a uma resolução definitiva”. Para uma discussão técnica das ambigüidades jurídicas remanescentes por um especialista em direito internacional, cf. Kenneth Dam (1982), cap. 4, e especialmente para o ponto em questão, p. 140-151.

Como se reconhecia na conferência, as cláusulas de reajuste de paridades e moeda escassa não foram regulamentadas, deixando margens a interpretações no momento em que as primeiras consultas ao FMI fossem feitas e avaliadas, criando jurisprudência para orientação futura do Fundo. Iniciadas as operações do FMI, a cláusula de “moeda escassa” sequer foi invocada e regulamentada. Tampouco existia definição estrita dos “desequilíbrios fundamentais” que justificariam reajuste das paridades, nem oportunidades de regulamentá-la publicamente durante crises de escassez de dólares, pois cogitar uma desvalorização administrada era sinal de fraqueza, a ser evitado sempre que se buscasse controlar a contaminação de expectativas de crise cambial (cf. Mikesell, 1994, p. 59; Eichengreen, 1996, p. 95).

Mas mesmo as condições de retirada de cotas dariam margem a reinterpretações. A partir de 1947, o Plano Marshall reforçou a influência do governo Truman sobre a condução prática das atividades do Fundo, à medida que uma condição de acesso a recursos do Plano seria que países que recebessem fluxos de ajuda não recorressem ao FMI (sob alegação de redundância). A nova estratégia estadunidense teve dois efeitos de grande repercussão futura: a) restaurou o controle estadunidense sobre a transferência de fundos de ajuda e seus dividendos políticos (sem a mediação de instituições multilaterais), fortalecendo as bases para consolidação das alianças no Atlântico e no Pacífico sob nítida liderança estadunidense; b) permitiu a institucionalização gradual de uma jurisprudência no FMI mais ortodoxa do que se previra (vagamente) no acordo que o criara.

Com efeito, uma nova alteração dos estatutos (implementada a partir de iniciativa da representação estadunidense) permitiria à direção do FMI, a partir de maio de 1947, interpretar as ambigüidades quanto à permissão de acesso aos saques, de modo a declinar o atendimento de “pedidos” de acesso às cotas do Fundo, ou aceitá-los condicionando-os a ingerências na política econômica de países em busca de financiamento. O direito dos países membros de sacar junto ao Fundo foi reinterpretado ao regulamentar-se, inversamente, o direito de seus diretores de rechaçar alegações dos membros do sistema de (i) que realmente necessitassem de recursos do FMI para satisfazer suas “necessidades correntes”, (ii) que realmente necessitassem da moeda especificamente reivindicada e (iii) que suas reivindicações eram realmente compatíveis “com o propósito e as políticas do Fundo” (cf. K. Horsefield, 1968, I, p.189 e, para maior detalhamento, caps. 8-9). Como se estivessem tomando créditos junto a financiadores privados, foi gradualmente exigido aos membros “devedores” que assegurassem sua capacidade de pagamento, de maneira a garantir a reposição das cotas retiradas, com programas de corte deflacionário (mas bem além das exigências das “cartas de intenção” da década de 1980).

De fato, como os países que recorreram ao FMI a partir de 1947 possuíam pequeno poder de barganha em relação aos EUA – durante o período em que os países

ocidentais desenvolvidos foram impedidos de recorrer ao Fundo –, a capacidade do corpo diretor do FMI de estabelecer precedentes estritos para a tomada futura de cotas foi exercida com pouca resistência, atrasando a avaliação de reivindicações e impondo condicionalidades mais detalhadas para os financiamentos. Não é à toa que a retirada de cotas passou de US\$ 500 milhões em 1947 para praticamente nada em 1950. No mesmo período, os programas estadunidenses de ajuda bilateral selecionaram diretamente os países eleitos pelas grandes transferências de seus recursos, selecionados mais por conveniências estratégicas que pela necessidade de superar crises de balanço de pagamentos¹⁹.

O fato de que o montante de financiamento multilateral disponível não era suficiente para assegurar o financiamento dos déficits explica, em parte, porque o caminho rumo à conversibilidade da conta corrente foi mais demorado do que os cinco anos imaginados em Bretton Woods (a serem contados a partir de 1947), uma vez que assimetrias na estrutura produtiva entre os EUA e os demais países do bloco capitalista provocavam crônica escassez de dólares. Mesmo com o financiamento do Plano Marshall, a maioria dos países europeus só aderiu à conversibilidade corrente em 1959, sem avançar significativamente na abertura da conta de capitais; a imensa maioria dos países que só contavam com o FMI não podiam sequer se dar ao luxo de liberalizar as contas nos anos 1960 (Strange, 1976; James, 1996). À luz desta experiência internacional, o financiamento escasso oferecido pelo FMI pode explicar porque o Brasil não pôde manter a abertura da conta corrente depois da crise cambial de 1947. Mas não pode explicar nem porque o Brasil liberalizou sua conta corrente antes do início da contagem do prazo estipulado em Bretton Woods, nem porque o governo Dutra, ao contrário do que o próprio acordo de Bretton Woods o autorizava a fazer, resistiu em reverter a abertura financeira mesmo depois da crise de 1947. Essas decisões imprudentes só podem ser explicadas à luz de motivações locais.

