

1- Introdução

O presente texto discute a questão da formulação de um projeto nacional de desenvolvimento e as suas alterações ao longo do Estado Novo. Entendemos que esse projeto não nasceu pronto e sofreu inflexões induzidas por uma série de obstáculos, particularmente os referentes ao seu financiamento e a articulação de uma sólida base de sustentação política. A política econômica externa é o nosso fio condutor, pois a consideramos um elemento de grande importância na definição do referido projeto em um contexto internacional marcado pela instabilidade e no qual as novas possibilidades de desenvolvimento para países subordinados como o Brasil passavam por alianças com as potências em conflito.

A relativa desarticulação da economia mundial decorrente da Grande Depressão dos anos 1930, ao abrir novas possibilidades de desenvolvimento para o Brasil, constitui o ponto de partida do presente artigo. Nos dois itens que se seguem, procuramos mostrar que Vargas não define de imediato um projeto visando um desenvolvimento com maior autonomia, o qual seria apenas esboçado nos primeiros anos do Estado Novo. O programa de desenvolvimento de Vargas enfrentaria, desde o início, vários impasses, particularmente a questão do financiamento externo. Esse impasse só seria parcialmente contornado, como mostramos no item 4, com o alinhamento político do Brasil aos EUA a partir de 1939, que culminaria com a entrada do Brasil na Segunda Guerra ao lado dos Aliados. Nesse processo, Vargas redefine seu projeto de desenvolvimento no sentido de uma associação com o capital estrangeiro, mas para ele isso não significaria perda de soberania. Finalmente, abordamos a tentativa de Vargas alçar o Brasil a um papel de proeminência na América do Sul e de reavivar um programa nacionalista ao final do Estado Novo.

* Este artigo baseia-se em nossa tese de doutorado “Estado Novo: política externa e projeto nacional”, defendida junto ao IFCH-UNICAMP em 1997. ** Professor de economia da Faculdade de Filosofia e Ciências-UNESP.

2- A relativa desarticulação da economia mundial

A Grande Depressão da década de 1930 atingiu, com gradações diferenciadas, todo o mundo capitalista. A severidade da crise, que durou cerca de dez anos, levou muitos contemporâneos, segundo Hobsbawm (1995), a nutrir severas dúvidas quanto a sobrevivência do sistema, ainda mais porque a URSS parecia incólume a seus efeitos. Uma de suas principais conseqüências foi a relativa desarticulação da economia mundial, que rompeu com a tendência secular à constituição de uma economia cada vez mais integrada.

Os intensos fluxos internacionais de mercadorias, de capital e de forças de trabalho, que caracterizaram a expansão capitalista em escala planetária desde pelo menos meados do século passado, já abalados com a Primeira Grande Guerra, sofreram drástica redução nos anos 30. O livre deslocamento internacional de mão-de-obra praticamente deixou de existir. O comércio mundial, entre 1929 e 1932, sofreu uma diminuição de cerca de 25% em seu volume e de cerca de 60% em seu valor. Ao mesmo tempo que o protecionismo generalizou-se, o comércio passou a basear-se em acordos bilaterais; o que significou o desmoronamento do sistema multilateral de trocas então preponderante, considerado pelos liberais como a base da prosperidade mundial. Os empréstimos e os investimentos externos diretos também foram fortemente atingidos, sendo que os primeiros, no período mais agudo da crise, chegaram a declinar cerca de 90%. As dificuldades geradas por esses eventos acabaram contribuindo para a generalizada suspensão dos pagamentos das dívidas externas a partir de 1931 (Hobsbawm, 1995; Kennedy, 1989).

Nesse quadro de queda da atividade econômica e de desagregação dos laços econômicos, o padrão ouro-divisas (*Gold Exchange Standard*), estabelecido em meados da década de 1920 como tentativa de voltar ao velho padrão ouro-libra, não resistindo à desvalorização de importantes moedas, também ruiu. O fracasso da Conferência de Londres (1933) só confirmou a impossibilidade de qualquer estabilização do padrão monetário internacional naquele momento e pôs em cheque os países que continuavam a manter o padrão ouro-divisas. Isto contribuiu de

maneira considerável para a formação de áreas restritas de comércio atreladas às diferentes moedas, pois um importante elemento integrador da economia mundial tinha deixado de existir.

O acirramento da luta por áreas de influência, devido às políticas expansionistas da Alemanha, da Itália e do Japão, que colocavam em questão o *status quo*, também contribuiu para a desarticulação relativa da economia mundial.

Nesse contexto, abriram-se espaços para saídas nacionais para a crise. Muitos governos abandonaram a ortodoxia liberal e passaram a intervir cada vez mais na economia, buscando regular e fomentar a atividade econômica. As desvalorizações competitivas de moedas, o comércio bilateral, o protecionismo exacerbado, os controles de câmbio e de importações, as ondas de moratórias das dívidas externas e as restrições à livre circulação de mão-de-obra e capital passaram a ser implementados por um número cada vez maior de países. Todos queriam proteger-se da crise, voltando suas economias para o mercado interno.

