

*Retomando um debate: a política externa no primeiro  
Governo Vargas e a construção de um projeto nacional*

ALEXANDRE ÁVELAR  
Universidade Federal Fluminense

**Resumo**

O presente artigo propõe uma discussão acerca da política externa brasileira e da política econômica do governo Vargas (entre 1930 e 1941). O principal eixo de análise é a busca das conexões entre uma política econômica de caráter industrializante e uma política externa conduzida de forma mais autônoma, que procurava explorar as vantagens oferecidas pelas disputas no cenário externo. A principal hipótese aqui discutida é de que existia um projeto nacional que dava sentido à conduta internacional do Brasil em meio a um sistema internacional marcado pela competição econômica e militar. O texto faz uma análise mais detalhada da questão da indústria siderúrgica, a qual, no nosso ponto de vista, trata do grande exemplo das interligações entre a política externa e a política econômica interna do período em estudo.

Palavras-chave: Governo Vargas; Projeto nacional; Siderurgia.

**Abstract**

The present article aims to discuss about the Brazilian policy and the economic policy in the *Vargas* government (from 1930 to 1941). The main axis of analysis searches the connections between an economic policy of industrializing character and a foreign policy conducted in a more autonomous way which tried to

explore the advantages offered by the contends in the foreign panorama. The main hypothesis discussed here claims that there was a national project giving meaning to Brazil's international behavior in an international system marked by an economic and military competition. The text analyses in a more detailed way the steel industry issue, which, in our point of view, is a great example of interconnections between the foreign policy and the internal economic policy in the studied period.

Keywords: *Vargas* government; national project; steel industry.

### Introdução

**A**S DÉCADAS DE 1980 E 1990, na América Latina, foram marcadas por dois processos paralelos de reformas. De um lado, assistiu-se à normalização das instituições eleitorais responsáveis pela democracia representativa da região após décadas de autoritarismo militar; em outra vertente, os governos do continente iniciaram um profundo processo de reformas neoliberais que pregavam a falência do Estado desenvolvimentista, a abertura indiscriminada dos mercados de bens e valores, a privatização de empresas estatais, a flexibilização da legislação trabalhista e cortes crescentes nos gastos públicos, com fins de equilíbrio fiscal e orçamentário. Argumentava-se que tais medidas eram necessárias para adequar as economias da região ao novo paradigma da economia mundial, cada vez mais integrada e global e sem espaços para políticas econômicas nacionalistas. Mesmo com o crescimento do debate crítico e alguns sucessos eleitorais de campanhas presidenciais que se assentaram em críticas ao neoliberalismo, parece cedo para avaliar com precisão as possibilidades de reversão das reformas.

O triunfo do pensamento neoliberal após o fim da bipolaridade estruturou-se na idéia de uma *nova interdependência*, em que a política internacional não era concebida como uma arena de confrontos com os Estados Nacionais, mas como um cenário marcado pela crescente integração econômica e financeira entre as diversas partes do sistema, abrindo caminho para uma maior confluência de interesses e colaboração entre elas. Dentro dessa perspectiva, o mercado assume o papel de agente central das relações internacionais, obrigando

paralelamente os Estados a redefinirem suas prioridades em matéria de política externa, movidos por outras leituras acerca de seus interesses. Segundo Cervo & Bueno (2000, p. 8),

As chancelarias foram em boa medida silenciadas, como guardiãs que eram do patrimônio político da filosofia desenvolvimentista. Sua esfera de ação foi confinada à diplomacia ornamental, os novos temas da moda, como a governança global, o meio ambiente, os direitos humanos e as intervenções humanitárias. A política internacional pesada, isto é, as relações econômicas internacionais dos países, como comércio, finanças, vinculações empresariais ou transferência de ativos privatizados, passou para o comando dos Ministérios econômicos, ocupados por jovens que em sua maioria haviam feito pós-graduação em Universidades norte-americanas ou haviam servido como técnicos de agências tais como o FMI e o Banco Mundial.

No Brasil, após o personalismo vigoroso de Collor e o refluxo nacionalista de Itamar Franco, o projeto de reformas neoliberais chegou a contornos praticamente definidos com os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a configuração de novas modalidades de organização da atividade produtiva e de relação entre Estado e Sociedade. Desde o início do seu governo, em 1995, FHC elegeu como meta primordial o “fim da era Vargas”. A destruição do legado varguista passou, a partir de então, a ser identificada com a modernização do país, sem as amarras de um Estado excessivamente intervencionista e paternalista. O modelo desenvolvimentista é tido como incapaz de responder às novas demandas de um mundo marcado pelo crescente processo de transnacionalização das forças produtivas, sendo responsável pelo atraso econômico, pelo endividamento e pela crise fiscal do Estado .

Todos esses aspectos concederam ao período de Vargas uma contemporaneidade que o qualifica como um objeto de análise histórica privilegiado, capaz de oferecer importantes elementos para a compreensão dos grandes dilemas da sociedade brasileira neste início de século. Discutir os diversos aspectos que conferem a esse momento a categoria de “marco histórico” significa empreender um certo discurso sobre a nação, seu presente e suas perspectivas para o futuro.

O presente artigo tem como objetivo realizar uma avaliação sobre a política externa brasileira entre 1930 e 1941, tendo como hipótese central de trabalho a aceitação de que tal política se orientou basicamente pela reestruturação da ordem capitalista interna, a partir de uma aceleração do processo de formação do capital industrial, transformando-se em um projeto nacional perseguido

por Vargas desde a sua subida ao poder, em 1930. A nova política econômica não estaria livre de limites para a sua plena realização, sendo o principal deles o financiamento. Ciente da impossibilidade de mobilizar internamente todos os recursos necessários ao seu projeto de industrialização, Vargas fez uso intenso da política exterior, aproximando-se daquilo que Paulo Roberto de Almeida denominou de “diplomacia do secundário” (Almeida, 1999, p. 170).

A conjugação entre um projeto nacional calcado no setor industrial e uma política externa voltada para a sua realização teve, em 1941, o seu grande momento com o início da construção da Companhia Siderúrgica Nacional, marco da política de reestruturação econômica de Vargas e resultado de intensas negociações diplomáticas que, por fim, decidiram a entrada do Brasil na guerra a favor dos Aliados, rompendo-se em definitivo com a política de *equidistância pragmática*.<sup>1</sup>

Para a comprovação de nossa hipótese, acreditamos que nossa análise deverá contemplar três questões fundamentais: a política econômica levada a cabo a partir de 1930, a natureza da política externa e a questão siderúrgica.

#### A política econômica: o avanço para a indústria

ASSIM COMO OCORREU EM TODOS OS PAÍSES exportadores da periferia capitalista, a Depressão de 1929 abalou fortemente o setor primário brasileiro. Durante a República Velha, as sucessivas políticas de valorização do café foram decisivas para assegurar os lucros das elites latifundiárias, socializando as eventuais perdas para todo o conjunto da sociedade. Tais programas de sustentação da lavoura cafeeira baseavam-se na manipulação cambial e nos volumosos empréstimos externos para a compra e estocagem do produto.

Ao mesmo tempo em que se garantiam os preços externos do café em níveis satisfatórios, havia o grande risco de crises de superprodução. Isso ocorria devido à crescente expansão da área de cultivo do produto, certamente estimulada pelos lucros obtidos pelo setor. Em estudo clássico, Furtado (1997, p.198) analisa essa contradição da economia brasileira:

Os empresários das economias exportadoras de matérias-primas, ao realizarem suas inversões, tinham de escolher dentre um número limitado de produtos requeridos pelo mercado internacional. No caso do Brasil, o produto que apresentou maior vantagem relativa foi o café. Enquanto o preço desse artigo não baixasse a ponto de que aquela vantagem desaparecesse, os capitais formados no país continuariam acorrendo para a cultura do mesmo. Portanto, era inevitável que a oferta do café tendesse a crescer, não em função do crescimento da procura, mas sim da

disponibilidade de mão-de-obra e terras subocupadas, e da vantagem relativa que apresentasse esse artigo de exportação.

O excesso de oferta sem absorção garantida pelos mercados externos era um indício de que uma grave crise no setor ocorresse independente do colapso da economia mundial em 1929. Com a Depressão, tornou-se cada mais evidente que as grandes praças financeiras mundiais teriam poucas possibilidades de manter os empréstimos que auxiliavam no financiamento da lavoura. A consequência imediata foi a queda no preço externo do café; ao final de 1929, estava abaixo de 7 *pences* por libra-peso, contra os 11 *pences* de antes da Depressão. A curva descendente persistia e, em 1931, atingia a cotação de 4 *pences* (Abreu, 1999, p. 74).

O declínio dos preços do maior produto de exportação do país e a forte redução no fluxo de capitais externos provocaram o rápido esgotamento das reservas cambiais. Vargas alegou que o regime de depósito havia remetido 26,5 milhões de libras para o exterior na defesa do câmbio. Assim, as reservas, que eram de 31,1 milhões de libras em setembro de 1929, caíram para 14,1 milhões em agosto de 1930 e desapareceram no início de 1931.

Outro setor da economia nacional duramente atingido pelo *crash* foi o comércio exterior. Exportações e importações caíram em 1931-1932, respectivamente, metade e um terço dos seus valores de pico de 1928, medidos em libras. O volume de importações decresceu continuamente entre 1932 e 1939, quando se chegou a um volume mínimo em relação ao pico de 1928; o *quantum* de exportações, porém, cresceu até 1931, tendo sido 1932 o único ano em que sofreu um declínio, medido em 16% em relação a 1928 e em 30% em relação a 1931. O preço das importações em mil-réis sofreu um aumento de 6%, enquanto o preço das exportações caiu aproximadamente 25%. Isso significa que ocorreu uma deterioração de cerca de 30% nos termos de troca e uma redução de 40% na capacidade de importar.

Outros dados atestam a gravidade da crise. A queda do Produto Nacional Bruto em 1930 e no ano seguinte atingiu, aproximadamente, 18,7 e 11,75%. A paralisia econômica trouxe a desocupação para cerca de 2 milhões de trabalhadores; só na cidade de São Paulo, calculava-se em cem mil o número de pessoas em busca de emprego. Outro grave problema foi a redução na atividade industrial, uma vez que várias fábricas optaram por funcionar apenas três dias na semana. Em 1930, o setor de tecidos finos registrou queda de 40% na produção e a de tecidos grossos, cerca de 70%; a indústria metalúrgica e de

papel apresentaram baixa de 60% e, no ramo de madeiras e móveis, o declínio atingiu 50% (Corsi, 2000, p.37).

Os efeitos da crise econômica estenderam-se ao jogo político-institucional, contribuindo, de forma decisiva, para a derrocada das oligarquias tradicionais e de seus sócios do poder. A ascensão de novas forças políticas comprometidas com um projeto de redução do peso do meio rural na acumulação de capital em favor das atividades industriais e da diversificação provocaram mudanças fundamentais no papel do Estado em relação às forças econômicas, definindo um novo padrão de atuação capaz de alavancar o projeto nacional.

Os novos ajustes econômicos feitos a partir de 30 são fruto das percepções das novas elites políticas que representavam a diversidade político-ideológica da Aliança Liberal, bloco que levou Vargas ao poder. Vivendo o turbilhão dos acontecimentos, esses homens não hesitaram em produzir análises e apontar as causas dos problemas da economia nacional, bem como em propor soluções para a crise. Essas visões são importantes na medida em que nos oferecem elementos para a compreensão das transformações ocorridas durante a década. As diferentes interpretações e propostas são cruciais para acompanharmos o processo histórico que desencadeou a expansão do capitalismo industrial no Brasil.