(19) Na verdade, a mudança de postura estadunidense não precisou esperar o início do Plano Marshall: as exigências que foram feitas à Grã-Bretanha em meio à negociação do empréstimo que substituiria as transferências de *Lend-Lease* mostraram-se mais draconianas do que aquelas imaginadas caso as transferências fossem mediadas multilateralmente, particularmente na determinação do prazo para a declaração de conversibilidade (cf. R.N. Gardner, 1956, cap. 12; e Fred Block, 1977, p. 91-116); a primeira reunião do Fundo (em Savannah, Georgia, março de 1946), por sua vez, experimentou o exercício de um poder estadunidense muito menos disposto a negociações que anteriormente, mesmo em questões aparentemente tão simples quanto a escolha da localização do Fundo e das atribuições das funções básicas de seu corpo técnico permanente *vis-à-vis* representantes dos países membros (cf. R.N. Gardner, 1956, cap. 9). Para uma avaliação detalhada da orientação que determinou o acesso aos recursos do Fundo em seus primeiros anos, cf. Horsefield, 1968, v. I, caps. 8-9, e v. II, caps. 17-21; para uma rigorosa discussão do processo de endurecimento das condicionalidades do Fundo (que teria o efeito de dificilmente tornar escassa a moeda estadunidense no FMI, diante dos vetos quanto à possibilidade de sacá-la) e sua relação com o Plano Marshall, cf. Fred Bloch (1977), caps. 3-5. Quanto aos diferentes modos como o controle unilateral de fundos de ajuda oficial foi usado pelos EUA para realizar objetivos de segurança, ver J. Kirshner (1995).

3 Motivos internos da política econômica externa

A administração Dutra moveu-se entre os limites estreitos de um movimento pendular. De início, acompanhou o governo Linhares na tentativa de se afastar do legado “inflacionista” que a campanha liberal identificara a Vargas. Esperava-se que o país desfrutasse do aumento de exportações determinado pela reconstrução mundial, recebendo fundos financeiros governamentais e privados que compensariam eventuais problemas associados ao aumento desejado das importações. A crise cambial de 1947 levou a uma meia volta, instituindo-se controles cambiais para resguardar importações essenciais e estimular a substituição de importações menos essenciais, sobretudo bens duráveis de consumo (Tavares, 1963; Malan et al., 1977, cap. 5). Documentos oficiais não corroboram a hipótese que o governo era inconsciente do efeito dos controles cambiais para a substituição de importações: pelo contrário, um governo que iniciara valorizando a entrada barata de importações acabou por exaltar a substituição de importações, embora contribuisse para ela de maneira muito limitada, exatamente por ter desmontado o arcabouço varguista de regulação de investimentos privados e concentração pública de recursos fiscais e cambiais (Bastos, 2004).

De fato, a crise cambial de 1947 levou o governo a apoiar a substituição de importações “leve” que se seguiu (concentrada em bens de consumo duráveis), contornando parcialmente “gargalos” (escassez de divisas, crédito e infra-estrutura) que a limitavam. O Plano Salte, com grandes debilidades financeiras e administrativas, foi enviado ao Congresso em 1948 definindo investimentos públicos essenciais, enquanto o Banco do Brasil passou a realizar política de crédito mais acomodatória. O efeito da restauração do regime seletivo de importações é conhecido: o bloqueio da importação de bens não-essenciais e o barateamento relativo das importações de insumos e máquinas representaram “um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos dentro do país e que passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado quanto do lado dos custos de operação. Esta foi basicamente a fase de implantação das indústrias de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo durável” (Tavares, 1963, p. 71). De todo modo, as necessidades de importação cresceram estruturalmente, uma vez que o governo Dutra, sem os controles tributários da lei do Imposto sobre Lucros Extraordinários, pouco ou nada fez para direcionar lucros privados para investimentos nos ramos de bens de capital e insumos básicos, ao mesmo tempo em que o avanço de empresas estatais era barrado por resistências políticas e ideológicas. Com isto, a concentração de investimentos no ramo de bens de consumo duráveis aumentava importações de insumos e bens de capital que as exportações primárias pareciam incapazes de financiar.

O governo Dutra tampouco permaneceria iludido quanto a seu papel de “aliado especial”, depois de ver solicitações de *empréstimo* negadas, enquanto fundos de *ajuda* eram destinados às áreas de conflito da guerra fria²⁰. Não obstante isto, nada fez para reverter outro conselho oferecido pelos EUA em Chapultepec e reafirmado, por exemplo, pela Missão Abbink: o ambiente permissivo à saída de capitais e rendimentos da Instrução 20 da Sumoc (“tendo em vista as condições favoráveis do mercado de câmbio”, no texto da lei de 08/1946), foi preservado para tentar induzir entradas superiores. Isto levou até 1950 a um saldo negativo de 500 milhões de dólares de saídas líquidas privadas, mantendo as reservas em níveis pouco confortáveis para financiar mesmo importações essenciais crescentes²¹.

Gerson Moura (1985, p. 47) está correto ao afirmar que motivações locais são importantes para explicar o alinhamento político-militar quase incondicional aos EUA:

...no Brasil, o anti-sovietismo era uma arma do autoritarismo, um modo específico de controlar o conflito de classes na sociedade. Naturalmente as classes dirigentes brasileiras deram boas vindas à ideologia política do ‘mundo livre’ contra a ‘cortina de ferro’, visto que ela coincidia plenamente com suas preocupações internas... Os setores conservadores que detinham as rédeas do governo eram incapazes de reconhecer a legitimidade do conflito social e consideravam as reivindicações operárias e nacionalistas como um pretexto para a ação comunista²².

Embora seja convincente a afirmação de que a política repressiva dos movimentos sociais internos explique o anti-sovietismo e a adesão ativa ao bloco político liderado pelos EUA, é mais difícil explicar assim a adesão brasileira à ordem *econômica* imaginada pelos EUA para a América Latina. As evidências de que o

(20) A respeito, vale citar a contundente (e mesmo ressentida) passagem em que, na Mensagem Presidencial de 1948, Dutra lamentava um fato que buscava demonstrar conhecer: “Seis anos de privações, impostas pela guerra, exigiam que a satisfação de necessidades, a tanto retardada, fosse logo atendida pelos países industriais, mormente os Estados Unidos, cujo esforço de reconversão não pôde, porém, corresponder às ilimitadas esperanças que nele se haviam depositado. Daí o período do pós-guerra ter surpreendido a muitos, pois que se esperava um ímpeto construtivo semelhante ao destrutivo, que o antecederia. O Brasil, mesmo três anos depois de terminadas as hostilidades, sofre com os outros países das deficiências gerais que salteiam a produção mundial” (E. Dutra, 1948, p. 142-143).