O caso da Grã-Bretanha, símbolo da economia liberal, é paradigmático. Esse país, em 1932, com a introdução da Lei de Direitos de Importação, que majorava significativamente as tarifas, e com os acordos de Ottawa, que estabeleciam uma zona de comércio restrita à Comunidade Britânica, procurou direcionar sua economia para o mercado interno e consolidar a área do esterlino, rompendo com um longo período de política liberal. Tal comportamento não era isolado, mas representava uma tendência de os Estados fecharem as economias nacionais.

Parcela considerável de países da América Latina, acompanhando a tendência geral, também procurou reorientar suas economias, diversificando-as e redirecionando-as para o mercado interno. Generalizaram-se os controles de câmbio e de importações, as políticas monetárias expansivas, as políticas de formação de estoques reguladores e as políticas de incentivo à indústria e de diversificação da agricultura. Contudo, não observamos, nos primeiros anos da década de 1930, a definição de nítidos projetos de desenvolvimento calcados na indústria. A preocupação inicial era com a diversificação da economia. Somente um pouco mais tarde, parece terem ficado claras as novas possibilidades de um desenvolvimento mais

autônomo, abertas para os países que já tinham alcançado certo nível de desenvolvimento pela relativa desarticulação da economia mundial (Llach, 1992; Corsi, 1997). O avanço das ideologias nacionalistas e as mudanças estruturais em curso em várias sociedades latino-americanas foram importantes para a percepção dessas novas possibilidades.

3- O projeto nacional de desenvolvimento do Estado Novo

O governo Vargas, ante à grave situação econômica do país decorrente da crise de 1929, logo após sua ascensão ao poder, não percebendo a profundidade da crise e ainda preso às velhas concepções, tentou implementar uma política de caráter ortodoxo. Osvaldo Aranha era enfático a esse respeito: “De maneira alguma cogita o governo de emissão Um país, sem capacidade para equilibrar seus orçamentos .. é como um navio que não pode retomar o seu rumo, por perda de navegabilidade” (apud Hilton, 1994: 118).

Entretanto, a gravidade da crise iria obrigar, nos meses e anos que se seguiram, o governo a mudar de rumo, adotando uma política mais voltada para a sustentação da atividade econômica. Dificilmente porém poderíamos considerar que a política econômica implementada entre 1930 e 1937 fosse uma nítida manifestação de um projeto de desenvolvimento centrado na indústria. De fato, buscaram-se novos caminhos, mas ainda persistiam indefinições quanto à postura governamental. Essa história é bastante conhecida, não sendo necessário aqui entrar em detalhes. Caberia apenas ressaltar alguns pontos.

A tomada de consciência da necessidade de um maior desenvolvimento industrial deveu-se a uma série de fatores. A deterioração da situação mundial, particularmente a partir de 1935, que não deixou de atingir a América Latina, criou um clima de incerteza e insegurança geral, em especial para os países fracos, em virtude das políticas expansionistas das grandes potências. A rivalidade histórica com a Argentina, que vinha implementando uma política de modernização e

expansão de suas forças armadas, também ressaltava as debilidades militares e econômicas do Brasil (Hilton, 1977; Bandeira, 1993).

Em 1935, Valentin Bouças, empresário e membro do Conselho Federal de Comércio Exterior, afirmou: “Os povos que não cuidarem de suas indústrias ... somente desempenharão papel de colônias. É espetáculo que vemos hoje na África. A Etiópia era um país agrícola cheio de recursos minerais inexplorados ... A China agrícola esboroa-se ... Manchuco e Coréia são dependentes do Japão industrial” (apud Hilton, 1977: 47). Alguns anos mais tarde, o general Francisco José Pinto, secretário do Conselho de Segurança Nacional, assinalou:

A situação atual do mundo, as ameaças de uma catástrofe próxima que peagam sobre os povos, o desrespeito às leis internacionais e aos tratados, não mais permitem a existência de países fracos, objeto da cobiça de povos fortes Só as nações fortes, econômica e militarmente, estão hoje, em condições de, provendo sua defesa, poder subsistir e viver com dignidade ... o Brasil precisa constituir-se, o mais rapidamente possível em grande potência ... Possui vários fatores determinantes para isso, falta-lhe, porém, o desenvolvimento industrial ... Impõe-se, então, a organização da indústria pesada (GV 39.05. 11/2).¹

Essa avaliações devem, provavelmente, ter influenciado a avaliação de Vargas no tocante aos rumos da economia brasileira. Por outro lado, as profundas transformações em curso na sociedade brasileira também colocavam na ordem do dia a importância do fomento à indústria. A partir de 1930 a sociedade brasileira modificou-se bastante em relação ao período anterior. O Brasil avançou rumo a uma sociedade urbano-industrial. A indústria tornou-se o setor dinâmico da acumulação de capital. A sociedade tornou-se mais complexa, o proletariado e outros setores urbanos desenvolveram-se e a burguesia industrial ganhou maior peso econômico e político. As ideologias nacionalistas ganharam terreno.