Nas diversas análises sobre os efeitos da Depressão produzidas pelas principais lideranças políticas, como Vargas, Oswaldo Aranha, Francisco Campos, entre outros, duas idéias se destacavam: em primeiro lugar, tendiam a relacionar a crise com a superprodução do café. Para Vargas (1938, p.152), o excesso de produção era um fenômeno mundial, como ficou claro em um dos seus diversos pronunciamentos sobre o assunto:

A nossa época marca na história do mundo grave momento de transformações sociais: a guerra que abalou o Ocidente exigiu dos povos hercúleo esforço de ação e trabalho e, feita a paz, legou à humanidade métodos novos de industrialização de todas as culturas, dando às indústrias, pelo império da máquina, capacidade para produzir jamais atingida. Daí proveio a superprodução, fenômeno causador da crise atual. Hoje, intensificar e ampliar a produção é problema facilmente solúvel, dependendo, apenas, de capital, atividade e competência técnica; mas o corolário correlato, difícil de resolver, é a conquista de mercados, e, para realizá-la, digladiam-se todas as nações civilizadas.

Como a crise de superprodução atingia mais intensamente a lavoura cafeeira, concluí-se que qualquer plano de reestruturação da economia nacional deveria iniciar-se por uma intervenção direta no setor, sob o risco de prolongamento da crise. Essa percepção tem sido interpretada por parte da historiografia como um

sinal do compromisso do governo em reavivar o complexo exportador, sem efetivar uma política de fomento à indústria. Nessa linha de interpretação, Vargas mudaria sua postura apenas durante o Estado Novo, em virtude das crescentes pressões dos militares que faziam as vezes de uma burguesia industrial praticamente inexistente.<sup>2</sup> A política econômica continuou guiando-se pela ortodoxia, com ênfase no controle orçamentário e na austeridade financeira, como ficava claramente exposto nas declarações das principais autoridades políticas ainda no início do Governo Provisório, nas quais chamavam a atenção para a necessidade de conter gastos e equilibrar as contas federais. Uma política de reação aos efeitos da Depressão e estimuladora de um novo padrão de crescimento econômico estava, portanto, fora do alcance dos novos donos do poder.

Para que se possa avaliar criticamente essa linha historiográfica, é necessário ter em conta o desempenho industrial a partir de 1930 e determinar em que medida foi favorecido pela política econômica do novo regime. Os números apontam para um significativo crescimento do setor industrial. Entre 1933 e 1939, por exemplo, a taxa anual foi de 11,1%. Como verifica Hilton (1976, p. 95), houve considerável aumento da capacidade instalada, mas certos setores experimentaram uma importante alta na produção. O crescimento da indústria de papel foi de 22% ao ano, enquanto as indústrias farmacêutica, metalúrgica e de cimento, em São Paulo, atingiram taxas respectivas de 30, 24 e 16%. Em 1938, o Brasil tornou-se praticamente auto-suficiente em manufaturas leves; em bens de capital, essa situação foi alcançada no final da década de 40.

Em comparação com outros países, o aumento do setor industrial brasileiro foi um dos mais expressivos do mundo, entre 1930 e 1938; com o índice 100 em 1929, o Japão aparecia na dianteira, passando de 94,8 para 473, isto é, um avanço de 372,8 %; a Rússia foi de 130,9 para 470, representando uma elevação de 339,1%; o Brasil saltou de 77,2 para 192,6, crescendo 115, 4%; a Holanda passou de 102,1 para 104,1, com crescimento de 2%; a Alemanha cresceu de 85, 9 para 126,2, com 40,3% (Carone, 1976, p. 57).

Ainda que o crescimento da indústria e a diversificação das exportações fossem os pilares de um novo projeto nacional conduzido a partir de 30, as primeiras medidas no campo da economia deram-se em torno da defesa do café. Entendia-se que somente uma intervenção decisiva no setor poderia garantir todo o funcionamento da economia e criar condições para a emergência de um novo padrão de acumulação. Portanto, não se tratava de uma tentativa de restauração do modelo exportador, mas de uma solução para salvar a economia de um colapso total, o que certamente comprometeria todo o projeto nacional.

Como aponta a clássica interpretação de Celso Furtado (1999, p. 186-195), o auxílio à lavoura a partir de créditos internos manteve a renda nacional em níveis satisfatórios e, como houve uma retração no fluxo de importações, os preços dos artigos produzidos domesticamente passaram a apresentar vantagens comparativas mais expressivas. Essa situação – inteiramente nova – proporcionou um importante estímulo à substituição de importações, avançando, inclusive, para o departamento de bens de produção.

Outro componente importante a se considerar na política cafeeira do início da década de 30 foi seu caráter inibidor de novas plantações. A área colhida, depois de atingir 3,9 milhões de hectares em 1930-1931, reduziu-se progressivamente até chegar à marca de 2,4 milhões em 1938, o que representava uma diminuição de 38,5%. Até meados da década seguinte, a produção havia caído pela metade, demonstrando a eficácia da política governamental de cobrança de impostos sobre novas plantações.

Como reflexo da política de contenção, houve uma importante redução na participação do setor agrícola na formação do produto nacional em favor da indústria. No período que vai de 1920 a 1929, o setor agrícola representava 69,79%, enquanto a indústria respondia por menos de 21%. Entre 1933 e 1939, a agricultura teve sua participação reduzida para 57%, enquanto o setor industrial atingiu expressivos 43%. Computando os anos mais críticos da Depressão, verifica-se uma taxa média de crescimento da indústria de transformação – entre 1929 e 1939 – de cerca de 8,4% contra 2,2% da agricultura (Villela & Suzigan, 1973).

Ainda que se possa argumentar que a capacidade instalada antes de 1930 tenha sido de grande importância para o avanço verificado nos anos seguintes, é também verdade que a maior parte dos estabelecimentos industriais foi criada durante a presidência de Vargas. Segundo o censo industrial de 1940, existiam, nesse ano, 49.418 indústrias, das quais 34.691 foram criadas depois de 1930. Entre 1933 e a data do censo, fundaram-se 26.881 novas indústrias (Villela & Suzigan, 1973, p. 198).

Diante de números que comprovam, de forma incontestável, a arrancada da indústria nacional a partir de 30, parece pouco provável que esse crescimento se tenha dado inversamente à política econômica de caráter ortodoxo, preocupada em rearticular a lavoura de exportação como força motriz da economia nacional. Diante dos graves reflexos produzidos pela Depressão, os coevos flertaram com a possibilidade de um novo modelo de desenvolvimento econômico baseado no setor industrial e procuraram garantir a sua realização por meio de um

conjunto de programas. Inúmeros fatores políticos, econômicos e sociais obrigavam as autoridades a reformular constantemente os planos de ação, tendo em vista a posição brasileira no conturbado sistema internacional e as transformações conjunturais internas. Ainda que o projeto nacional de Vargas encontrasse grandes dificuldades em ser aceito pelo conjunto da sociedade brasileira, a industrialização foi meta governamental desde 30 e sua concretização exigiu uma reformulação da atuação estatal na economia.

A política tarifária foi um dos instrumentos mais utilizados por Vargas para estimular a produção industrial. Em 1932, o líder do Governo Provisório já sublinhava a importância das tarifas e o fato de que elas não deveriam servir apenas de fonte de arrecadação do Estado. Mesmo manifestando-se pela defesa de “um protecionismo moderado” para as “indústrias genuinamente nacionais”, os dados apontam para o caráter protecionista da tarifa. Os direitos sobre o cimento, sobre os alimentos enlatados, sobre o vidro, sobre os pneumáticos e sobre outros artigos de borracha, celulose e álcool – gêneros importantes para a indústria – foram eliminados ou reduzidos substancialmente entre 1932 e 1934. Ao mesmo tempo, os produtos com similares nacionais foram mantidos em níveis competitivos (Hilton, 1976, p. 99).

Essas primeiras intervenções provocaram diversas manifestações contrárias de firmas estrangeiras. Hilton menciona a queixa de uma exportadora dos Estados Unidos de que suas vendas de artigos de papel para o Brasil caíram quase por completo devido a uma tarifa de 300% *ad valorem*, estabelecida em 1932. Técnicos ingleses também apontavam para a redução das importações de tecidos de algodão e lã, devido à maior proteção concedida às indústrias nacionais. Já em 1931, um decreto do governo impediu a importação de máquinas para certas indústrias, atendendo aos apelos dos líderes empresariais, temerosos de que a crise de superprodução pudesse agravar-se com a instalação de novas unidades. A proibição, que perdurou até 1937, teve como efeito a aceleração do ritmo de produção das empresas tradicionais com o mesmo maquinário de antes de 1929. As pressões pela redução dessas importações coincidiram com a meta do governo de reduzir as compras no exterior devido à escassez de divisas. De qualquer forma, não se registrou diminuição nas taxas de crescimento do setor industrial (Fonseca, 1989, p. 207-208).

A reforma tarifária de 1934 elevou a margem de proteção dada às indústrias e foi muito bem recebida pelas principais lideranças do setor, como Roberto Simonsen, que qualificou a nova tarifa como “nitidamente protecionista”. A importante Confederação Nacional das Indústrias afirmou que a iniciativa do

governo causou a “melhor das impressões nos círculos industriais”. O então Ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, citado por Hilton, (1976, p. 93), por seu turno, argumentava que as manufaturas estrangeiras similares tiveram suas tarifas elevadas, enquanto se facilitava “a entrada de matérias secundárias de toda espécie de aparelhagem necessária à elaboração de produtos”.

A reforma de 1934 resultou em um aumento da tarifa específica agregada da ordem de 15%. Os direitos em ouro foram suprimidos e uma sobretaxa única de 10% substituiu um grande número de sobretaxas específicas. A tarifa tinha duas colunas: uma de alíquotas gerais e outra de alíquotas mínimas. As segundas – 20% abaixo das gerais – aplicar-se-iam a países que garantissem tratamento similar ao das exportações brasileiras. O cálculo direto da margem de proteção – comparação da tarifa que realmente incidia sobre as importações com os preços de importação – indica que a proteção à indústria nacional, longe de reduzir-se sob o Governo Provisório, aumentou consideravelmente até 1934 (de 30% sobre o valor importado em 1928 para 45% em 1934). E mesmo a redução na margem de proteção verificada após 1935, devido à desvalorização do mil-réis, não ficou abaixo dos níveis de 1928 ( Abreu, 1999, 194-205).

As medidas em torno da política cambial foram mais cautelosas, pois envolviam importantes cálculos políticos. Procurou-se de início manter uma política liberal que não afetasse os interesses financeiros dos principais investidores externos, já comprometidos pela crise mundial. As grandes dificuldades enfrentadas pela economia brasileira chocavam-se com a necessidade de manter os compromissos internacionais do país em dia. Os saldos obtidos na balança comercial, através de rígidos controles de importações e desvalorizações da moeda, eram quase inteiramente consumidos no pagamento do serviço da dívida externa. Diante dessas circunstâncias, a política cambial ensaiada nos primeiros momentos do Governo Provisório teve poucas chances de se manter.