(21) Na formulação de Pedro Malan (1984, p. 65), “[...] As autoridades monetárias e cambiais do governo Dutra aparentemente depositaram vasta confiança em uma solução duradoura para o potencial desequilíbrio do balanço de pagamentos nacional através da conta de capital, vale dizer, através de uma política liberal de câmbio que, em estimulando as saídas de capital, pudesse estimular também ingressos brutos em proporção ainda mais significativa no futuro”.

(22) Moniz Bandeira [1973(1997)] tem explicação semelhante e aproxima cálculos políticos e econômicos, ao argumentar que o banimento oficial do PCB não resultou somente do medo interno ou do interesse de alinhar-se de pronto à polarização internacional que emergia, mas também da intenção do governo Dutra de “armar uma situação de garantia e segurança para atrair os investimentos dos Estados Unidos. A repressão do movimento operário, no bojo da campanha anti-comunista, visava permitir que os monopólios americanos gozassem, plenamente, as benesses da democracia restaurada” (p. 256). Sobre a dinâmica que levou ao banimento do PCB do Brasil em 1947, cf. Edgar Carone (1980) e A. Spindel (1980).

governo Dutra imaginava que a guerra com a União Soviética fosse premente ajudam a explicar o alinhamento *político-militar*, mas não parecem fortes o suficiente para explicar a adesão ao liberalismo econômico ou a resistência do governo em realizar barganhas econômicas mais duras. O Brasil não era ameaçado por qualquer invasão militar no imediato pós-guerra, e as ameaças de subversão interna pareciam ainda mais distantes depois do banimento do PCB do cenário político-eleitoral brasileiro em 1947. Nestas condições, ter o apoio militar dos EUA contra agressões externas ou subversão interna (segundo as alianças sacramentadas pelo TIAR e pela OEA) não era um imperativo estratégico que precisasse ser sacramentado por uma associação à orientação econômica defendida pelos EUA para a América Latina. A ameaça iminente de guerra em 1951 foi encarada por Vargas, por exemplo, como mais um motivo para acelerar a intervenção estatal industrializante e realizar uma barganha dura para assegurar insumos estratégicos dos EUA, e não para aderir ao liberalismo.

Também parece exagerado afirmar que grupos políticos brasileiros aderiram ao liberalismo econômico porque “assimilaram rapidamente os novos valores emanados do centro hegemônico” (Moura, 1985, p. 47). O liberalismo econômico era uma ideologia com raízes antigas no Brasil, e manteve adeptos durante o Estado Novo. A crise política do Estado Novo permitiu que o silêncio dos liberais acabasse. O “inimigo interno” do liberalismo foi definido antes da Guerra Fria, e não era o comunismo, mas a política varguista de intervenção econômica e legislação trabalhista. O fato de que Vargas se aproximou dos comunistas na transição para a democracia agravou a resistência liberal a ele, e a estendeu aos militares, mas não a criou.

À luz dos conflitos internos ao Brasil, o alinhamento ao país que dizia reprimir o avanço da revolução comunista em escala global, em nome do “mundo livre” ou da “civilização ocidental”, servia também a um objetivo econômico preciso: oferecer uma alternativa conservadora ao aprofundamento da intervenção econômica estatal que tanto avançara ao longo do Estado Novo e que, no final do período, passava a confundir-se com o “populismo” demagógico de Vargas. Com efeito, as resistências empresariais ao controle estatal sobre decisões privadas aumentaram à medida que Vargas “inventava” o trabalhismo no final do Estado Novo, ou seja, legitimava a ação estatal pelo interesse público identificado não só ao desenvolvimentismo, mas também ao distributivismo trabalhista²³. Neste sentido, a política econômica externa de Dutra, mormente na insistência em regimes críveis e vantajosos para a atração de capitais externos, atendia às forças políticas internas que consideravam necessário conter o avanço da centralização federal sobre a alocação e distribuição de recursos, segundo finalidades de política social ou de modernização industrial.

(23) Sobre a “invenção do trabalhismo” no Estado Novo, e sua relação com a ideologia nacionalista, ver Ângela Gomes (1988).

De fato, durante a campanha liberal que marcou a crise do Estado Novo, os principais focos de crítica do governo Vargas eram a discrepância entre o autoritarismo interno e o alinhamento ao “mundo livre” na luta contra o fascismo; e a questão inflacionária, associada não ao desabastecimento provocado pela guerra, mas ao próprio autoritarismo político e à intervenção econômica que induzia. Nos últimos anos do Estado Novo, a oposição, que formaria a União Democrática Nacional (UDN) em 1945, aproveitou o relaxamento da censura para divulgar argumentos liberais, por meio de articulistas como Eugênio Gudim e José Pires do Rio, que associavam a inflação à expansão do Estado e à pressão monetária resultante sobre recursos escassos, distorcidos de sua alocação natural também pela proteção comercial dos “lucros extraordinários” dos industriais. A solução para o problema envolveria não apenas políticas de estabilização (controle do crédito e do gasto público), mas também a “correção” do estilo de desenvolvimento, através de maior apoio à agricultura e restauração dos sinais de mercado distorcidos pela intervenção estatal (Leopoldi, 1984; Borges, 1996; Braga, 1996; Corsi, 1991 e 1997).