Dessa forma, parece que Vargas, como já assinalou Fonseca (1989), passou a defender um desenvolvimento calcado na industrialização a partir de meados da década de 1930. Mas somente com o Estado Novo delineia-se um esboço mais consistente de um projeto de desenvolvimento nacional.

¹ As referências dos documentos pesquisados nos Arquivos Getúlio Vargas (GV), Osvaldo Aranha (OA) e Sousa Costa (SC), do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, indicam o código de localização dos documentos com base na data de cada um. À sigla segue a data do documento, na seguinte ordem: ano, mês e dia.

Concomitantemente à tomada de consciência da importância do desenvolvimento industrial, o governo Vargas começa a alterar sua política externa no sentido de adquirir maior independência em relação aos EUA, aproveitando os espaços abertos pelo acirramento dos conflitos internacionais. Essa mudança de postura começou em 1934, com uma maior aproximação econômica e militar em relação à Alemanha, baseada em acordos bilaterais de comércio, que possibilitavam a troca de produtos primários por armas e produtos manufaturados. Em virtude desses acordos, a Alemanha, entre 1934 e 1938, passou de quarto parceiro comercial brasileiro para segundo. Em 1938, também foi firmado com a empresa alemã *Krupp* um acordo para o fornecimento de armas. As fortes pressões norte-americanas contra esses tratados foram infrutíferas, o que sugere ter existido, naquele momento, uma margem considerável de manobra para o Brasil.

A inflexão da política externa brasileira aprofundou-se com a decretação de moratória da dívida externa e do monopólio do câmbio justamente no momento que um golpe de estado instituiu uma ditadura, cuja Constituição outorgada, ao estabelecer a nacionalização de vários setores considerados importantes para a economia nacional, tornava mais severas as restrições ao capital estrangeiro. Sem dúvida, essas medidas representaram um cerceamento do capital estrangeiro e uma nítida guinada nacionalista do regime de Vargas.

A moratória e o monopólio do câmbio decorreram da crise cambial que se configurou no segundo semestre de 1937, consequência, em grande parte, da deterioração da situação internacional. O espaço aqui não permite uma análise detalhada desses acontecimentos. É fundamental porém assinalar que o tratamento dessas questões, em 1937, diferiu de outros momentos de crise cambial, quando se evitou um rompimento drástico com o capital estrangeiro, como por exemplo em 1931. Mesmo o Esquema Aranha (1934), ao buscar compatibilizar os montantes de pagamento da dívida externa com as reais condições de pagamento do Brasil, continuou comprometendo parcela considerável das divisas com tais dispêndios. O Estado Novo

rompeu com as finanças internacionais, buscando resguardar as parcas divisas para financiar importações necessárias ao desenvolvimento do país.

O monopólio do câmbio estabelecia como prioridade as compras do governo e as importações essenciais na alocação das divisas. Essa medida e a moratória permitiram a manutenção de um nível relativamente elevado de importações, particularmente de bens de capital, em 1938 e 1939, o que deve ter contribuído para a continuidade do crescimento da economia então em curso (Abreu, 1986). Além disso, com o objetivo de formar um fundo de financiamento de projetos governamentais, introduziu-se um imposto de 3% sobre as operações cambiais. Iniciou-se também um processo de modernização das Forças Armadas.

Essa guinada nacionalista não consiste no único indício do amadurecimento de um projeto nacional de desenvolvimento nos primeiros anos do Estado Novo. Observa-se um conjunto de outras atitudes e posturas nesse sentido. A implantação da grande siderurgia tornou-se a prioridade máxima do governo. Diversos organismos de regulação e fomento da economia foram instituídos ou remodelados, entre outros: a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho de Águas e Energia, o Conselho Técnico de Economia e Finanças e o Conselho Federal de Comércio Exterior. Foram abolidos os impostos interestaduais, buscando-se com isso dar maior unidade ao mercado interno. A unificação do mercado interno era considerada central. Institui-se também o Plano de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939). Embora deficiente, não passando de um orçamento de investimentos, esse plano visava o desenvolvimento da infra-estrutura e da indústria de base.

O seguinte trecho de um relatório do Ministério da Fazenda, datado de 1939, indica quanto, no interior do governo Vargas, tinha avançado a idéia de um desenvolvimento centrado na indústria: “A idéia central do governo consiste em promover a criação das chamadas indústrias básicas, a execução de obras públicas produtivas e o aparelhamento da defesa nacional de maneira a não afetar o resultado expresso no saldo positivo do orçamento do corrente

exercício” (GV 39.01.09 – documento 4). Equilíbrio orçamentário e desenvolvimento não são considerados incompatíveis.

Em fevereiro de 1938, em entrevista na cidade de São Lourenço, Vargas traçou os parâmetros gerais do programa econômico do Estado Novo, quais sejam: a criação da indústria de base, a nacionalização das jazidas minerais, quedas d’água e outras fontes de energia, nacionalização dos bancos e companhias de seguros estrangeiros, a elaboração de um plano para a integração e expansão do sistema de transporte, a introdução do salário mínimo, a elaboração de políticas para ampliar e diversificar as exportações, a elaboração de um plano de desenvolvimento da região do vale do rio São Francisco e a ampliação da produção do carvão nacional (Vargas, 1938-1947: v. 5, 163-183).