Em 1931, Vargas decidiu suspender os pagamentos da dívida externa e instituiu um regime de controle cambial monopolizado pelo Banco do Brasil. A venda de cambiais de exportação ao Banco tornou-se obrigatória e a distribuição de cobertura cambial para importações devia atender a critérios de prioridade, de acordo com a seguinte ordem: 1) compras oficiais e pagamento parcial da dívida pública, 2) importações essenciais e 3) remessas em geral, incluindo lucros e dividendos, importações em consignação e atrasados comerciais. Nesse novo esquema, a indústria não havia sido deixada de lado. No item “importações essenciais” que figurava atrás apenas das necessidades do governo, contemplavam-se as compras de equipamentos, combustíveis e

matérias-primas. Estima-se que, entre 1935 e 1937, esses artigos tenham totalizado 90% das importações do período, o que garantia a continuidade da política industrial (Hilton, 1976, p. 101).

Com as medidas adotadas em 1931, abandonava-se o liberalismo em matéria de política cambial e buscava-se uma alternativa mais próxima da realidade econômica do país. A seletividade na distribuição da cobertura cambial aliviava a grave situação das contas externas, mas não desvinculava o apoio à indústria, ao se manterem as importações necessárias ao setor em níveis elevados. Com a vantagem da perspectiva histórica, parece claro que as opções do governo foram fundamentais para a aceleração da industrialização. Entretanto, foram grandes as disputas no interior do aparelho estatal acerca da melhor política cambial a ser seguida. O Ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, em correspondência enviada a Vargas, em dezembro de 1930, mostrava-se claramente contrariado, ao sugerir mudanças na política cambial (Corsi, 2000, p. 41).

Ao adotar uma postura mais pragmática em relação à política cambial, o governo Vargas procurou negociar com os grandes centros financeiros mundiais. O *funding* acertado com Washington logo após as medidas tomadas em 1931 demonstrou a importância do elemento político nas relações econômicas do país com o exterior. Mesmo negociando em bases pouco vantajosas – a dívida brasileira em circulação cresceu – Vargas manteve boas relações com os EUA, evitando criar antagonismos mais sérios, que poderiam comprometer o seu projeto nacional. Em 1935, o chamado “esquema Aranha” de racionalização do pagamento do serviço da dívida buscou conciliar os desembolsos às possibilidades brasileiras. O governo brasileiro remeteria 7,5 milhões de dólares, bem abaixo dos 23 milhões estipulados nos contratos originais de empréstimo. Mesmo com a pouca melhoria nos saldos da balança comercial, o Brasil manteve os pagamentos, evitando choques com o governo Roosevelt.

Outro elemento para a discussão das relações entre Vargas e a indústria foi a política de crédito. Embora o discurso oficial entre 1930 e 1937 chamasse a atenção para a necessidade de austeridade financeira, essa não se confirmou. Ao contrário, Vargas procurou criar mecanismos de financiamento mais eficientes para o setor industrial, mediante mudanças no sistema bancário. Pouco depois da Revolução, o Governo Provisório autorizou o Banco do Brasil a redescontar notas promissórias de curto prazo e, em meados de 1932, permitiu que os bancos particulares redescotassem notas industriais. Em 1936, foi criada a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, cujo objetivo era fornecer créditos para o setor industrial e rural, com prazos de até 10 anos. Em 1937, segundo

um relatório do Banco, os empréstimos com fins industriais predominavam em relação aos concedidos à agricultura. Enquanto estes sofreram uma retração de 13%, os recursos destinados à indústria registraram um acréscimo de 6%. De acordo com o relatório, isso se deu “em virtude da acentuada aceleração do progresso industrial do Brasil nos últimos anos, o que exige um financiamento bancário de maior volume” ( Hilton, 1976, p. 101 ).

A industrialização, vista como um processo de mudanças estruturais em uma economia de base não industrial, não operava unicamente com variáveis econômicas. Durante os anos da presidência de Vargas, a aceleração da formação de indústrias foi acompanhada e favorecida por importantes mudanças no ambiente institucional, que se iam conformando num Estado genuinamente burguês, em contraste com o bacharelismo da República Velha. Embora já existissem, antes de 1930, as condições políticas para a emergência de mudanças significativas na natureza do Estado, com a chegada de Vargas à presidência inaugurou-se um período de rupturas mais nítidas em relação à ordem político-institucional anterior. A partir de então, os novos grupos políticos que se instalaram no poder deram início a uma profunda reestruturação no aparelho burocrático e formularam um novo projeto de desenvolvimento econômico. Ainda que os principais representantes das oligarquias agrárias não estivessem desalojados do novo pacto de poder, os grupos que traduziam as expectativas de mudanças passaram a exercer uma influência efetiva sobre os principais centros decisórios, ao mesmo tempo em que o Estado ia chamando para si as grandes questões nacionais em um claro processo de esvaziamento dos poderes regionais, cujo ápice se daria em 1937.

Emergia, dessa forma, um Estado intervencionista e controlador das atividades econômicas. Individualizando-se do conjunto da sociedade, a administração federal passou a impor políticas públicas baseada em sua percepção dos interesses nacionais. A criação de uma série de órgãos burocráticos a partir de 1930 demonstrou o novo paradigma de relacionamento entre Estado e economia. Esses novos veículos de acesso dos grupos setoriais ao aparelho estatal representavam o primeiro ensaio de uma burocracia típica do capitalismo moderno. Pretendia-se estudar, coordenar, proteger e incentivar a expansão das atividades produtivas no país. Embora muitos desses órgãos não tivessem função deliberativa ou executiva, eles funcionavam como formuladores de pareceres, tornando-se instâncias de informação e formação de opiniões, exercendo igualmente o papel de canais de expressão das demandas da sociedade civil.<sup>3</sup>

Como qualquer projeto de transformação econômica que se realiza em uma área periférica do capitalismo internacional, a industrialização brasileira sofria sérios

limites. Certamente, o mais importante deles ligava-se à delicada questão do financiamento. Como já foi discutido, Vargas procurou criar mecanismos domésticos de mobilização de créditos, com ativa participação do Banco do Brasil. Contudo, sua posição no tocante à questão era ambígua. Em certas ocasiões, manifestava-se em defesa do capital nacional para a modernização da economia e provimento da defesa nacional, como ficou claro em entrevista concedida em 1938:

Para esses empreendimentos, é necessário mobilizar grandes capitais. Entretanto, não me parece que, sem maior exame, devam continuar afirmando um exagero de expressão que resultou em lugar comum: - a dependência do progresso brasileiro das inversões de capital estrangeiro e que, sem ele, nada será possível fazer. É sabido que, desde a guerra mundial, a imigração de capitais tem diminuído muito e, por outro lado, o processo de formação do capital nacional atingiu um grau adiantado de desenvolvimento. O simples exame dos subscritores e tomadores de ações de sociedades anônimas nas organizações bancárias, bem como o montante dos depósitos bancários nos institutos nacionais e estrangeiros, revelam a predominância das inversões feitas por brasileiros e que as contas nacionais são bem mais vultosas. [...] A grande tarefa do momento, no nosso país, é a mobilização de capitais nacionais.

O discurso nacionalista mesclava-se, contudo, a declarações favoráveis ao capital estrangeiro. A insuficiência dos capitais nacionais para promover o crescimento da industrialização e da defesa interna certamente não era estranha a Vargas. Ao mesmo tempo em que reiterava que setores básicos deviam ser confinados ao Estado, proclamava a aceitação de recursos dos “países do velho capitalismo”, desde que os investidores não esperassem obter lucros exorbitantes em explorações semelhantes às praticadas durante a Colônia. Remodelava-se, dessa forma, o nacionalismo econômico:

Não sou exclusivista, nem cometeria o erro de aconselhar o repúdio do capital estrangeiro a empregar-se no desenvolvimento da indústria brasileira, sob a forma de empréstimos, no arrendamento de serviços, concessões provisórias ou em outras múltiplas aplicações equivalentes (Vargas, 1938, p. 131).

Como, então, atrair recursos externos para um país predominantemente rural, cuja incipiente industrialização não atingia os parâmetros mínimos da Primeira Revolução Industrial e cujas principais exportações se encontravam em queda livre desde 1929? Esse era o grande dilema que se colocava aos técnicos e agentes do governo encarregados de discutir e formular propostas de desenvolvimento que invertessem o eixo dinâmico da economia do setor agrário para a indústria. Ao longo da década de trinta, tornava-se mais claro que a

solução do problema passaria pela reformulação dos princípios que norteavam a inserção internacional do Brasil, configurando uma nova diplomacia, mais voltada para as exigências de desenvolvimento econômico. Em suma, tratava-se de redefinir os rumos da política externa brasileira, fazendo-a convergir para a política econômica em curso.

### Política externa em momento de mudança

A DIPLOMACIA BRASILEIRA DURANTE a República Velha foi um importante instrumento de sustentação da ordem econômica baseada na venda de gêneros primários para o mercado internacional. Os planos de valorização do café – principal produto de exportação – requeriam volumosos capitais externos; moldava-se, assim, uma certa diplomacia do setor primário que, em última análise, contribuía também para a permanência das oligarquias estaduais nos postos de comando da nação.

A década de trinta assinalou mudanças sensíveis na formulação da política externa, cujas referências se situaram nas transformações ocorridas na conjuntura tanto interna quanto externa. Enquanto aquelas correspondiam, grosso modo, ao avanço do projeto nacional de base industrial e ao fortalecimento do Estado, estas ligavam-se às disputas entre Estados Unidos e Alemanha pelo controle do sistema internacional. Nesse complexo cenário, entendia-se que os nortes da política exterior brasileira teriam que sofrer redefinições que, se não pudessem ser tomadas como uma ruptura total em relação à diplomacia da Primeira República, deveriam ser privilegiadas em qualquer análise acerca da inserção externa do Brasil sob o regime Vargas.

O plano internacional era, não sem razão, motivo de preocupação para o governo brasileiro. A economia mundial parecia caminhar para um colapso total. A abrupta interrupção dos fluxos de capitais, bens, serviços e pessoas reduziu a confiança em soluções liberais para combater os efeitos da crise. As estratégias adotadas pelas principais potências variavam de caso a caso, mas apresentavam um substrato em comum: a forte presença estatal, o que contrariava frontalmente os princípios do liberalismo, cuja noção central de um mercado auto-regulável parecia inadequada para a gravidade da ocasião. Em contraste com o recuo das democracias liberais, surgiam regimes totalitários à esquerda e à direita, com promessas de rápida restauração econômica. Em menor escala, esses fenômenos também ocorriam na América Latina, onde os países mais fortes passaram a empreender políticas de industrialização sob o

patrocínio de governos ditatoriais. De uma forma ampla, podemos endossar a opinião de Gérson Moura (1980, p.51) de que o período situado entre as duas guerras mundiais foi o momento de crise da era liberal que floresceu no século XIX, com base nas crenças de progresso infinito e supremacia da razão.

A configuração de poder no sistema internacional ganhou novos atores com a ascensão militar e econômica da União Soviética e da Alemanha. Com o declínio da Grã-Bretanha, a ordem eurocêntrica aniquilava-se definitivamente. Com suas prioridades voltadas para a dramática construção interna do socialismo, os soviéticos não possuíam pretensões de hegemonia mundial. Estados Unidos e Alemanha tornaram-se, então, os pólos de dois sistemas de poder ávidos por áreas de influência em meio a um cenário mundial indefinido.