O apelo desta proposta junto a camadas empresariais e médias conservadoras, que se sentiam ameaçadas pelas rápidas transformações sócio-econômicas e pelo avanço da participação política de massas populares urbanas, é evidente. Para combater a inflação, seria essencial conter impostos e despesas públicas (e, portanto, as solicitações crescentes sobre elas que podiam ser feitas pelas massas urbanas, estimuladas pelo “populismo” varguista); e restaurar a eficácia alocativa do livre mercado por meio de (1) diminuição da proteção comercial e (2) atração de filiais, atraídas por reforma de códigos nacionalistas e do regime cambial, e eventualmente por privatizações (sobretudo CSN). O apelo às camadas populares urbanas, embora não abalasse o apelo popular de Vargas, também era claro: os “lucros extraordinários” dos industriais cairiam sob pressão de produtos importados bons e baratos, e com eles a carestia urbana. Ademais, as empresas estatais extrairiam menos os recursos fiscais e financeiros escassos do país, deixando de sobrecarregar contribuintes e de empurrar filiais internacionais de setores onde poderiam atuar mais e melhor (sobretudo infraestrutura e extração mineral)²⁴.

(24) O exaustivo levantamento de documentos oficiais, livros, jornais e revistas da época feito por Ricardo Bielschowsky (1985, p. 313-321; 365-366), chega a ser surpreendente: a proteção comercial “excessiva” era apontada como fonte de inflação, dos “lucros extraordinários” e da ineficiência dos industriais não apenas entre a opinião liberal comum a pequenos burgueses, à classe média de funcionários públicos e profissionais liberais, e líderes agrícolas, como também junto a economistas nacionalistas do setor público (como Rômulo de Almeida) e comunistas (como Caio Prado Jr), com óbvias repercussões sobre a opinião pública urbana. O gasto público, sobretudo, era responsabilizado pela inflação por empresários: “Consensualmente, a grande causa da inflação, segundo as análises econômicas de todo o período, estariam sendo os déficits públicos, que sempre é, naturalmente, o argumento típico do empresariado, aquele que mais lhe convém – pelo menos no que diz respeito a seus interesses de curto prazo. Ao final da guerra, a recomendação mais enfática encontrada na literatura econômica era a de que se deveriam contrair as despesas públicas” (p. 365-366).

Vargas não podia aceitar a identidade entre excesso de governo (“dirigismo”) e inflação, quando a preservação da popularidade junto às massas urbanas era essencial para conduzir pelo alto a transição política. A reação veio com o decreto-lei apelidado pelos opositores de Lei Malaia (n. 7666, a 22/06/45), transferindo a responsabilidade pela inflação aos “trustes e cartéis” formados para cometer “atos contrários à economia nacional”, explorando a miséria e a impotência do povo. A reação de Vargas, porém, empurrou setores industriais, já afetados pelo Imposto sobre Lucros Extraordinários, para reforçar a campanha liberal, unificando comércio, indústria e agricultura no repúdio à intervenção estatal e polarizando o cenário político, à medida que Vargas aproximava-se de sindicatos e movimentos sociais urbanos. O bloco de apoio popular à Vargas, além da bandeira dos direitos sociais, unificou-se em torno da bandeira do “queremismo”, ou seja, a defesa do direito de Vargas disputar a eleição presidencial, criando o pretexto do golpe militar contra as pretensões presumidamente continuístas do presidente. Ainda no governo provisório de José Linhares, o ministro da Fazenda, José Pires do Rio (diretor do Jornal do Brasil) cumpriria o programa liberal ao pé da letra: (1) revogou a Portaria Interministerial n. 7, o Imposto sobre Lucros Extraordinários, e a Lei Malaia; (2) limitou as operações da Carteira de Redesconto (CARED), (3) transferiu atribuições da Caixa de Mobilização Bancária do BB (CAMOB) para a recém-criada Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), dirigida por um discípulo de Eugênio Gudín, o jovem economista Octávio Gouvêa de Bulhões²⁵.

O contexto político e ideológico tornou-se muito desfavorável à intervenção estatal e ao planejamento econômico. A única tentativa de formalizar o planejamento econômico no Estado Novo, a partir de relatório encomendado ao empresário Roberto Simonsen pelo Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), criado em novembro de 1943 e instalado em abril de 1944, sofreu bombardeios da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), criada em março e instalada em outubro de 1944, com relatório de Eugênio Gudín que repetia argumentos comuns na imprensa²⁶. A

(25) Em livro de 1947, Pires do Rio justificava sua atuação identificando nas emissões “de moeda fiduciária” a mais “velha moléstia do Brasil financeiro” e, em conjunto com a proteção industrial, causa de aceleração da inflação: para suas críticas ao protecionismo e seu elogio às posições de Gudín, ver também *A moeda brasileira e seu perene caráter fiduciário* (1947, p. 484-499). Em relatório ao presidente Linhares em dezembro de 1945, *As condições atuais do Brasil*, Pires do Rio afirmava que “sem tarifas aduaneiras o Brasil não poderia sustentar várias indústrias agrárias, como a de laticínios e a de açúcar, e não poderia talvez explorar as salinas de sua terra. Cumpre, entretanto, não exagerar esse protecionismo para não sacrificar a maioria do povo brasileiro à minoria industrial do país” (cf. Mayer; Benjamin, 1983, p. 2984).