Vargas considerava que esse programa só poderia ser levado a cabo por um Estado forte, que tivesse papel abrangente na economia:

É fato verificado a transformação que se vem operando na economia do país no sentido de maior diversificação da produção, tanto agrícola como industrial, e do aumento de absorção dos mercados internos. A administração não pode permanecer alheia a tão significativo e fecundo movimento, denunciador da vitalidade das nossas energias de povo jovem e capaz, emparedando-se nos velhos processos fiscais e de controle financeiro. Precisa acompanhar, adaptar-se aos novos aspectos das atividades produtoras, concorrer e não entrar sua expansão (Vargas, 1938-1947: v.5, 169170).

A adoção de uma política externa mais independente, a radicalização da postura nacionalista, a preocupação com a necessidade de criar um mercado interno unificado e as medidas voltadas para fomentar a economia sugerem que no início do Estado Novo, em um contexto de crise internacional generalizada e de avanço das ideologias nacionalistas, começava a ficar cada vez mais plausível a possibilidade de um caminho nacional para o desenvolvimento do Brasil. Entretanto, não encontramos um projeto acabado com esse objetivo, mas sim um esboço de projeto voltado para a industrialização do país. Mesmo esse esboço enfrentava vários obstáculos, em particular a questão do seu financiamento.

4- A questão do financiamento do desenvolvimento

O problema do financiamento do desenvolvimento era bastante complexo. De um lado, devido ao acanhado setor industrial, seria necessário incrementar as importações de bens de capital e matérias-primas em um contexto de crônica carência de divisas. De outro lado, seria necessário encontrar meios para financiar o aumento dos gastos públicos e mecanismos para financiar a ampliação dos investimentos privados. Isso não era fácil. Inexistia um sistema bancário de abrangência nacional que financiasse investimentos de longo prazo. O único banco nacional era o Banco do Brasil; os demais eram regionais. O mercado de capitais era diminuto e as principais empresas do país eram familiares, sendo os lucros acumulados as suas fontes fundamentais de financiamento.

No início de 1938, Vargas, diante de uma situação internacional adversa, parecia acreditar ser possível enfrentar esses obstáculos por meio da mobilização do capital nacional. É o que se depreende da seguinte passagem da já referida entrevista de São Lourenço:

“não me parece que, sem maior exame, devemos 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 de capital nacional atingiu um grau adiantado de desenvolvimento. O simples exame dos subscritores e tomadores de ações nas sociedades anônimas, nas organizações bancárias, bem como o montante dos depósitos bancários nos institutos nacionais e estrangeiros, revelam a predominância de inversões feitas por brasileiros e que as cotas nacionais são bem mais vultosas .. Verifica-se que as próprias empresas estrangeiras ... ou adquirem aqui sua maior parte dos seus vastos capitais ou operam com boa parte de valores nacionais. Em muitos casos, os reduzidos capitais entrados são inferiores aos dividendos exportados em um único exercício financeiro ... A tarefa no momento, no nosso país, é a mobilização de capitais” (Vargas, 1938-1947: v.5, 165-166).

Em consonância com esse discurso, observamos a partir desse momento a tentativa de organizar um esquema interno de financiamento para o investimento público e privado, embora não detectemos um plano abrangente nesse sentido. Esse assunto foi alvo de discussões no período, dentro e fora do governo. Cabe lembrar as discussões referentes à criação de um banco de investimento ocorridas no Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) e no Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF) (Diniz, 1978: 134-145).

As medidas tomadas nessa direção foram as seguintes: 1. a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI); 2. a flexibilização da legislação referente à aplicação

de recursos dos institutos de aposentadorias, permitindo que fossem empregados no financiamento de investimentos com garantia hipotecária (regulamentação do decreto-lei 1918 de 27/08/1937); 3. implantação do Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional.

A CREAM, embora tenha ganho importância em pouco tempo, chegando seus empréstimos a representar parcela significativa dos financiamentos do Banco do Brasil, não era uma solução consistente para o problema do financiamento. O Plano Especial não passava de um cronograma de investimentos, mas era uma tentativa de financiar a ampliação do gasto público na medida em que contava com recursos próprios, especialmente com os fundos advindos do imposto sobre operações cambiais introduzido em 1937. Esse plano, como assinalaram Coutinho e Szmrecsányi (1987: 7-11), foi uma das primeiras experiências, que seriam ampliadas durante o Estado Novo, de flexibilizar o gasto público e utilizar a política fiscal como instrumento do desenvolvimento.