A América Latina, tradicional área consumidora de artigos industriais e fornecedora de gêneros primários e matérias-primas, tornou-se alvo das disputas dos dois candidatos a centro hegemônico. Essas rivalidades não se relacionavam exclusivamente a aspectos econômicos. Afinidades político-ideológicas eram encaradas, muitas vezes, como possíveis alinhamentos militares, o que tornava a questão dos relacionamentos externos dos países da região elementos importantes na reconfiguração da ordem internacional (Moura, 1980, p. 56).

Nessa disputa político-ideológica, os Estados Unidos dispunham de uma importante vantagem. Sua política de poder para a América Latina fundava-se em laços integracionistas, na medida em que pregava a união continental em torno de certos princípios, como a fé nas instituições republicanas, a lealdade à democracia como um ideal, a reverência pela liberdade, a aceitação da dignidade do indivíduo, de seus direitos invioláveis, a crença na resolução pacífica das disputas, a aversão ao uso da força como instrumento de política nacional ou internacional, a adesão aos princípios de soberania igual dos Estados e justiça sob a lei internacional, esperança de estabelecimento de uma paz duradoura para todas as nações.

Para fazer valer tais princípios, os Estados Unidos empenharam-se a fundo na reconstrução do pan-americanismo. Era claro que os ideais norte-americanos não correspondiam à política interna de boa parte dos Estados do continente, envoltos em ditaduras nacionalistas com forte presença das Forças Armadas. As autoridades do governo Roosevelt qualificavam esses regimes como algo próximo de “ditaduras aceitáveis”, em comparação aos totalitarismos europeus. Assim, a grande força que deveria unir os países ao sul do Rio Grande era a defesa incondicional do continente diante das ameaças alemãs. Em verdade, importava bem menos a solidariedade de princípios do que a adesão a um centro hegemônico.

Para Washington, a aliança brasileira tinha um importante peso diante das perspectivas de um novo conflito em escala global. Além de grande supridor de matérias-primas, o Brasil tinha significativo papel geográfico-militar devido à famosa “saliência do Nordeste”, crucial para a defesa do Atlântico e para a movimentação de tropas para o continente africano. Essas necessidades fizeram os EUA implementarem uma ampla política de aproximação em relação ao Brasil, envolvendo, além de aspectos políticos e econômicos, fórmulas inéditas de intercâmbio cultural.<sup>4</sup>

Embora a força da influência dos Estados Unidos fosse bastante considerável, os recentes sucessos econômicos e militares dos alemães não deixavam de impressionar setores significativos da elite política brasileira, além, obviamente, de membros importantes das Forças Armadas. Entretanto, a política nacionalista do *Reich* chocava-se com uma ação mais internacionalista com vistas a obter uma maior penetração no Brasil. Ainda assim, o aumento da intensidade do relacionamento teuto-brasileiro alarmava as autoridades norte-americanas, sempre dispostas a enxergar na crescente influência da Alemanha sobre Vargas uma grave ameaça às suas pretensões de hegemonia junto ao governo brasileiro.

No plano doméstico, a crise de 29 provocou, nas principais elites políticas do país, a consciência da extrema debilidade do modelo econômico diante das flutuações do capitalismo internacional. Além disso, o equipamento militar, dada a sua fragilidade, era incapaz de responder às mínimas exigências de defesa em um momento de notório avanço da política militarista das grandes potências. Como resultado dessa dupla percepção, passou-se a pensar seriamente na formulação de um projeto nacional articulado à atividade industrial e ao fortalecimento do mercado interno. Com um mercado doméstico de capitais ainda reduzido, a ação da diplomacia deveria configurar-se em um importante instrumento de auxílio na busca do desenvolvimento econômico e no reaparelhamento militar do país.

Diante de mudanças tão sensíveis, que ocorriam tanto no ambiente interno quanto no externo, parecia pouco provável que a política externa brasileira seguisse os velhos objetivos e os velhos métodos.<sup>5</sup> Com efeito, a diplomacia do governo Vargas sofreu um decisivo processo de redefinição, refletindo a mudança dos objetivos da política interna. Processava-se, ainda que de forma reticente, uma nova leitura acerca dos interesses nacionais. Em momentos de autoritarismo político, a percepção de tais interesses tendia a envolver um número menor de atores e o processo decisório tornou-se mais estreito. Mesmo admitindo que no próprio interior do aparelho burocrático estatal havia

divergências quanto à melhor política a ser seguida, admitia-se que o *state building* nos anos 30 caminhava no sentido da busca por soluções políticas e arranjos institucionais capazes de imprimir decisões mais efetivas em todos os domínios da sociedade.

A análise da política externa durante o primeiro período do varguismo deve contemplar dois eixos. O primeiro relaciona-se à posição ocupada pelo Brasil no sistema internacional, entendido como um conjunto de Estados cujas relações configuram a existência de um centro hegemônico, com poder de influência sobre os seus aliados subordinados. A inserção brasileira nesse sistema é entendida como um condicionante de natureza estrutural à atuação diplomática do país, sofrendo as decisões emanadas do pólo dominante. O outro aponta para os fatores internos que influenciam a política externa e que têm ligação mais imediata com os processos decisórios no âmbito do aparelho estatal, momento de luta política entre os diversos grupos para a afirmação dos seus interesses. Podemos falar aqui de fatores conjunturais.

Estando o sistema internacional dos anos 30 indefinido em virtude das disputas entre Estados Unidos e Alemanha pela condição de potência hegemônica, abria-se uma brecha para que os elementos conjunturais internos pudessem ter maior espaço na formulação das linhas de ação da diplomacia brasileira. Isso significa reconhecer que, entre 1930 e 1941, foram os fatores domésticos que se constituíram nas forças centrais da reformulação da política externa. A nosso ver, esses fatores eram o projeto nacional de desenvolvimento levado a cabo desde 1930 e a necessidade de reequipar as Forças Armadas, e não as divisões – claramente existentes – entre os setores políticos mais importantes e uma aproximação maior em relação aos Estados Unidos ou em relação à Alemanha. A ambigüidade de Vargas é entendida como parte integrante do seu arsenal diplomático com vistas a assegurar maiores ganhos econômicos e militares.

Entre os temas da agenda diplomática, merecem destaque a política comercial e as negociações com vistas à instalação de um moderno complexo siderúrgico no país. Damos maior ênfase a esses dois problemas, por acreditarmos que eles se articulam mais intimamente à reorientação da política externa dos anos trinta e quarenta. Como a questão siderúrgica será objeto de uma apreciação separada, examinaremos aqui os aspectos centrais da política comercial brasileira a partir da queda da república oligárquica, em 1930.

Durante os conturbados anos 1930, a questão do comércio exterior polarizava grupos políticos, incitava a opinião pública e provocava acalorados debates nos círculos militares. Para Gérson Moura (1980, p. 69), a questão envolvia a própria

reprodução das classes dominantes e seus compromissos na ordem internacional, bem como a capacidade de ação interna e externa do Estado.

A política para o comércio exterior do governo Vargas deveria mover-se em meio a uma forte concorrência internacional, característica da crise do período entreguerras. O Brasil seria alvo de uma intensa disputa entre dois sistemas distintos, envolvendo, além dos aspectos econômicos, aproximações políticas e ideológicas. De um lado, situava-se o livre-cambismo norte-americano, que acreditava que apenas a plena restauração dos mercados poderia fazer com que a economia mundial voltasse aos seus melhores dias; além disso, o livre comércio também era compatível com a estratégia de recuperação interna levada a efeito pelo governo de Washington. Por outro lado, o comércio compensado alemão, em oposição ao comércio livre, surgia como uma alternativa viável em tempos de escassez crônica de divisas, seduzindo boa parcela do governo brasileiro, especialmente após 1933.

Confrontado com dois esquemas excludentes de política comercial, a opção brasileira foi de um decidido pragmatismo. A opção pelos tratados que incluíam a cláusula de nação mais favorecida persistia. Entretanto, o regime Vargas passou, progressivamente, a envolver-se com as fórmulas de comércio compensado propostas pela Alemanha, enxergando as vantagens oferecidas pelo bilateralismo, principalmente a possibilidade de aquisição de equipamentos militares e armas. Importante ainda lembrar que os alemães se mostravam solícitos em adquirir certos produtos brasileiros, cuja colocação em outros mercados parecia bastante improvável. Esse novo *modus vivendi* da política comercial deve ser encarado como uma ação de Estado, tendo como referência os objetivos de industrialização e fortalecimento militar.

Em junho de 1931, num banquete oferecido ao corpo diplomático, Vargas anunciou a preferência por tratados que continham a cláusula de nação mais favorecida. Em continuidade com essa visão, o Ministério das Relações Exteriores propôs a “negociação de acordos comerciais sob a cláusula incondicional de nação mais favorecida, salvo em casos de tratamento especial, facultado em certas condições ao tráfico de fronteiras entre os países vizinhos”. Em termos quantitativos, a diplomacia comercial brasileira foi bastante atuante nos primeiros anos do novo governo: ao renunciar ao cargo de Ministro das Relações Exteriores, Afrânio de Melo Franco deixara firmados 31 acordos comerciais nos moldes liberais.<sup>6</sup>

A retórica livre-cambista dos primeiros momentos nem sempre foi prática real. Ainda em 1931, devido à escassez cambial, o Brasil negociou com os

Estados Unidos e com a Alemanha a troca de café por carvão e trigo. Os acordos bilaterais, que só começaram a ganhar força a partir de 1933, já eram considerados por Vargas (1938, v.1, p.198), como fica claro nesta passagem:

Esses acordos são a forma mais inteligente e apropriada para garantir entre os povos, nesse período de recomposição de forças econômicas, uma reciprocidade oportuna, que prepara o caminho para outra mais segura e mais ampla. Por meio de tais instrumentos, duas nações põem, desde logo, em execução, por simples troca de notas, um regime de intercâmbio, que os tratados de comércio só lhes assegurariam após longas negociações e penosos debates nos parlamentos.

Em 1934, alegando falta de reciprocidade de seus parceiros, o governo brasileiro resolveu denunciar todos os tratados celebrados anteriormente. A recusa em rebaixar tarifas não era, evidentemente, uma prática exclusiva dos outros países. Em diversas ocasiões, o governo brasileiro, em virtude da grave crise cambial e da falta de divisas, também relutara em minorar tarifas, seguindo a tônica internacional de adoção de políticas protecionistas e nacionalistas para combater a crise. O livre-cambismo tornava-se cada vez mais um mero exercício de retórica, uma vez que o acirramento da competição econômica e militar que envolvia as grandes potências reclamava cada vez mais medidas protecionistas. Era de se esperar, portanto, que o Brasil logo adotasse uma política comercial menos liberal. A exceção era, obviamente, em relação aos Estados Unidos, país com o qual seria assinado um importante acordo, em 1935, e cujo peso político-econômico era extremamente sensível ao governo brasileiro. Além disso, o mercado norte-americano mantinha-se como o grande absorvedor das exportações brasileiras, cujas rendas eram essenciais para a viabilidade financeira do projeto nacional. Conclui-se, dessa forma, que a diplomacia de Vargas não polarizou a política comercial em torno de comércio compensado *versus* comércio livre. Em face do modelo de desenvolvimento econômico em gestação e das exigências para a sua materialização, o mais correto é afirmar que a opção brasileira foi pelo comércio compensado e pelo comércio livre.