(26) Sobre a controvérsia do planejamento, ver especialmente F. L. Corsi (1991) e (1996); e C. Doellinger (1977), Eli Diniz (1978, cap. 6), L. Sola (1982, cap. 2), e R. Bielschowsky (1985, parte II, caps.1-2). O debate ocorreu porque Vargas determinou que o relatório do CNPIC redigido por Simonsen fosse avaliado por Gudín no CPE, como se pretendesse paralisar a proposta, provavelmente porque não pretendia nem se identificar com industriais impopulares (por causa da aceleração inflacionária), nem lhes ceder o espaço político privilegiado que teriam na Câmara de

plataforma econômica dos candidatos à sucessão de Vargas, general Eurico Gaspar Dutra, do Partido Social Democrático (PSD) e brigadeiro Eduardo Gomes (UDN), coincidia em linhas gerais com o programa de combate à inflação delineado por Eugênio Gudin, vinculado a um modelo de desenvolvimento que limitaria os incentivos “artificiais” à industrialização, ampliaria o papel do mercado e reduziria o papel do Estado na gestão de lucros e salários, do câmbio, do crédito e do investimento. Além de propiciar o crescimento “equilibrado” pelo mercado (e não planejado pelo Estado) dos setores urbanos e rurais, procurava-se criar um ambiente favorável à atração de capital externo para setores básicos. Nesta visão, a inflação não deveria mais ser controlada, como propusera Vargas, pela retomada da importação de insumos escassos e pela fiscalização anti-truste e, a médio prazo, pela expansão planejada dos investimentos para superar estrangulamentos de oferta e substituir importações essenciais. Ela deveria ser controlada pelo controle dos gastos públicos e do crédito, e por um choque de competição através da abertura comercial indiscriminada, atacando diretamente os “lucros extraordinários” dos industriais e os investimentos estatais. As reservas cambiais acumuladas na guerra deveriam ser complementadas pela retomada das exportações agrícolas e pela entrada de capitais externos e financiamentos oficiais, esperando-se financiar com folga o aumento de importações e remessas de lucro permitido pelas reformas liberais e induzido pela sobrevalorização cambial.

A identificação da proposta liberal com o projeto estadunidense de reordenamento regional é clara, e já era usada como recurso de poder no embate político e ideológico interno. A oposição a Vargas alegava que, assim como a ditadura do Estado Novo deveria ceder lugar à democratização irresistível que, contraditoriamente, pracinhas da FEB ajudavam a restaurar na Europa, o autoritarismo econômico deveria ceder lugar à abertura ao comércio e ao investimento. Como influenciar a definição do papel de empresas estatais e filiais no desenvolvimento latino-americano se tornara ponto central da política dos EUA para a região (Green, 1971), apelar por exemplo à Carta Econômica das Américas parecia reforçar a credibilidade de promessas liberais domésticas de restauração do crescimento econômico “equilibrado” e não inflacionário. Não surpreende que Gudin identificasse o planejamento econômico ao autoritarismo político (citando teses contemporâneas de Hayek), e alegasse que o controle do financiamento externo pelo Estado, canalizado de governo a governo, afastaria os capitais privados estrangeiros receosos de rígidos controles sobre suas atividades, pois:

Planificação proposta por Simonsen ao CNPIC. Mais tarde, Gudin concederia entrevista em que afirmava presumir que o intuito de Vargas era bombardear a proposta dos industriais, para preservar a autonomia do governo na questão: cf. Monteiro e Cunha (1974).

...qual será o capital estrangeiro que para aqui afluirá, ao ver que o governo realiza operações de crédito ‘governo a governo’ para suprir capital e assim assumir a tutela de indústrias nacionais, evitando novas iniciativas concorrentes? Claras advertências nesse sentido já foram feitas, ao que me consta, pelos americanos... (Simonsen; Gudin, ed. C. Doellinger, 1977, p. 83).

Como vimos, um ponto fraco dos argumentos liberais era o otimismo exagerado quanto às perspectivas de recuperação do comércio e do investimento privado internacional. Segundo Gudin, para atrair grandes volumes de capital estrangeiro, bastaria promover clima de expectativas e ambiente regulatório favorável: “uma vez restabelecida entre nós a ordem constitucional em sua integridade, teremos excelentes oportunidades de atrair capital estrangeiro, especialmente americano” (idem, p. 83).

Embora o governo Dutra não possa ser identificado plenamente ao liberalismo econômico ou ao ideal de retorno à vocação agrária, é inegável que forças políticas conservadoras estavam bem representadas em sua base de apoio parlamentar e tinham influência sobre os rumos possíveis de sua administração (Draibe, 1980; Saretta, 1990; Bastos, 2004). Isto significa que depois de desmontados os órgãos de coordenação central e os fundos financeiros criados, no Estado Novo, para apoiar empreendimentos locais, a margem de reorientação do governo era pequena, caso fracassasse a esperança de atração maciça de filiais e/ou a demanda de fundos de ajuda. Em outras palavras, ao “equilíbrio instável de compromisso” sobre o qual manobrava o governo Dutra, escapava restaurar graus de centralização política e financeira semelhantes aos do Estado Novo.

O conservadorismo das elites políticas e os vetos à centralização de recursos locais ajudam a explicar porque, a despeito de sua retórica grandiloquente de apoio à modernização, o Plano Salte, implementado pelo governo Dutra a partir de 1949, não passasse de um somatório de projetos que ultrapassavam o ano fiscal (Draibe, 1980). Nenhuma reforma administrativa o acompanhou visando criar alguma agência central para coordenar sua implementação: ao contrário, os diversos órgãos voltados para um embrião de coordenação geral ou foram extintos – caso da Coordenação de Mobilização Econômica (CME), do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e, em um sentido setorial, o Departamento Nacional do Café (DNC) –, ou neutralizados, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF) e o Conselho da Economia Nacional (CEN). Nenhum instrumento financeiro de peso (além das dotações constitucionais dos fundos regionais e rodoviário, imaginados previamente) deu-lhe recursos compatíveis com suas intenções retóricas. Ao invés disto, o governo decidira abolir o fundo cambial de 5% que financiara o programa que antecederara o Salte, isto é, o Plano de Obras e Equipamentos (POE). Nenhuma empresa

estatal nova foi criada para coordenar investimentos setoriais nos termos do plano. A única estatal inaugurada por iniciativa do executivo foi o complexo de refinarias de Mataripe (BA), cuja primeira opção pelo financiamento externo do Eximbank foi bloqueada por razões que estiveram além do controle do governo, obrigando-o a pedir recursos ao Congresso em 1948 para construí-la e inaugurá-la em dezembro de 1950. A única indústria nova que se pretendia criar em seu ante-projeto inicial (material elétrico pesado para geração e distribuição de energia hidrelétrica) desapareceria de sua proposta final: a substituição de importações permaneceria restringida aos ramos “leves” de fácil indução.