Esse conjunto de medidas, embora insuficiente, denota que o governo Vargas não descartava a possibilidade de um desenvolvimento nacional autônomo naquele período. Contudo, Vargas não apostou todas as fichas nesse caminho. No exato momento em que definia melhor seu projeto de desenvolvimento, procurando criar um esquema interno de financiamento e radicalizando sua postura nacionalista, buscava atrair empresas norte-americanas para implantar a grande siderurgia no Brasil, projeto considerado estratégico (GV 37.10.28/1; GV 37.12.06). Vargas não implementou as medidas nacionalistas constantes na Constituição de 1937 e em seus discursos procurou deixar claro que não era contra o capital estrangeiro, mas este só seria bem-vindo se contribuísse para o desenvolvimento brasileiro e respeitasse as leis do país.

Vargas teria adotado essa postura porque tinha clara a necessidade de financiamento externo para deslanchar o desenvolvimento? Teria lhe faltado apoio político como sugere Fiori (1995) em artigo recente? A oposição dos EUA teria feito Vargas recuar?

Todas essas questões parecem ter influenciado o rumo da política do Estado Novo. Embora existisse um espaço de manobra para países como o Brasil tentarem um caminho autônomo de desenvolvimento até fins de 1939, em virtude da relativa desarticulação da economia mundial e do acirramento dos conflitos interimperialistas, haja vista a incapacidade dos EUA de impedir o Brasil e a Argentina adotarem políticas externas mais independentes, a situação internacional era bastante confusa e

incerta, o que sugeriria cautela, e Vargas deve ter levado isso em conta. Como mostraram Fausto (1988) e Fonseca (1987), o Estado Novo, em 1938, estava consolidado. As esquerdas tinham sido anuladas em 1935, as oligarquias regionais oposicionistas silenciadas com o golpe e o integralismo derrotado com o fracasso da tentativa de golpe em maio daquele ano. Vargas contava com apoio de forças importantes: amplos setores da burocracia, setores da burguesia comercial e agrária e a maioria da burguesia industrial. Além disso, contava com a simpatia difusa de grande parcela da classe trabalhadora. Entretanto, sua base de apoio, como mostrou Moura (1980), estava rachada quanto às alianças externas do Brasil. Essas divergências estavam no interior do próprio governo. Aranha defendia uma aliança com os EUA, enquanto setores militares inclinavam-se pela Alemanha. Isso paralisava o governo.

Seguir um desenvolvimento mais autônomo implicaria uma aproximação à Alemanha, pois ela estava disposta a trocar produtos primários por armas e bens de capital (Wirth, 1973). Optar por esse caminho significava implodir sua base de sustentação e ficar à mercê das represálias norte-americanas.

O fulcro da questão era a articulação do financiamento externo, que naquele contexto internacional implicava alianças e alinhamentos políticos. A introdução de planos de investimentos paralelos ao orçamento da união, de impostos específicos e de organismos de fomento com fontes próprias de recursos, se não resolveram os problemas financeiros do Estado, ao menos o minimizaram, sem a necessidade de uma reforma tributária. Além disso, setores da burguesia estavam dispostos a aceitar uma maior participação do Estado na economia. Dessa forma, a posição de Fiori – segundo a qual o fracasso do projeto de desenvolvimento autônomo do Estado Novo deveu-se, sobretudo, a incapacidade do Estado de majorar as receitas públicas e ampliar sua ação na economia, devido a oposição da burguesia – precisa ser matizada.

A política de Vargas encontrava-se em um empasse. Isso levava Vargas a oscilar entre os EUA e a Alemanha. A incapacidade de articular financiamento externo e as divergências no interior do governo e das classes dominantes só foram solucionadas quando o conflito internacional evoluiu para uma guerra aberta.

5- A reaproximação aos EUA

No período que antecede a eclosão da Segunda Guerra, o crescente agravamento da situação internacional levou os EUA a se preocuparem cada vez mais com sua posição na América Latina. O governo Roosevelt temia tanto o aumento da influência alemã na região quanto o avanço do nacionalismo. Com o objetivo de consolidar o seu predomínio na referida área, os EUA intensificaram a política de boa vizinhança. Um dos pontos dessa ofensiva foi o lançamento, em novembro de 1938, de um programa de auxílio econômico para os países latino-americanos. O Brasil, dada sua importância estratégica, foi o alvo inicial das atenções norte-americanas.

Henry Morgenthau Jr., então secretário do Tesouro e mentor do programa, escreveu ao Ministro da Fazenda do Brasil, Arthur de Sousa Costa, sugerindo-lhe que enviasse sugestões para o incremento das relações entre os dois países. Sousa Costa, em sua resposta a Morgenthau, assinalou que as medidas restritivas ao capital estrangeiro adotadas pelo governo Vargas deviam-se sobretudo às dificuldades econômicas enfrentadas pelo Brasil decorrentes da deterioração da situação internacional. A suspensão da moratória, a liberalização do regime de câmbio e os problemas comerciais só poderiam ser resolvidos se fosse atacada a questão do desenvolvimento, e, para isso, a ajuda norte-americana seria valiosa. Para o ministro brasileiro, não existiria saída isolada para os problemas da economia brasileira (SC 38.11. 24).