A aproximação comercial entre o governo brasileiro e o *Reich* suscitou temores e desconfiças em Washington. O temor do governo norte-americano era que o relacionamento teuto-brasileiro caminhasse em direção a uma aliança político-militar. Contudo, é certo que o comércio entre o Brasil e os Estados Unidos não sofreu abalos mais profundos em virtude do esquema de compensação com os alemães e não se colocou, da perspectiva brasileira, a possibilidade de alinhamento às potências do Eixo. Ainda que em diversas ocasiões Vargas

manifestasse publicamente sua admiração pessoal pelos regimes totalitários europeus, havia em curso um projeto nacional que não poderia ser reduzido à simples cópia de modelos estrangeiros. As particularidades da formação socioeconômica brasileira e as mudanças das conjunturas interna e externa obrigavam à redefinição, a todo instante, das estratégias de ação do poder público no tocante ao desenvolvimento econômico e às necessidades militares. Contudo, havia uma linha mestra, uma direção que convergia para a busca de realização dessas metas e, nesse sentido, a política comercial tinha um impacto pragmático profundo.

Os esquemas de ajuste bilateral pareciam os mais adequados para o estabelecimento de um relacionamento comercial mais realista entre dois países que atravessavam momentos de grave crise econômica. No Brasil, iniciava-se uma política de desenvolvimento nacional por meio de incentivos à industrialização, enquanto a recuperação econômica do *Reich* impunha o acesso às fontes de matérias-primas, o que esbarrava, contudo, na escassez de meios de pagamento. Desvalorizações cambiais, *dumping* e, principalmente, a opção por acordos de compensação, constituíam-se em novas tendências da política econômica alemã. Assim, os tratados de comércio sob o esquema de compensações atendiam aos interesses tanto de brasileiros quanto de alemães e a tendência era de que as partes contratantes se ligassem mais e mais a essa modalidade de comércio (Moura, 1980, p. 71).

Já em 1933, autoridades brasileiras e alemãs iniciaram as conversações para a assinatura de um tratado bilateral. Souza Costa, do Banco do Brasil, era um dos maiores defensores de acordos dessa natureza. Acreditava que o bilateralismo era desejável, devido à possibilidade de se evitarem os atrasados comerciais e, especialmente, de garantir o pronto pagamento de importações originárias de países com os quais o Brasil possuía uma balança comercial favorável. Politicamente, tais acordos eram também interessantes, uma vez que o mercado alemão surgia como um comprador potencial de gêneros agrícolas das regiões Sul e Nordeste, focos constantes de tensão que colocavam em risco a unidade do governo.

A aproximação com a Alemanha encontrava também seus críticos. O maior deles foi, sem dúvida, Oswaldo Aranha. Tido como simpatizante dos Estados Unidos – seria embaixador em Washington – era o mais significativo negociador brasileiro naquele país. Defendia que a prioridade brasileira deveria ser a ratificação imediata de um grande acordo comercial com os norte-americanos, mesmo porque estes não exigiam concessões tarifárias impraticáveis. Durante todo o processo de negociações entre as autoridades brasileiras e alemãs, Aranha

tornou-se um constante porta-voz das preocupações do Departamento de Estado. Mantido alheio em relação às conversações com Berlim e desgastado em suas relações com o Itamarati, Aranha foi vencido pela eclética política comercial do governo. Desiludido, afirmara que o tratado com os alemães era a “sombra da árvore que não deixa ver os espinhos da floresta”.

As principais críticas dos Estados Unidos ao comércio compensado podem ser resumidas em quatro pontos: 1) o bilateralismo feria os princípios livre-cambistas firmados nos acordos de 1935 entre os governos do Rio de Janeiro e Washington; 2) o governo alemão subsidiava as exportações; 3) os acordos bilaterais, mediante compensação, impunham ao Brasil um volume cada vez maior de importação de produtos alemães, o que desagradava aos exportadores norte-americanos; 4) esse tipo de comércio não gerava divisas que pudessem ser utilizadas no pagamento de dividendos, juros e amortizações da dívida externa.

A posição brasileira foi exposta durante a visita de Sousa Costa, ministro da Fazenda, aos Estados Unidos, durante os meses de junho e julho de 1937. Embora os temas centrais da visita do ministro brasileiro fossem a criação de um banco central no Brasil e a renegociação da dívida externa, o intercâmbio entre os regimes de Vargas e Hitler tornou-se o centro das negociações. Para o ministro, o comércio compensado era o único meio de assegurar mercados para certos produtos que não encontrariam colocação dentro dos Estados Unidos, e o Brasil não poderia abrir mão das vantagens oferecidas pela Alemanha num “momento de aguda crise do seu comércio exterior”. Sem isso, o governo brasileiro necessitaria garantir uma grande ampliação de suas exportações para outros mercados, além de um constante fluxo de capitais. Tendo em vista as circunstâncias da economia mundial, esses objetivos eram pouco prováveis, o que reforçava o envolvimento comercial com o governo nazista.<sup>7</sup>

Os dados disponíveis confirmam que o esquema de compensação favoreceu a indústria. Em 1938, numa comparação entre as importações brasileiras oriundas dos Estados Unidos, Alemanha e Inglaterra, verificou-se que Berlim cedia as maiores quantidades de máquinas, além de instrumentos e aparelhos em geral necessários à indústria, totalizando 437.412 toneladas, contra 389.864 toneladas exportadas por Washington e 40.742 toneladas fornecidas por Londres. Importante ainda verificar que a compra desses itens superava a venda de matérias-primas de origem animal e de origem vegetal e de produtos químicos, que totalizavam, respectivamente, 962.051, 447.308 e 235.011, enquanto aqueles chegavam a 1.267.912 toneladas (Buescu, 1976, p. 46).

Segundo Marcelo de Paiva Abreu (1999, p. 158-59), o comércio compensado germânico-brasileiro tinha o seguinte funcionamento para as exportações brasileiras: (a) o exportador brasileiro emitia uma duplicata em marcos de compensação contra o importador alemão; (b) um dos bancos que operavam no Rio de Janeiro descontava a duplicata e pagava ao exportador em mil-réis à taxa de câmbio marco-mil-réis estipulada pelo Banco do Brasil (35% do valor eram pagos pela taxa oficial e 65% pela taxa livre); (c) o sacado da duplicata pagava seu valor em marcos ao Reichsbank, que o creditava ao banco que tivesse comprado a duplicata no Rio em uma conta bloqueada, cujos fundos só poderiam ser sacados para pagamento de produtos alemães. Fazia-se geralmente um esforço para manter estável a taxa de câmbio do marco diante da taxa do dólar. A proporção entre as taxas oficial e livre era igual à das divisas conversíveis. No caso das importações de produtos alemães para o Brasil, o fornecedor alemão emitia uma duplicata em marcos de compensação contra o cliente brasileiro que comprava marcos de compensação de um banco no Rio, para pagar a duplicata. Os marcos de compensação correspondentes aos 35% a serem vendidos obrigatoriamente pela taxa oficial não eram entregues ao governo, mas vendidos no mercado livre, e o lucro respectivo repassado ao governo.

O funcionamento do esquema deixava claro que a tendência era as duas partes se aprofundarem cada vez mais nas trocas, de forma que quanto mais o Brasil vendesse aos alemães, mais deles deveria comprar. As próprias autoridades brasileiras reconheciam que várias críticas feitas pelos EUA ao bilateralismo eram válidas. Entretanto, o comércio com a Alemanha oferecia atrativos que compensavam as eventuais desvantagens. A pouca disposição norte-americana de produzir retaliações animava o governo brasileiro a prosseguir o intercâmbio com o *Reich*.

O comprometimento alemão em adquirir quantidades cada vez maiores de café, algodão, frutas cítricas e couro vinha ao encontro da política de diversificação da produção de gêneros primários que o Brasil estava conduzindo. Esses artigos dificilmente seriam absorvidos por outros mercados e estavam sendo trocados por equipamentos e matérias-primas utilizáveis na indústria. Dentro dos princípios liberais defendidos pela política comercial norte-americana, o governo brasileiro dificilmente obteria tais ganhos.

Outro aspecto de grande relevo era o aumento do poder de barganha pessoal de Vargas, que a aproximação comercial com o *Reich* oferecia. Com efeito, os ajustes entre Brasil e Alemanha foram usados com habilidade por parte do governo brasileiro para reduzir o peso da influência norte-americana e obter

concessões de Roosevelt. O temor norte-americano de que o comércio compensado fosse uma porta de entrada para uma aproximação político-militar mais extensa entre Rio de Janeiro e Berlim favoreceu o poder de ação do governo Vargas e forçou as autoridades de Washington a avaliar com mais cuidado as reivindicações brasileiras de ajuda econômica e militar, o que se mostrou particularmente decisivo durante as negociações para a instalação da Companhia Siderúrgica em Volta Redonda.

Desde a década de vinte, as relações comerciais brasileiras com os Estados Unidos cumpriam a função de geração de divisas utilizáveis na manutenção dos pagamentos da dívida externa e dos atrasados comerciais. A crise do setor cafeeiro – maior gerador daquelas divisas - após 1929 alterou de forma profunda esse relacionamento. O Brasil passou a apresentar grandes dificuldades em honrar o serviço da dívida e era cada vez maior o acúmulo de atrasados comerciais. O saldo comercial de 99 milhões de dólares em 1929 sofreu uma forte redução para 55 milhões em 1934. As exportações de café reduziam-se violentamente. Nesse ambiente de incertezas, iniciaram-se as negociações para assinatura de um acordo comercial entre os dois países.

A iniciativa partiu do governo Roosevelt que, apesar das divisões internas e das críticas que sofria pela sua excessiva paciência em relação aos atrasados comerciais do Brasil, apresentou uma base para o acordo. O Brasil avaliaria quais reduções de direitos estaria disposto a oferecer em troca de um compromisso norte-americano de manter na lista de isenções as principais exportações nacionais. A oferta dos Estados Unidos inseria-se na sua cruzada mundial em favor do livre-comércio e buscava antecipar-se aos alemães que estavam em conversações com técnicos brasileiros para a implementação de tratados de natureza compensatória. Cordell Hull, chefe do Departamento de Estado, esperava que a postura do governo de seu país de não taxar o café brasileiro, mesmo sofrendo fortes pressões internas, fosse levada em conta por Vargas durante as negociações.

A posição inicial das autoridades brasileiras foi de relutância. Ainda que Oswaldo Aranha trabalhasse para que o acordo se concretizasse o mais rápido possível, o fato era que havia uma profunda divisão no aparelho estatal, e Vargas demonstrava pouco entusiasmo quanto às possíveis vantagens que o tratado traria ao Brasil. O encarregado de negócios brasileiros em Nova Iorque, Ciro de Freitas Valle, apontava para a pouca receptividade dos Estados Unidos em relação ao fornecimento de créditos para a aquisição de armamentos e para a liquidação dos atrasados comerciais, dois temas que Vargas queria incluir nas negociações.

Temia-se também uma reação negativa da opinião pública e dos industriais, cuja orientação tendia para acordos de compensação. A tática do governo brasileiro passou a ser protelar as discussões com os norte-americanos.

Insistindo na importância da celebração do acordo, o Departamento de Estado definiu a lista de concessões feitas ao Brasil. Além de manter isentos o café e outras exportações menos importantes, os norte-americanos propunham cortar pela metade as tarifas sobre o minério de manganês, as castanhas-do-pará, as bagas de mamona e sobre outros produtos. Esperava-se obter imediatamente a adesão brasileira ao acordo.