Na verdade, os limites do Plano Salte ajudam a explicar a própria incapacidade de atrair filiais na escala desejada, desde que não concorressem com empresas estatais em monopólios naturais. Pois inexistia um plano de metas de investimento e de mercados a criar aos quais talvez pudessem integrar-se filiais internacionais, *complementando* investimentos locais. E inexistiam mecanismos de centralização financeira *interna* que apoiassem estes investimentos locais (privados e estatais), para além dos recursos limitados de crédito do Banco do Brasil (Draibe, 1980; Bastos, 2001).

Dado o veto político de forças conservadoras sobre algumas propostas de ampliação do controle do Estado sobre a alocação de recursos, como nos casos de criação de tributos ou da reforma bancária de 1948 (Draibe, 1980; Braga, 1996 e 2008), não surpreende que o governo tanto resistisse em reformar os códigos liberais de fluxos de capitais, a despeito da crise cambial. Assim como não dispunha de uma aliança externa alternativa a que pudesse recorrer para obter recursos que o alinhamento à política externa estadunidense era incapaz de prover, também não dispunha de um arco de apoio interno capaz de lhe propiciar um grau de centralização de recursos locais, que lhe liberasse da necessidade de contar com os recursos externos esperados. Sem condições políticas internas de reverter o desmonte dos organismos de coordenação administrativa e dos fundos fiscais criados no Estado Novo (fortemente criticados na campanha liberal); sem condições de apelar para qualquer outra aliança externa alternativa aos EUA (sequer para capitais europeus), não restou ao governo Dutra senão a condenação *retórica* do desprezo estadunidense às solicitações. Dada a inexistência de opções, restava esperar que o alinhamento quase incondicional fosse um dia recompensado pela transferência de recursos que a presumida condição de “aliado especial” faria por merecer, evitando atritos que atrasassem ainda mais este dia.

Considerações finais

A conjuntura estratégica mundial fazia com que o governo Dutra não dispusesse nem da opção inaugurada pelo Barão de Rio Branco de contrabalançar a influência estadunidense e britânica, nem pudesse repetir o “duplo jogo” de Vargas entre EUA e

Alemanha (Gambini, 1977). A hipótese de alinhamento brasileiro com a URSS também estava fora de questão. Embora a aliança dos EUA com a URSS contra ao fascismo também distendesse, durante a guerra, as relações brasileiras com a URSS, que haviam se deteriorado nos anos 1930 (em meio à paranóia anticomunista que legitimou o Estado Novo), estas relações voltaram a se deteriorar no pós-guerra, em parte por razões domésticas ao Brasil e em parte pelas gafes diplomáticas do chanceler soviético. Como para dar razão aos comentários do chanceler Molotov sobre os “fantoques” latinos nos organismos multilaterais e regionais, a política exterior do governo Dutra continuou alinhada à estratégia de segurança hemisférica do Departamento de Estado e deu seu voto fiel às resoluções dos EUA na ONU²⁷.

Embora o contexto externo abrisse menores oportunidades para o governo Dutra, não pode explicar porque o governo brasileiro 1) não explorou trunfos estratégicos para exigir uma associação mais favorável com os EUA, e 2) manteve um regime mais liberal para o capital estrangeiro do que o exigido em Bretton Woods, mesmo depois da crise cambial de 1947.

O alinhamento brasileiro às orientações políticas, militares e econômicas oriundas dos EUA tinha também determinantes locais. A doutrina militar da segurança coletiva, que justificava o alinhamento externo e o associava ao combate do inimigo interno subversivo, foi bem recebida no Brasil porque correspondia à repressão contra movimentos de reivindicação social, presumidamente inspirados desde fora. A política repressiva contra os movimentos sociais, e a percepção de que uma guerra entre EUA e URSS era iminente, ajudam a explicar porque o alinhamento brasileiro às orientações políticas e militares dos EUA era tão pouco condicionado pela obtenção de contrapartidas efetivas. Mas não explicam porque a adesão às orientações econômicas precedeu à Guerra Fria. O liberalismo econômico chegara há mais de um século no Brasil, e estava “dentro do lugar” em 1945, ou seja, atendia a objetivos concretos de elites políticas e econômicas conservadoras, porque reforçava seus argumentos contra o intervencionismo econômico e o “populismo” social de Vargas.

O fato de que o liberalismo não estava “fora do lugar”, do ponto de vista do interesse das elites políticas e econômicas que o mobilizaram, não significa, porém, que ele assegurasse o crescimento ou favorecesse o desenvolvimento industrial do Brasil naquele contexto histórico. Dada a perda, por exemplo, do trunfo associado à acumulação de reservas cambiais durante a Segunda Guerra, não se pode concordar que uma política liberal, executada sem contrapartidas internacionais, tenha, nas

(27) Durante a Conferência de São Francisco que completou a Carta da ONU em 1945, o chanceler Molotov tentou vetar a entrada da Argentina na Organização, insultou o chanceler mexicano como um fantoche dos EUA e fez comentários depreciativos a respeito do “bloco latino-americano”. Segundo o senador Arthur Vandenberg, membro destacado da delegação estadunidense, “Molotov has done more in four days to solidify Pan America against Russia than anything that ever happened” (apud Mecham, 1967, p. 269).

palavras de Almeida (1996, p. 206), servido “bastante bem aos interesses nacionais brasileiros durante a fase decisiva do acabamento de sua industrialização” (ib., p. 206). Não se pode alegar, também, que a adesão ao liberalismo fosse lúcida ou esclarecida, no sentido de amparar-se em percepções realistas da conjuntura. Ao contrário, a opção pela liberalização externa esteve orientada por esperanças que se mostrariam ilusórias: 1) a situação cambial do país permaneceria favorável, uma vez que 2) a reorganização da economia mundial no pós-guerra seria profunda e rápida, permitindo recuperação das exportações brasileiras; 3) a condição de “aliado especial” do país junto aos EUA e as reformas liberalizantes propiciariam forte entrada de capitais que compensariam déficits comerciais eventuais (P. Lago, 1982).