Essas conversas iniciais evoluíram para uma missão brasileira nos EUA para discutir o incremento das relações econômicas entre os dois países, realizada entre fevereiro e início de março de 1939 sob o comando de Osvaldo Aranha. Embora alguns membros do governo se mostrassem pessimistas, a Missão Aranha foi cercada de expectativa favorável. A partir de uma série de sugestões, programas e análises da situação econômica do país contidas em vários relatórios feitos pelos ministérios, Aranha elaborou as propostas a serem apresentadas para os norte-americanos e a estratégia a ser seguida nas negociações. Lendo-se os relatórios dos

ministérios, nota-se que o programa de desenvolvimento do Estado Novo não era algo acabado, mas um plano em construção. Observam-se também algumas divergências de ênfase entre Aranha e os documentos dos ministérios. Estes preconizavam um desenvolvimento mais nacional, enquanto o Ministro das Relações Exteriores defendia um desenvolvimento mais integrado à economia dos EUA.

A pauta das negociações era ampla, abarcava desde os problemas referentes ao câmbio, à dívida externa, ao comércio com a Alemanha até a questão do financiamento do desenvolvimento. O início das negociações foi auspicioso. Entretanto, a moratória da dívida externa, que não era aceita pelos banqueiros norte-americanos, emperrou as negociações, e os resultados da missão foram modestos ante a pauta inicial e as expectativas que a cercaram. Aranha obteve um empréstimo de 19, 2 milhões de dólares para saldar atrasados comerciais; em contrapartida o governo brasileiro deveria liberalizar o regime de câmbio. Além disso, o governo norte-americano comprometeu-se de forma vaga a abrir linhas de crédito para financiar projetos de desenvolvimento e a instalação de um banco central no Brasil. Essas operações dependiam de uma nova legislação que nem sequer ainda tinha sido enviada ao Congresso dos EUA. Aranha, contrariando as recomendações de Vargas, tentando salvar sua missão e influir no rumo da política externa brasileira no sentido de uma aproximação aos EUA, assumiu também o compromisso de o Brasil retomar os pagamentos da dívida externa em julho de 1939.

A repercussão no Brasil desses acordos foi bastante negativa, as críticas a Aranha eram generalizadas. Contudo, Vargas sustentou o seu ministro das Relações Exteriores apesar das críticas. Mas não implementou à risca o que tinha sido acordado em Washington. Fez um pagamento simbólico da dívida externa e abriu negociações sobre o assunto, que só chegariam ao fim em janeiro do ano seguinte, quando se firmou um acordo provisório. O câmbio foi parcialmente liberalizado em abril de 1939.

Vargas, provavelmente, sustentou Aranha e procurou encaminhar os acordos firmados com os norte-americanos porque viu nesses acordos uma possibilidade, mesmo que vaga, de sair

do impasse em que se encontrava a questão do financiamento do desenvolvimento. Um salto no desenvolvimento com base em capitais nacionais parecia algo difícil sem ajuda externa naquele momento de severas restrições à capacidade de importar. O discurso de João Carlos Muniz, diretor-executivo do CFCE e membro da Missão Aranha, proferido em maio de 1939 na abertura dos trabalhos daquele ano, explicita essa posição: “Os acordos concluídos em Washington ... visam estabelecer a colaboração com a maior potência econômica e financeira do mundo, mediante concessões de créditos que permitam criar as indústrias de base e levar avante a industrialização de certas matérias-primas Esses acordos poderão ser, como bem viu V. Exa., uma alavanca potente para nosso ressurgimento econômico” (Conselho Federal de Comércio Exterior, 1944: 11-12).

A Missão Aranha não significou o enquadramento imediato do Brasil na política externa do governo Roosevelt. Sua importância não reside nos seus poucos resultados imediatos, mas sim no fato de ter sinalizado para uma mudança de rumo na política externa brasileira, que Vargas seguiria de forma titubeante nos anos que se seguiram. Se não fosse a irrupção da guerra no segundo semestre de 1939, talvez Vargas não tivesse abandonado a perspectiva de um desenvolvimento nacional. Vargas demorou para descartar a opção alemã, e o processo de alinhamento aos EUA foi lento.

A obtenção de financiamento norte-americano para a instalação da grande siderurgia e o incremento das relações militares marcam os primeiros passos desse alinhamento, que de forma não linear culminaria, em agosto de 1942, com a entrada do Brasil na guerra ao lado dos Aliados. Vargas evitou fechar todas as portas para a Alemanha, o que permitiria uma rápida guinada da política externa brasileira. O discurso pró-nazista proferido no encouraçado Minas Gerais, em junho de 1940, quando a vitória alemã parecia iminente, não foi apenas uma iniciativa visando pressionar os norte-americanos a ceder créditos que viabilizassem a grande siderurgia, mas foi também uma iniciativa objetivando garantir um bom relacionamento com a Alemanha caso esta viesse a decidir a guerra naquele momento. Vargas retardou o quanto pôde assumir

compromissos e os assumiu quando não restava outra alternativa, mesmo assim somente depois de obter vantagens materiais e políticas.