No início de 1934, a diplomacia brasileira emitiu sua visão sobre o tratado. Reconhecia a importância do recolhimento dos direitos de importação para as contas do governo, mas a indústria nacional deveria ser colocada em ordem de prioridade nas negociações. Argumentava também que as importações brasileiras dos Estados Unidos eram compostas, sobretudo, por bens supérfluos, enquanto as vendas para o mercado norte-americano eram de difícil substituição. A política norte-americana de isenção das exportações brasileiras ligava-se muito mais a um esforço para obter acesso barato a fontes de matérias-primas do que para fazer concessões a parceiros comerciais, e a promessa de não taxar o café era algo que não despertava confiança nas autoridades governamentais brasileiras. Para o Itamarati, em suma, o Brasil não deveria efetuar reduções nos níveis solicitados pelos norte-americanos.<sup>8</sup>

Os termos do tratado suscitaram críticas de diversos setores da sociedade brasileira, agravadas devido a pouca divulgação das negociações, das quais participaram apenas os Ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores, ao lado da Presidência da República. Com a falta de informações, proliferavam previsões catastróficas sobre os efeitos do acordo para a economia nacional. Parlamentares falavam em nova dependência colonial e os industriais acenavam com possíveis demissões e falências de diversos ramos que seriam atingidos pela concorrência norte-americana. Roberto Simonsen, o mais articulado representante industrial, afirmava que “o próprio Adam Smith ficaria aterrorizado com o uso indiscriminado que pretendemos fazer de seus princípios” (Smith, apud Abreu, 1999, p. 222).

Finalmente, no dia 2 de fevereiro de 1935, o Brasil assinou o acordo. Consagrava-se o princípio de nação mais favorecida, que se aplicaria à regulamentação tarifária, ao controle cambial, às taxas de importação, de exportação, entre outros. Os principais itens do comércio Brasil – Estados Unidos teriam suas tarifas mantidas ou reduzidas, totalizando 34 itens selecionados. As maiores

concessões eram brasileiras e incidiam sobre produtos agrícolas, leite, peixes, carros, filmes, peças e outros.

Cumpra aqui fazer algumas considerações sobre o relacionamento comercial entre Brasil – Estados Unidos. Por que, mesmo enfrentando a posição desfavorável da opinião pública, Vargas resolveu aceitar o acordo? Por que esse tratado, nitidamente livre-cambista, foi assinado por um governo que tinha um programa nacionalista de superação da crise, no qual os princípios liberais eram alvo de fortes críticas por parte do Presidente? Essas respostas deveriam considerar a importância dos Estados Unidos para o projeto nacional de Vargas, dado seu enorme peso político, econômico e militar. Politicamente, a ascensão do pan-americanismo, sob a égide da “boa vizinhança”, colocava o Brasil em posição de destaque na difusão dos novos princípios da política externa norte-americana. Havia, além disso, um projeto de hegemonia continental que Vargas pretendia exercer a partir do robustecimento da economia nacional e do apoio de Roosevelt às expensas da cambiante Argentina. A força da economia dos Estados Unidos seria decisiva, dentro de um cenário mundial marcado pelo aquecimento das rivalidades entre as principais potências, culminando numa corrida armamentista de proporções gigantescas. Cada vez mais tomava corpo, no governo brasileiro, a idéia de que as mudanças na ordem mundial criavam certos espaços de manobra dos quais o país jamais dispusera. A necessidade norte-americana de possuir acesso seguro às fontes de matérias-primas, importantes para a continuidade da corrida armamentista e para um possível esforço de guerra, era um precioso elemento de barganha para Vargas. Dentro dessa possibilidade, combinavam-se os interesses dos militares brasileiros na modernização do aparato bélico nacional com os dos defensores do crescimento industrial, como forma de superação da crise. Em ambos os casos, uma posição de enfrentamento em relação aos Estados Unidos era algo inteiramente desaconselhável.

A definição da política comercial brasileira foi um dos maiores testes para a diplomacia do desenvolvimento econômico de Vargas. Como se tratava de uma questão que recortava diversos grupos de interesses, as negociações com Estados Unidos e Alemanha – nossos principais parceiros – envolveram inúmeras polêmicas, e o equilíbrio entre o modelo livre-cambista e o comércio de compensação obedeceu aos objetivos mais gerais de política exterior, cuja referência central era o projeto de desenvolvimento econômico articulado pelas novas forças políticas pós-30, em um processo ampliado pela forte participação militar. Com o ambiente externo vivendo um momento de redefinições e incertezas, a política de Vargas ganhava em amplitude, devido ao seu maior poder de barganha.

A opção livre-comércio e comércio compensado deve ser pensada, contudo, a partir dos fatores conjunturais domésticos, constituindo-se, por isso mesmo, numa opção de governo e não num mero reflexo das divisões nas instâncias de decisão ou das flutuações da ordem internacional. O acerto da política comercial pendular pode ser medido pelos ganhos trazidos para o setor industrial (Avelar, 2001, p. 343-345).

### Diplomacia e questão siderúrgica

A MONTAGEM DE UM MODERNO COMPLEXO siderúrgico capaz de dotar o Brasil de auto-suficiência em um dos mais importantes ramos industriais – a produção de aço – foi um dos grandes objetivos do projeto nacional de Vargas. Tratava-se, acima de tudo, de um ideal: sonho de todos os governos republicanos anteriores, a usina siderúrgica era identificada com a verdadeira independência da nação e a garantia de integridade física do imenso território brasileiro. Não causa estranheza que essa questão envolvesse fortes apelos ideológicos e vivos sentimentos nacionalistas em uma formação periférica do sistema capitalista que apenas iniciava um processo de industrialização capaz de minorar a força secular do meio rural para a economia nacional.

Ao assumir o poder em 1930, Vargas encontrara todas as discussões acerca da siderúrgica polarizadas em torno do famoso contrato da *Itabira Iron*, cujas tentativas de mesclar exportação de minério de ferro e construção de uma usina siderúrgica por parte de uma empresa estrangeira arrastavam-se desde o governo de Epitácio Pessoa. Percival Farquhar, representante da *Itabira*, tornou-se uma das figuras mais controversas da vida política brasileira ao longo desse período (Avelar, 2001, p. 213-219).

Ao proclamar o problema siderúrgico como o mais sério na organização da economia nacional, em 1931, o governo brasileiro enfrentaria dificuldades de duas naturezas. Em primeiro lugar, inexistia um projeto global de construção de uma grande usina, cuja viabilidade garantisse a produção sem a utilização de carvão vegetal, até então dominante. O outro obstáculo era a ausência quase total de fontes de financiamento, agravada com a declarada pouca boa vontade de ajuda externa por parte das grandes potências, obviamente preocupadas com concorrências indesejáveis. Em termos realistas, eram remotas as possibilidades de a grande usina deixar de ser uma mera utopia.

No decorrer da década de 30, o problema siderúrgico transformou-se em um tema de profundas clivagens ideológicas e de especial interesse para os

círculos militares, cada vez mais preocupados com a defesa nacional e ciosos da importância do desenvolvimento industrial no auxílio à produção bélica. Cada vez mais ligado à corporação, Vargas não podia deixar de considerar o papel dos militares na elaboração das diretrizes para a instalação da usina.

Ainda que o envolvimento das Forças Armadas com a questão siderúrgica seja um tema controverso dentro da historiografia, acreditamos que a participação da corporação foi efetiva, como demonstra a presença de militares nos diversos órgãos e comissões encarregados do problema e também nos aspectos diplomáticos da questão, conforme atesta a documentação existente no Arquivo Histórico do Itamarati.

As discussões a respeito das questões técnicas do problema siderúrgico foram realizadas em sucessivas comissões nomeadas para promover estudos e propor soluções. Como as idéias levantadas eram, por diversas vezes, conflitantes entre si, Vargas sempre optava pela criação de uma nova comissão, alongando os debates. Um projeto definitivo parece ter surgido em 1941, após os trabalhos da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional. Determinavam-se os seguintes critérios para a organização da usina: 1) sua produção média deveria ser de 300.000 toneladas, entre perfis médios e pesados, trilhos, chapas e folhas-de-flandres; 2) o carvão utilizado deveria ser obtido com a mistura do carvão de Santa Catarina com o importado; 3) sua localização deveria ser na região fluminense, entre Barra Mansa e Barra do Piraí, de modo a atender a critérios de defesa militar, de abundância de água e de facilidade de transporte; 4) a possível colaboração externa deveria dar-se em forma de capitais de empréstimo, e nunca sob controle direto da usina.

A formulação de um plano técnico consistente contrastava com a impossibilidade doméstica de levantamento de capitais para a sua realização. Como foi assinalado, o governo Vargas não via contradições em associar a elaboração de um grande plano de desenvolvimento econômico-nacionalista com o ingresso de recursos externos.

Não por acaso a siderurgia envolveu pesadas negociações internacionais, as quais procuraremos, dentro dos limites de espaço deste artigo, descrever de forma sintética.

Ao tornar-se o carro chefe da modernização da economia nacional proposta no governo Vargas, a siderurgia mobilizou amplos setores do aparelho estatal, incluindo a diplomacia. É importante destacar que, antes da fase de negociações diretas a respeito do financiamento externo, o corpo diplomático brasileiro já se envolvia com a questão. Nesse primeiro momento, as principais preocupações centravam-se na descrição das experiências de outros países, conforme atesta a

vasta documentação existente no Arquivo Histórico do Itamarati. Os relatórios de vários especialistas brasileiros em estudo no exterior eram passados às comissões que cuidavam do tema. Além disso, comprovava-se também a atenção dada pela chancelaria às discussões travadas dentro dessas comissões, cujos integrantes mantinham intensa correspondência com o Itamarati.

De quase todos os países em que o Brasil possuía alguma representação, chegavam informações sobre processos técnicos, recortes de jornais destacando a importância da siderurgia para o mundo moderno, dados sobre a produção industrial desses países, estatísticas sobre a utilização de matérias-primas, situação dos mercados de produtos siderúrgicos, entre outros. Alguns encarregados de formular pareceres técnicos sobre a questão não escondiam a necessidade de conhecimento sobre os processos de fabricação do aço em outros países, como demonstram as várias viagens ao exterior feitas pelo General Edmundo de Macedo Soares, nosso principal especialista em siderurgia.

A Embaixada em Washington foi uma das mais ativas a fornecer informações a respeito da indústria siderúrgica para o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Além de séries abundantes sobre a produção de ferro e aço nos Estados Unidos, são diversos os relatos de especialistas brasileiros em estudo naquele país, muitos deles enviados por órgãos das Forças Armadas, o que demonstra o vivo interesse dos militares pela questão siderúrgica.<sup>9</sup>

Informações variadas também chegavam de representações brasileiras em países, como a Suécia (um detalhado levantamento da indústria de ferro desse país nos anos de 1936 e 1937), a Polônia (em especial uma proposta de colaboração por parte de engenheiros poloneses refugiados, recusada pelo governo brasileiro), a Inglaterra (uma detalhada correspondência acerca da viagem de Macedo Soares para conhecer as instalações da Thermolloy's Lted em 1938, além de relatórios sobre a produção britânica de ferro e aço enviados anualmente desde 1934), a França (onde as séries informativas sobre a fabricação de aço e ferro datavam já de 1929), o Japão (informações sobre o ferro das Filipinas), além de recortes de jornais belgas, chilenos e colombianos sobre assuntos ligados à indústria siderúrgica.