Tão grave quanto o efeito da liberalização inicial, porém, foi a resistência em estender a regulamentação dos fluxos comerciais aos fluxos financeiros, depois da crise de 1947. Esta opção não pode ser explicada por novas esperanças oriundas do desempenho global do investimento direto externo, que continuava praticamente estagnado. Mas manter a esperança inicial quanto às virtudes do capital estrangeiro correspondia a um cenário político interno em que mobilizações nacionalistas, pró-intervenção estatal, eram contrárias aos interesses das forças sociais e políticas próximas do governo. Em suma, como o nacionalismo era a ideologia que legitimava a centralização de decisões e recursos econômicos no Estado, o arco político que apoiava o governo Dutra inviabilizava uma “virada” nacionalista, e o mantinha na condição de aliado das orientações econômicas defendidas pelos EUA, quanto ao papel do capital estrangeiro e do Estado no desenvolvimento econômico da América Latina.

Arquivos Consultados

Arquivos do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC-FGV): DE: ARQUIVO DEPARTAMENTO DE ESTADO; EUG: EUGÊNIO GUDIN; GV: GETÚLIO VARGAS

Referências bibliográficas

ABREU, A. A. et al. (2001) *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930*. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 2001.

ABREU, M.P. (1977) *O Brasil e a economia mundial: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999 (ed. revista da tese de doutoramento, 1977).

_____ (1984) “Argentina and Brazil during the 1930s: The impact of British and American international economic policies” in: R. Thorp (org.) *Latin America in the 1930's: The role of periphery in world crisis*. London: Macmillan, 1984.

ALMEIDA, P.R. (1996) “A diplomacia do liberalismo econômico”. In: Alburquerque, J. A. G. (1996) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990), vol. I*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

- BALDWIN, D.A. (1966) *Economic development and American foreign policy, 1943-62*. Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1966.
- BANDEIRA, M. (1973; 1998) *Relações Brasil e Eua no contexto da globalização. Tomo I – Presença dos Estados Unidos no Brasil (ed. Revista)*. São Paulo: SENAC, 1978.
- BASTOS, P. (2001) *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. Campinas, 2001 (Tese, Doutorado)
- _____ (2004) "O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948)" in *História Econômica e História de Empresas*, VII.1.
- BIELSCHOWSKY, R. (1985) *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- BLOCK, F. (1977). *Los Origenes del Desorden Económico Internacional*. (Trad.castelhana) México: Fondo de Cultura Económica.
- BORGES, M. A. (1996) *Eugenio Gudin: capitalismo e neoliberalismo*. São Paulo: EDUC, 1996.
- BRAGA, S. S. (1996) "A constituinte de 1946 e a nova ordem econômica e social do pós-II Guerra Mundial". In: *Revista de Sociologia e Política* 6/7, 1996.
- _____ (2008) *As relações entre o executivo e o legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964)*. IE-UNICAMP (Tese de Phd).
- CAMPOS, R. (1984) *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CAREW, A. (1987) *Labour under the Marshall Plan: the politics of productivity and the marketing of management science*. Manchester :Manchester Univ., c1987.
- CARONE, E. (1980) *A Quarta República*. São Paulo, Editora DIFEL, 1980.
- COHN, G. (1968) *Petróleo e nacionalismo*. São Paulo: DIFEL, 1968.
- CORSI, F.L.. (1991) *Os rumos da economia brasileira no final do Estado Novo (1942-45)*. Campinas, UNICAMP, 1991.
- _____ (1997) *Estado Novo: Política externa e projeto nacional*. São Paulo, UNESP, 2000.
- DAM, K. (1981) *The Rules of the Game*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.
- DINIZ, E. (1978) *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1978.
- DOELLINGER, C. et al. (1974; 1977), *A política brasileira de comércio exterior e seus efeitos: 1967/73*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.
- DRAIBE, S. M. (1980) *Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1985.
- DUTRA, E. G. (1947-1950) *Mensagem apresentada ao Congresso Nacional. Vários anos (1947-1950)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

_____. (1956) *O Governo Dutra: Discursos*. (Seleção J. T. Oliveira). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1956.

EICHENGREEN, B. (1989) "Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System". In: *Elusive Stability: Essays in the History of International Finance, 1919-1939*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

_____. (1996) *Globalizing Capital*. New Jersey : Princeton University Press, 1996.

GAMBINI, R. (1977) *O duplo jogo de Getúlio Vargas*. São Paulo: Símbolo, 1977.

GARCIA, J. C. (2000) *Álvaro Alberto: a ciência no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

GARDNER, L. C. (1964, 1971) *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*. Madison: Univ. of Wisconsin, 1971.

GARDNER, R. N. (1994/1956). *La Diplomacia del Dólar Y la Esterlina: Orígenes y Futuro del Sistema de Bretton Woods - GATT*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

GILPIN, R. (1975). *U.S. Power and Multinational Corporations: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. London: Macmillan, 1975.