Nesse processo de alinhamento, o eixo da política externa foi a obtenção de armamentos, de créditos e bens de capital. O nacionalismo foi habilmente utilizado como um elemento de pressão sobre os norte-americanos. A promulgação de uma legislação que restringia a ação dos bancos estrangeiros, em maio de 1941, justamente quando se discutiam acordos de financiamento, de exportações de bens primários e de fornecimento de armamentos com os EUA, é ilustrativa. Essa legislação só foi alterada em fins de 1941, depois de assinados acordos de exportações de materiais estratégicos e de fornecimento de armas no valor de US\$ 100 milhões. O aspecto pragmático do nacionalismo do Estado Novo permitiu que Vargas fosse adequando seu projeto de desenvolvimento à situação criada com a guerra.

Ao longo desse processo de alinhamento, esboçou-se também uma nova forma de relacionamento com o capital estrangeiro. O fato de o capital externo ser considerado vital para o desenvolvimento não implicaria uma posição de subordinação do Brasil desde que esse capital viesse para desenvolver o setor industrial de acordo com o programa do Estado e as leis brasileiras. As novas formas de relacionamento com o capital estrangeiro perseguidas por Vargas ficam claras na criação da Companhia Siderúrgica Nacional e na Companhia Vale do Rio Doce. Essas empresas, embora só tenham sido viabilizadas graças ao financiamento externo, foram saudadas pelo Estado Novo como um marco para a economia e para a independência nacional. A emancipação nacional não significava necessariamente confronto com os interesses externos. O financiamento estrangeiro de grandes projetos de implantação de uma indústria pesada – chave para o desenvolvimento – e de uma empresa com o objetivo de diversificar as exportações sem que o país perdesse o controle de reservas minerais consideradas estratégicas, significava o início de relações qualitativamente distintas com o capital estrangeiro, compatíveis com um país industrializado, e não mais com um mero fornecedor de produtos primários.

No decorrer do processo de alinhamento do Brasil aos EUA, tomou corpo a idéia de um desenvolvimento integrado com o capital estrangeiro, mas que não comprometeria a soberania nacional. Vargas esperava que se estabelecesse um considerável fluxo de capitais norte-americanos para o Brasil, capaz de contribuir substancialmente para o desenvolvimento do país. Nutria esperanças que esse capital viesse de acordo com seus termos e objetivos. Com o referido alinhamento, um projeto de desenvolvimento mais autônomo ficava mais distante. Mas Vargas tinha uma interpretação peculiar do que seria um desenvolvimento integrado ao capital estrangeiro.

6- Desenvolvimento e nacionalismo ao final do Estado Novo

A partir da consolidação do alinhamento do Brasil aos EUA, ganhou terreno junto a setores das classes dominantes, da burocracia e da direção política do Estado a visão segundo a qual caberia ao Brasil um papel de destaque no cenário internacional. Desde meados da década de 1930, essa visão já vinha sendo acalentada, particularmente por Osvaldo Aranha (Hilton, 1994). A posição de proeminência na América do Sul seria outro fruto esperado da aliança com os EUA. Índícios dessa evolução foram a organização de uma força expedicionária para atuar diretamente no conflito mundial e a frustrada tentativa de obter um acento permanente no Conselho de Segurança da ONU (Moura, 1984). Contudo, essas ambições contrastam com a postura brasileira nas conferências internacionais do período. O governo brasileiro parece ter tido atuação apagada para quem pleiteava objetivos tão ambiciosos para um país subordinado.

A posição do governo dos EUA quanto ao papel que o Brasil deveria ocupar no cenário internacional não correspondia às expectativas de Vargas. De forma preponderante, o governo Roosevelt e o empresariado norte-americano viam o Brasil fundamentalmente como um país subordinado, cuja economia seria complementar à sua. O financiamento da grande siderurgia foi uma exceção, fruto de circunstâncias particulares aproveitadas de maneira hábil por Vargas. A

falta de resultados concretos da Missão Cooke é indicativa da postura do governo norte-americano.

De modo geral, verifica-se um incremento da dependência do Brasil em relação aos EUA nos anos de guerra. Os chamados Acordos de Washington, firmados a partir de março de 1942, são ilustrativos. Esses tratados, sobre o fornecimento de produtos primários considerados estratégicos ao esforço bélico aliado, estabeleciam um rígido controle de preços, do consumo interno e das exportações brasileiras, que deveriam destinar-se exclusivamente aos EUA. Nos acordos sobre a borracha, por exemplo, este país tinha a prerrogativa de reexportar o produto brasileiro para outros países da América Latina conforme cotas preestabelecidas, o que era inicialmente vetado ao Brasil. Esses compromissos expressam uma relação desigual, na qual o Brasil aparece claramente como país subordinado. Além disso, reforçam o papel do Brasil como exportador de produtos primários.