Os dados recolhidos sobre a siderurgia na Argentina eram de especial interesse para Vargas, em virtude da clara posição desse país de não-adesão absoluta ao pan-americanismo e das tradicionais disputas entre as duas nações pela hegemonia regional. O temor de que o avanço da indústria de aço auxiliasse na corrida armamentista do nosso vizinho mais importante era uma das grandes preocupações da diplomacia brasileira para o continente.<sup>10</sup>

Abundante correspondência chegava também da Embaixada Brasileira em Berlim, demonstrando o interesse do Brasil pelos avanços da indústria de aço sob o governo nazista. A maior parte dessa documentação trata do envio de técnicos brasileiros para estudos na Alemanha. O Capitão Tenente e engenheiro Adolpho Martins de Noronha Torrezão forneceu ao MRE um minucioso relatório sobre o processo de fabricação Krupp-Renn, estudado durante viagem àquele país, despertando o interesse da firma Hime & Cia., instalada no Rio de Janeiro.<sup>11</sup> Cerca de nove meses depois, o interventor de São Paulo, Adhemar de Barros, escrevia a Oswaldo Aranha solicitando o empenho do MRE no envio do chefe do Serviço de Geologia Econômica do Instituto Geográfico e Geológico da Secretaria da Indústria e Agricultura do Estado de São Paulo, Sr. Theodoro Knecht, para estudos de siderurgia em terras alemãs, no que foi prontamente atendido.<sup>12</sup> O próprio Macedo Soares estivera conhecendo instalações de usinas alemãs a mando do governo federal, em 1939.

Com o avanço das formulações técnicas e operacionais do projeto siderúrgico brasileiro, a ação do governo passou a centrar-se nas negociações externas em busca de financiamento. Novamente, a estratégia era utilizar o poder de barganha que o sistema internacional favorecia. Os Estados Unidos e a Alemanha seriam os pólos centrais da ofensiva brasileira.

Em relação aos Estados Unidos, as primeiras negociações mais concretas deram-se com a firma United States Steel (U.S.Steel), como resultado do esforço pessoal de Oswaldo Aranha, ministro das Relações Exteriores. Esses contatos estabeleceram-se paralelamente aos mantidos com o Export and Import Bank (EXIMBANK), que acenava ao governo brasileiro com um empréstimo de cerca de 50 milhões de dólares. Aranha comunicou ao Banco a preferência pelos capitais norte-americanos, contudo, caso estes não se interessassem pelo projeto siderúrgico brasileiro, o país seria obrigado a voltar-se para os alemães.

Em abril de 1939, Macedo Soares foi encarregado de dar prosseguimento às conversas mantidas pelo chanceler brasileiro. Durante todo o mês de maio, em negociações com a United States Products Co., subsidiária da U.S.Steel, o representante brasileiro procurou convencer a firma norte-americana da capacidade do mercado nacional de abrigar uma grande usina, pois o sul do país já havia atingido um consumo de produtos siderúrgicos que se aproximava ao da Itália e superava o de diversos países europeus. Assim, a intenção era a construção de uma usina com capacidade de 300.000 toneladas de produtos laminados (Corsi, 2000, p. 144).

A correspondência enviada por Macedo Soares demonstrava um certo pessimismo. A posição brasileira era de estabelecer uma usina nacional com a participação da United Steel, sendo o capital externo investido na forma de empréstimo. Tal proposta parecia não ter agradado aos negociadores norte-americanos e o representante brasileiro temia que a U.S.Steel pretendesse controlar sozinha a empresa a ser criada.<sup>13</sup> A desconfiança de Macedo Soares contrastava com o entusiasmo de Oswaldo Aranha, para quem o capital, a administração e o conhecimento técnico dos norte-americanos concorreriam para que o Brasil realizasse o ideal da grande siderúrgica. Vargas concordava com a possível adesão da U.S.Steel, mas mantinha a política de negociação em duas frentes.<sup>14</sup>

Após o aval de sua missão enviada ao Brasil para analisar as possibilidades técnicas do projeto brasileiro preparado por Macedo Soares, a U.S.Steel propôs a organização de uma empresa por ela controlada, com a participação de capitais nacionais, já havendo alguns interessados, como o grupo Guinle e o grupo Heitor de Carvalho. A firma norte-americana exigia também uma flexibilização na legislação nacionalista de Vargas, especialmente em relação à participação estrangeira na exportação de minérios e na indústria de base. Deve-se registrar que foi apenas nesse momento – agosto de 1939 – que o governo brasileiro declarou a caducidade do contrato da *Itabira*, que ainda era tido como uma alternativa. Apesar dos diversos protestos dos setores mais nacionalistas, que temiam pela perda de soberania em uma questão de tal importância, Vargas julgou essa etapa das negociações concluída, devendo a diplomacia brasileira iniciar um esforço para fechar o acordo com o EXIMBANK para a concessão dos créditos necessários para o início das construções da usina.

Mesmo esperando dificuldades, os negociadores brasileiros acreditavam que os recursos seriam liberados. Embora setores importantes do governo Roosevelt fossem contrários à concessão de créditos em um momento de indefinições no sistema internacional, o Itamarati confiava na permanência dos objetivos maiores da política externa norte-americana em relação ao Brasil: a obtenção da aliança definitiva de Vargas e a redução da influência germânica. Dessa forma, o peso da aliança geopolítica brasileira seria crucial para o financiamento da usina siderúrgica em Volta Redonda.

Os planos do governo brasileiro começaram a cair por terra entre dezembro de 1939 e janeiro de 1940, quando surgiram incertezas quanto à participação da U.S.Steel na indústria siderúrgica, cujo Comitê Financeiro nutria sérias dúvidas quanto aos verdadeiros interesses de Vargas, temendo que o ditador

brasileiro pudesse vir, no futuro, a encampar a usina, seguindo o exemplo de Cárdenas, no México. Outra razão era a constante crise cambial brasileira, que poderia dificultar as remessas de lucro para o exterior. Corsi (2000, p.149-150) acreditava ainda que os pesados investimentos realizados pela U.S.Steel nos Estados Unidos e sua lenta recuperação dos abalos sofridos em 1929 desaconselhavam o empreendimento no Brasil. A desistência oficial foi confirmada em nota de 16 de janeiro de 1940.

A atitude da U.S.Steel obrigou Vargas a repensar os rumos do seu projeto siderúrgico. Ficou decidido de imediato que a usina seria inteiramente nacional e que a participação de capitais externos só seria aceita sob a forma de empréstimos diretos. Eliminava-se, dessa forma, a possibilidade de controle externo da nova indústria. Duas outras importantes medidas foram tomadas: a criação da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, que ficaria encarregada de formular uma solução definitiva para a questão, e a formação de uma empresa nacional de capital misto para viabilizar essa solução. O financiamento de tal empresa viria através 1) da criação do Instituto de Aplicações de Reservas, destinado a utilizar os recursos disponíveis nas Caixas de Aposentadorias e Pensões e nas Caixas Econômicas, esperando-se obter recursos de cerca de 400 milhões de cruzeiros; 2) de recursos alocados no Plano Especial de Obras Públicas, cerca de 50 milhões de cruzeiros; 3) do crédito externo de 17 milhões de dólares para a aquisição de máquinas e outras despesas. O governo daria aval ao sistema de financiamento da nova empresa (Corsi, 2000, p. 152).

O embaixador nos EUA, Carlos Martins, assumiu as negociações com o EXIMBANK. A atuação brasileira buscou ser mais agressiva, ao tornar claro que a preferência pela política de Boa Vizinhança não significava subordinação incondicional, enfatizando que, se os Estados Unidos não se dispusessem a ajudar o Brasil, nosso país seria obrigado a recorrer aos alemães. Como resposta, ouvia as mesmas promessas de colaboração por parte do Departamento de Estado, por meio do seu Secretário, Cordell Hull, e da Presidência da República. Entretanto, os Estados Unidos insistiam na participação de empresas norte-americanas no negócio e chegou-se mesmo a cogitar a retomada dos contatos com a U.S.Steel.

O que se tornava claro para Vargas era que os Estados Unidos pretendiam prolongar ao máximo a questão, sob o pretexto de esperar que uma firma se interessasse pela instalação da usina no Brasil. Essa tática norte-americana era compatível com sua posição de cautela em relação aos desdobramentos do conflito na Europa. Crescia a percepção de que apenas uma ação mais firme poderia mudar a posição do governo Roosevelt.

Nesse sentido, o famoso discurso a bordo do *Minas Gerais*, proferido por Vargas em junho de 1940, teve efeitos imediatos. Suas palavras, em meio aos avanços alemães na guerra, foram tomadas com grande apreensão pelos Estados Unidos:

Marchamos para um futuro distinto do quanto conhecíamos em matéria de organização econômica, social ou política, e sentimos que os velhos sistemas e fórmulas antiquadas entram em declínio. Não é, porém, como pretendem os pessimistas e os conservadores empedernidos, o fim da civilização, mas o início tumultuoso e fecundo, de uma nova era [...]. É preciso, portanto, compreender a nossa época e remover o entulho das idéias mortas e dos ideais estéreis [...]. Passou a época dos liberalismos imprevidentes, das democracias estéreis, dos personalismos inúteis e semeadores de desordem.<sup>15</sup>

Para o Departamento de Estado e para a opinião pública dos Estados Unidos, o discurso de Vargas era uma prova de que o Brasil estava afastando-se, cada vez mais, do pan-americanismo e ingressando na órbita de influência do Eixo. Cordell Hull afirmara que a colaboração com o governo brasileiro deveria ser acelerada e que os norte-americanos estavam dispostos a fornecer até 100% dos créditos necessários à siderúrgica, em nome da “solidariedade continental”.

Apenas quatro dias após o discurso de Vargas, a Alemanha ofereceu uma proposta de novo acordo comercial, envolvendo também colaboração para a construção de uma usina. A iniciativa, articulada pelo embaixador alemão no Brasil, Pruffer, e endossada pelo governo do *Reich*, através do seu Departamento de Política Econômica, previa a retomada da compra de café e algodão do Brasil, em grande quantidade, logo após a guerra, e um contrato para a siderurgia, com a aceitação de produtos brasileiros como pagamento, nos moldes do comércio compensado. A proposta alemã, feita em um momento diplomático favorável ao Brasil, continha elementos vantajosos para Vargas. Além da possibilidade de realização da usina siderúrgica, mantinha-se o valioso mercado germânico para os gêneros primários brasileiros. Mesmo que um possível entendimento com Berlim estivesse condicionado ao fim da guerra, isso não era motivo de preocupações do governo brasileiro, cujos setores militares avaliavam que as tropas nazistas não tardariam a derrotar os Aliados.

As preferências de Vargas e de seus principais políticos eram, ainda, por um acordo com os Estados Unidos. Uma nova missão, chefiada por Macedo Soares e Guilherme Guinle, foi enviada para continuar as negociações, agora em posição mais favorável em virtude dos impactos do discurso de Vargas e da proposta alemã. Ainda que fosse válida a argumentação de que o Departamento de Estado

e o governo Roosevelt tinham percebido a importância de uma colaboração mais efetiva com o governo brasileiro antes do episódio do *Minas Gerais*, a verdade é que a fala do chefe do Estado Novo acelerou a assinatura do acordo. Após seis semanas de negociações, finalmente os termos do empréstimo foram definidos: o valor total seria de 20 milhões de dólares, com pagamentos semestrais durante 13 anos e prazo de 4 anos de carência. A vitória brasileira no tocante à questão siderúrgica representou a obra máxima do projeto nacional de Vargas durante o seu primeiro governo e a realização maior de sua diplomacia econômica.