GREEN, D. (1971) *The containment of Latin America : a history of the myths and realities of the good neighbor policy*. Chicago: Quadrangle, 1971.

GOMES, A. C. (1988) *A invenção do trabalhismo*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

GUDIN, E. (1945) "Rumos da Política Econômica". In *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*.

Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977, p. 41-141.

HELLEINER, E. (1994). *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990's*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

HILTON, S. (1975) *O Brasil e as grandes potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

_____. (1994) *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.

HIRST, M. (1982) *O processo de alinhamento Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1982.

_____. (1983) "Ponto IV" in BELOCH e ABREU (1984) *Dicionário histórico-biográfico brasileiro: 1930-1983*. Forense-Universitaria : FINEP.

HOGAN, M. (1987) *The Marshall plan : America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*. Cambridge: Cambridge Univ., 1989.

HORSEFIELD, K. (1968, ed.) *The International Monetary Fund: 1945-65*. Washington, D.C. :International Monetary Fund, 1969, reimp. 1972.

JAMES, H. (1996) *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*. Washington, D.C. :International Monetary Fund, 1996.

KEYNES, J. M. (1980, ed. D. Moggridge) *Activities, 1940-1946 – Shaping the post-war world: employment and commodities*. Cambridge: Macmillan, 1980.

- KIRSHNER, J. (1995). *Currency and Coercion*. Princeton: Princeton University Press.
- LAGO, P. C. (1982) *A SUMOC como embrião do Banco Central: sua influência na condução da política econômica, 1964/1965*. Rio de Janeiro: PUC, 1982.
- LEFFLER, M. (1992) *A preponderance of power: national security, the Truman administration and the Cold War*. Stanford :Stanford Univ., c1992.
- LEFFLER, M.; PAINTER, D. (1994) *Origins of the cold war: an international history*. London: New York :Routledge, 1994.
- LEOPOLDI, M.A. (1984) *Industrial associations and politics in contemporary Brazil*. St. Antony's College, 1984. (Tese de Phd)
- McCAULEY, M.(1995) *The origins of the cold war: 1941-1949*. London: Longman, 1995.
- MALAN, P. (1984). “Relações Econômicas Internacionais no Brasil (1945-1964). In: Fausto, B. (1984) (org.), *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III. O Brasil Republicano, IV: Economia e Cultura (1930-1964)*. São Paulo: Difel, 1984.
- MALAN, P. et al. (1977) *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- MARTINS, L. (1973) *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976.
- MAYER; BENJAMIN (1983) “José Pires do Rio” in BELOCH; ABREU (1984) *Dicionário histórico-biográfico brasileiro : 1930-1983*. Forense-Universitaria: FINEP.
- MECHAM, J.L. (1967) *The United States and inter-American security, 1889-1960*. Austin: University of Texas Press, 1967.
- MILWARD, A. (1984) *The reconstruction of western Europe*. London: Methuen, 1987.
- MIKESELL, R (1994) “The Bretton Woods debates: a memoir”. *Essays in international finance*, 52. Princeton: New Jersey.
- MONTEIRO; CUNHA (1974) “Alguns aspectos da evolução do planejamento no Brasil: 1934-1963”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 4(1), fev. 1974.
- MOURA, G. (1980) *Autonomia na dependência..* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- _____ (1984a) *O aliado fiel: a natureza do alinhamento brasileiro aos Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Tese de doutorado (University College London). Trad. CPDOC-FGV.
- _____ (1984b) *Tio Sam chega ao Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- _____ (1985) “As razões do alinhamento: a política externa brasileira no pós-guerra, 1946-1950”. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano XXVIII, n. 109-110, 1985, p. 37-50.
- _____ (1986) *A questão do petróleo*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- _____ (1990) *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo: Contexto, 1990.
- _____ (1991) *Sucessos e ilusões*. Rio de Janeiro: EdFGV, 1991.

- NIESS, F. (1990) *A Hemisphere to itself*. London; New Jersey: Zed Books, 1990.
- PJIL, K. van der (1984). *The Making of an Atlantic Ruling Class*. Londres: Verso.
- PIRES DO RIO, J. (1947), *A moeda brasileira e seu perene caráter fiduciário*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1947.
- RADOSH, R.(1969) *American Labor and US foreign policy*. New York: Vintage, 1969.
- SALLES, D. (1959). *As razões do nacionalismo*. São Paulo: Fulgor, 1959.
- SARETTA, F.(1990) *Política econômica brasileira (1946-1951)*. São Paulo: FCL- Laboratório Editorial e Cultura Acadêmica Editora, 2000.
- SEITENFUS, R. (1985). *O Brasil de Getúlio Vargas e o processo de formação de blocos (1930-1942)*. São Paulo: Nacional; Brasília,: Fundação Pró-Memória, 1985.
- (2000) *A entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial*. Porto Alegre: PUC, 2000.
- SIMONSEN, R.(1944). "A Planificação da Economia Brasileira" (1944) In *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.
- (1945) "O Planejamento da Economia Brasileira". Idem.
- SOLA, L. (1982) *The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil: 1945-1963*. Tese de PhD, University of Oxford, 1982.
- SPINDEL, A. (1980) *O Partido Comunista na gênese do populismo: análise da conjuntura da redemocratização no pós-guerra*. São Paulo: Símbolo, 1980.
- STRANGE, S. (1976). *International Monetary Relations: 1959-1971*. Oxford: Oxford University Press for the RIIA, 1976.
- TAVARES, M.C. (1963) "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil". In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- TOTA, A. P. (2000) *O imperialismo sedutor*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.
- VIANA, M. M. (1980) *A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos no contexto do II Vargas*. Brasília: UNB, 1980 (mimeo).
- VIGEVANI, T. (1990) *Questão Nacional e Política Exterior*. São Paulo, USP, 1990.