A margem de manobra que existia até 1942, quando os EUA tinham de negociar o apoio brasileiro, foi se fechando à medida que se consolidava a posição dos EUA como potência incontestada do mundo ocidental e ficava cada vez mais clara a vitória sobre as forças do Eixo. Embora continuassem a alimentar as ilusões de Vargas quanto à importância do Brasil, os norte-americanos endureceram sua posição. Vargas parece não ter percebido, em toda a sua profundidade, as mudanças no contexto internacional. As crescentes dificuldades em fazer os norte-americanos cumprirem compromissos anteriormente firmados, particularmente no tocante a financiamento de projetos e fornecimento de bens de capital, não mudaram a percepção do governo Vargas.

O governo brasileiro procurou ganhar um espaço próprio no cenário internacional quando isso se mostrava cada vez mais difícil (Moura, 1984). As possibilidades de um país subordinado trilhar um caminho de desenvolvimento nacional pareciam fechar-se rapidamente. Entretanto, foi nesse momento que Vargas procurou reavivar o nacionalismo do Estado Novo, embora não

visasse entrar em choque com os EUA. A aliança com esse país continuou sendo o eixo de sua política externa.

A partir de 1943, a crise do Estado Novo e a erosão de sua base de sustentação política levaram Vargas a imprimir uma política de mobilização dos trabalhadores (Fausto, 1988) visando conseguir apoio político para conduzir a reforma do regime e, se possível, permanecer à frente do governo. Nessa fase, seu nacionalismo deixou de ser econômico, voltado para o desenvolvimento, e passou a ser um instrumento importante de mobilização popular. Ao incentivar, de um lado, a mobilização dos trabalhadores e, de outro lado, ao promulgar a “Lei Malaia” e a Instrução Interministerial nº 7, medidas que visavam dotar o Estado de mecanismos que aprofundavam o seu controle da economia e do capital estrangeiro, Vargas tinha por objetivo colocar-se como o grande defensor da industrialização nacional, que seria o requisito básico para a melhoria das condições de vida e trabalho da maior parcela da população brasileira e para consolidar a independência nacional.

Vargas reforçaria posteriormente essa imagem em discursos em que afirmava ter sido derrubado devido sobretudo a sua postura de defesa intransigente da industrialização nacional, o que teria desagradado aos interesses do capital internacional e os interesses internos a ele vinculado. Esses elementos parecem ser importantes para entendermos a construção da interpretação nacionalista do projeto de Vargas.

Vargas tinha um projeto nacional, embora nunca o tenha claramente definido. Oscilou entre um desenvolvimento autônomo e um desenvolvimento integrado ao capital estrangeiro. De maneira geral, mesmo quando parecia buscar um desenvolvimento mais autônomo, não abandonou a idéia da necessidade de uma larga ajuda externa para desenvolver o país nem deixou de negociar com o capital estrangeiro recursos para empreendimentos considerados estratégicos. Vargas avaliava ser possível desenvolver o Brasil, mudar a inserção do país na divisão social do trabalho, garantir a soberania nacional e conseguir um papel de destaque na América Latina, contando para tanto com o financiamento externo. Com essas metas, o projeto

de Vargas encontrou crescente dificuldade para se concretizar em um contexto em que os EUA firmavam-se como grande potência.

Abstract:

This article discusses the national development project of Vargas in the Estado Novo. In a moment of domestic politics and economic crisis and redefinition of international order, Vargas would be obliged to take position about the way of economy. The definition of the development project, the financing of development and adoption of a clear industrial policy are the essential questions that we examine in this paper.

7- Bibliografia:

ABREU, Marcelo de P. Brasil e a economia mundial. In: Fausto, Boris (org.) 2ª ed. *História geral da civilização brasileira*, T. III, v. 4. São Paulo: Difel, 1986.

BANDEIRA, Moniz. *Estado nacional e política internacional na América Latina. O continente nas relações Brasil-Argentina (1939-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993.

CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR. *Dez anos de atividades*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

CORSI, Francisco L. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. Tese de doutorado. Campinas: IFCH-UNICAMP, 1997.

COUTINHO, Maurício C. e SZMRECSÁNYI, Tamás *As finanças públicas no Estado Novo: 1937-1945*. Campinas: mimeografado, 1987.

- DINIZ, Eli C. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- FIORI, José L. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FONSECA, Pedro C. D. Estado e industrialização consciente: 1930-1945. *Questões de Economia Política*, 4. 1987: 20-32.
- FONSECA, Pedro C. D. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- HILTON, Stanley. *O Brasil e as grandes potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- HILTON, Stanley. *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.
- HOBBSAWM, Eric J. *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- LLACH, Juan J. El Plano Pinedo, su significado histórico y los orígenes de la política del peronismo. *Desarrollo Económico* 92, jan-mar. 1992: 515-557.
- MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: política externa brasileira (1939-1942)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- MOURA, Gerson. *O aliado fiel. A natureza do alinhamento brasileiro aos Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial, no contexto das relações internacionais*. Tese de doutorado. Londres, University College, 1984.
- VARGAS, Getúlio D. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938-1947.
- WIRTH, John. *A política de desenvolvimento na era Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