### Conclusão

AO LONGO DESTA ARTIGO, PROCURAMOS demonstrar que a política econômica de Vargas não pode ser dissociada de sua política exterior, que foi um dos pilares de sustentação de seu projeto nacional, calcado no desenvolvimento industrial e na ampliação do mercado interno. Ao assumirmos essa premissa, devemos também adotar a perspectiva teórica que tende a enxergar, no desenrolar do processo histórico, a possibilidade de ocorrência de rupturas que configurem a emergência de uma nova época para além das permanências inevitáveis que caracterizam as passagens de um regime para outro. Defende-se aqui que a década de 30 ofereceu a possibilidade histórica para o desenvolvimento de um novo projeto econômico, com ênfase na indústria como motor de desenvolvimento, o que acarretaria uma redefinição da política externa.

O projeto foi favorecido pelo crescente intervencionismo estatal nas relações de produção, possibilitado pelo crescente processo de nacionalização da política e da derrocada dos grupos oligárquicos tradicionais. A centralização das decisões significou um maior poder de decisão do Estado, sobrepujando os interesses locais e individualizando-se como um agente dotado de interesses próprios, revertidos em objetivos nacionais. O crescimento industrial e a diversificação da produção eram eixos centrais de um novo projeto de desenvolvimento que, inevitavelmente, sofreria os limites típicos de uma formação capitalista tardia. O grande obstáculo, como foi visto, residia na ausência de recursos domésticos para a plena concretização do projeto nacional. Nesse sentido, tornou-se necessário o auxílio de recursos e insumos externos, forçando a diplomacia brasileira a reverter suas principais linhas de atuação, que, durante a República Velha, se baseavam, principalmente, na busca de mercados para o café. A partir de 1930, a política externa passaria por um processo de redefinição para atualizar-se perante as novas exigências da política interna, em especial o programa de industrialização.

Procuramos enfatizar a formulação de uma política comercial mais autônoma e o intenso envolvimento diplomático com a questão siderúrgica – culminando com o acordo firmado com o EXIMBANK - por entender que essas questões constituem os pontos-chave de interseção entre o projeto nacional de Vargas e sua política exterior.

### Bibliografia

ABREU, M. P. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política externa republicana (1889-1945)*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. \_\_\_\_\_. *O Brasil e a economia mundial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

ALMEIDA, P. R. *Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre: Ed.da UFRGS, 1998.

AVELAR, A. *Diplomacia e política econômica entre 1930 e 1941: a formação da Companhia Siderúrgica Nacional*. 2001. Dissertação, Programa de Pós-Graduação em História, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

BAER, W. *Siderurgia e desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

BANDEIRA, M. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BUESCU, M. *Guerra e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: APEC, 1976.

CARONE, E. *O Estado Novo*. São Paulo: DIFEL, 1978.

CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992.

\_\_\_\_\_. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 2, n. 43, 2000.

CORSI, F. L. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Ed. da UNESP, 2000.

COSTA, J. G. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FONSECA, P. C. D. *Vargas: capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Nacional, 1997.

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

GOMES, F. A. M. *História da siderurgia no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1983.

HILTON, S. *O Brasil e a crise internacional: 1930 – 1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1976.

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

\_\_\_\_\_. *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.

HOBBSBAWM, E. *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930 – 1970*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1977.

LEME, M. S. *A ideologia dos industriais brasileiros: 1919 – 1945*. Petrópolis: Vozes, 1978.

MELLO, J. M. C. *O capitalismo tardio*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense: 1988.

MILZA, P. Política interna e política externa. In: REMOND, R. (Org.). *Por uma história política*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.

MOURA, G. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NETTO, A. D. *O problema do café no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação, 1971.

PELAÉZ, C. M. *História da industrialização brasileira*. Rio de Janeiro: APEC, 1972.

PINSKY, J. O Brasil nas relações internacionais: 1930 – 1945. In: MOTA, C. G. (Org.). *Brasil em perspectiva*. São Paulo: DIFEL, 1984.

SEITENFUS, R. Quatro teses sobre a política externa do Brasil nos anos 30. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política exterior*. São Paulo: NUPRI/USP, 1997. v.1,

\_\_\_\_\_. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos (1930-1942): o processo de envolvimento na II Guerra*. São Paulo: Nacional, 1985.

SILVA, E. M. S. *Um construtor do nosso tempo: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

SILVA, H. *1939: véspera de guerra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

TRONCA, Í. O exército e a industrialização: entre as armas e Volta Redonda. In: FAUSTO, B. (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo, DIFEL, 1986. v.3.

VARGAS, G. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, 11v.

VILLELA, A.; SUZIGAN, W. *Política de governo e crescimento no Brasil: 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA, 1973.

#### *Fontes utilizadas*

Arquivo Nacional: Arquivo do Conselho Federal do Comércio Exterior (Processos).

Fundação Getúlio Vargas: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea (CPDOC)

- Arquivo Getúlio Vargas
- Arquivo Oswaldo Aranha
- Arquivo Macedo Soares
- Arquivo Sousa Costa

Arquivo Histórico do Itamarati:

- Telegramas e Ofícios: Rio-Washington-Berlim (1930-1945).
- Seção de documentos sobre a siderurgia (1928-1945).

### Notas

1 Para o conceito de equidistância pragmática, ver o clássico estudo de Moura: *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

2 Hilton denominou de “tese da antiindustrialização” a vertente historiográfica que não vê na política econômica de Vargas a intenção de promover a expansão da indústria. Ver Hilton, Stanley. *O Brasil e a crise internacional: 1930 – 1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

3 A lista desses órgãos, comissões e conselhos, além de um Congresso, criados pelo governo entre 1930 e 1945, era extensa e revelava a preocupação estatal em realizar debates, promover análises e criar instrumentos para a tomada de decisões: 1930: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; 1931: Conselho Nacional do Café, Instituto do Cacau da Bahia; 1932: Ministério da Educação e Saúde Pública; 1933: Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool; 1934: Conselho Federal do Comércio Exterior, Instituto Nacional de Estatística, Código de Minas, Código de Águas, Plano Geral de Viação Nacional; 1937: Conselho Brasileiro de Geografia, Conselho Técnico de Economia e Finanças; 1938: Conselho Nacional do Petróleo, Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), Instituto Nacional do Mate, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); 1939: Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa; 1940: Comissão de Defesa da Economia Nacional, Instituto Nacional do Sal; 1941: Instituto Nacional do Pinho; 1942: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); 1943: Coordenação da Mobilização Econômica, Consolidação das Leis do Trabalho, Serviço Social da Indústria (SESI), Plano de Obras e Equipamentos, I Congresso

Brasileiro de Economia; 1944: Conselho Nacional de Política Industrial Comercial, Serviço de Expansão do Trigo; 1945: Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

4 Para uma análise dos aspectos culturais da política de “Boa Vizinhança” dos Estados Unidos em relação ao Brasil, ver o valioso estudo de Moura, Gérson. *Tio Sam chega ao Brasil (a penetração cultural norte-americana)*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

5 Entre os analistas que defendiam a idéia de continuidade da política externa de Vargas em relação ao regime antecessor, destacam-se os trabalhos de Pinsky, Jaime. O Brasil nas relações internacionais: 1930 – 1945. In: Mota, Carlos Guilherme (Org.). *Brasil em perspectiva*. São Paulo, DIFEL, 1984 e Seitenfus, Ricardo. *Quatro teses sobre a política externa brasileira nos anos 30*. In: Albuquerque, J. A. Guilhon. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política exterior*. São Paulo: NUPRI/USP, 1997.

6 A proposta brasileira de assinar acordos sob a cláusula de nação mais favorecida foi bem recebida no exterior. Um exame dos tratados estabelecidos indica uma considerável variedade de parceiros comerciais. Somente no período compreendido entre 19 de setembro e 31 de dezembro foram assinados 16 acordos com a Grã-Bretanha, os Países Baixos, a Suécia, a Irlanda, a Alemanha, a Suíça, a Finlândia, a Itália, a Tchecoslováquia, a Dinamarca, a Islândia, o Canadá, o México, a Romênia, a Hungria e a Noruega. Ao longo de 1932, outros tratados foram firmados com a Áustria, a Bélgica, o Grão-Ducado de Luxemburgo, a Polônia, a Iugoslávia, a Índia, a Colômbia, a Letônia e a Lituânia. Nesse mesmo ano, negociações estavam em curso com o Alto Comissário da Síria e do Líbano. Foram concluídos os projetos para o estabelecimento de acordos com Portugal, Argentina e Uruguai. Tinham-se pendentes acordos com a Grécia e a Pérsia, além de contatos preliminares com a França e a Espanha.

7 Arquivo Sousa Costa – SC. 37. 5. 21 – Fundação Getúlio Vargas/CPDOC. Rio de Janeiro.

8 Telegrama do Rio a Washington, datado de 6 de janeiro de 1934 – Seção: “Correspondências” – Rio-Washington. Arquivo Histórico do Itamarati. Rio de Janeiro.

9 Correspondência entre o Ministério das Relações Exteriores e a Embaixada Brasileira em Washington. Seção de documentos sobre a siderurgia (1925-1945). Arquivo Histórico do Itamarati. Rio de Janeiro.

10 Nesse sentido, ver o detalhado relatório enviado pelo Consulado Geral do Brasil na Argentina sobre a indústria de aço nesse país, datado de 4 de março de 1937.

Seção de documentos sobre a siderurgia. Arquivo Histórico do Itamarati. Rio de Janeiro.

11 Correspondência enviada por Adolpho Martin Noronha Torrezão ao MRE, datada de 14 de novembro de 1938. Seção de documentos sobre a siderurgia. Arquivo Histórico do Itamarati. Rio de Janeiro.

12 Correspondência enviada ao MRE pela Interventoria do Estado de São Paulo, em 24 de julho de 1939. Seção de documentos sobre a siderurgia. Arquivo Histórico do Itamarati. Rio de Janeiro.

13 Carta de Macedo Soares ao Ministro da Viação, datada de 10 de maio de 1939. Arquivo Getúlio Vargas – GV 40. 1.9. Fundação Getúlio Vargas/CPDOC. Rio de Janeiro.

14 Em correspondência enviada ao embaixador brasileiro em Washington, Carlos Martins, Vargas mencionava o interesse da firma alemã Krupp pelo projeto siderúrgico brasileiro, mas afirmava que tal interesse só seria objeto de apreciação caso fracassassem as negociações com os Estados Unidos. Carta de Vargas a Carlos Martins. Arquivo Getúlio Vargas – GV 39.12.16. Fundação Getúlio Vargas/CPDOC. Rio de Janeiro. Macedo Soares também afirmara que foi em sua viagem à Alemanha, onde sentiu o interesse mais vivo pela indústria siderúrgica brasileira. Ver Soares e Silva, Edmundo de Macedo. *Um construtor do nosso tempo: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 79. O interesse alemão já havia sido confirmado em correspondência enviada pela Embaixada em Berlim ao MRE, em 1938 (sem data específica). Seção de documentos sobre a siderurgia. Arquivo Histórico do Itamarati. Rio de Janeiro.

15 Arquivo Vargas. GV 40.6.11. Fundação Getúlio Vargas/CPDOC. Rio de Janeiro.

E-mail do autor: alexandre.avelar@uol.com.br