

## **DE BOM VIZINHO A ALIADO FIEL: COMENTÁRIOS SOBRE O ALINHAMENTO ECONÔMICO E POLÍTICO DO BRASIL À POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE NOS PRIMÓRDIOS DA GUERRA FRIA**

Pedro Paulo Zahluth Bastos\*

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

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

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

A opção do governo Dutra pela liberalização comercial esteve orientada por esperanças que se mostrariam ilusórias: 1) a situação cambial do país permaneceria favorável, uma vez que 2) a reorganização da economia mundial no pós-guerra seria profunda e rápida, permitindo recuperação das exportações brasileiras; 3) a condição de

---

\* Professor Doutor/Coordenador da Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (área de concentração História Econômica) no Instituto de Economia da UNICAMP /Diretor da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP).

“aliado especial” do país junto aos EUA e as reformas liberalizantes propiciariam forte entrada de capitais que compensariam déficits comerciais eventuais (P. Lago, 1982).

No primeiro item, discute-se como surgiu e porquê se frustrou a esperança de receber ajuda financeira como “aliado especial” dos EUA. Esta expectativa de entrada de recursos externos era central à política liberalizante, pois a liberalização da importação de bens de consumo contava com fundos externos para que a estabilidade cambial e monetária não fosse ameaçada. A mudança do contexto geopolítico mundial no pós-guerra é apontada como o principal motivo para a frustração de expectativas acalentadas durante a guerra, marginalizando o Brasil como destino de fundos de ajuda bilateral estadunidense.

Mas os planos para a reforma do sistema monetário e financeiro internacional contavam precisamente com o aumento da oferta de recursos por meio de instituições multilaterais, diminuindo a importância das relações bilaterais privilegiadas características dos anos trinta e quarenta. O segundo item do artigo discute, porém, porque as instituições de Bretton Woods não assumiram no imediato pós-guerra a oferta de financiamento compensatório necessário para sustentar a opção liberalizante do governo Dutra, configurando um quadro de penúria de financiamento externo que colaborou para a reversão da abertura liberal no Brasil.

O último item alega que o contexto de penúria de financiamento público (multilateral, bilateral ou local) é central para explicar porque o governo resistiu a reverter, em conjunto com a abertura comercial, a abertura financeira *privada*, sugerida pelos EUA como benéfica para a América Latina pelo menos desde 1945. E sugere razões internas para a resistência em rejeitar, mais frontalmente, a proposta estadunidense para o desenvolvimento regional no pós-guerra.

### **1. A geopolítica mundial no pós-guerra e a marginalização do Brasil**

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

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

*“O imperialismo econômico do século XIX está tão morto quanto o Dinossauro...Hoje, quando se forma um projeto de fomento interamericano, o último fator considerado é o do capital...Recorre-se aos banqueiros particulares de Nova Iorque e de Montreal para saber se a operação os interessa. Se não os interessar — e nesses últimos anos os capitais privados não se têm interessado em exportar-se pelo sistema antigo — recorre-se a alguma organização do governo... Em outras palavras, mudamos por completo o nosso ponto de vista. Ao invés de se procurar um lugar onde um grupo de indivíduos poderá inverter as suas economias para em seguida ter ali uma fonte privada de lucros, desejamos agora encontrar oportunidades para executar projetos que contribuam à segurança geral, tranqüilidade e bem-estar do Hemisfério Ocidental... Trata-se, pois, da finança da cooperação, ao invés da finanças dos empréstimos...com o fim de que as relações econômicas entre as nações das Américas não sejam postas em perigo nem interrompidas (o que se tem dado no passado) em razão da inconstância na concessão de créditos, e com o fim de que sejam reduzidos ao mínimo as dificuldades do câmbio internacional”.*<sup>1</sup>

No discurso e na ação, Vargas ou alguns de seus colaboradores tomaram iniciativas que indicavam ser expectativa corrente a oferta de assistência técnica e fundos estadunidenses, particularmente quando a guerra acabasse e permitisse ali a reorientação da economia de guerra para as necessidades de paz. A mais otimista das mensagens da embaixada brasileira nos EUA a Vargas alegava que o relatório da Missão Cooke serviria de base para o apoio ao desenvolvimento do Brasil pós-guerra, uma vez que...

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

Estas expectativas não eram estranhas ao futuro presidente Dutra. Em agosto de 1943, antes de viajar para Washington visando negociar planos para a FEB, o ministro da Guerra recebia instruções do chanceler Oswaldo Aranha, afirmando que a melhor maneira de proteger os interesses do Brasil seria preservando a “preeminência conquistada, política, econômica e militar, junto aos Estados Unidos...Esta, Dutra, era minha convicção já antes

---

<sup>1</sup> *Os Interesses Econômicos dos Estados Unidos e as Relações Interamericanas*, divulgado em português pela Repartição Central de Traduções do Departamento de Estado (EUG/BERLE Jr., A.- pi1941.06.24). No final do pronunciamento, o Subsecretário de Estado daria a chave para interpretar a substituição da América Latina pela Europa ocidental e pela Ásia oriental como lugar privilegiado pela destinação dos fundos da finança de cooperação estadunidense no pós-guerra: “Aproxima-se o momento de fazermos outra contribuição de igual importe: a inauguração de um sistema dentro do qual os interesses econômicos das nações cooperam ao invés de estarem em conflito. Arriscamo-nos a fazer votos para que se possam aproveitar algumas das lições que ora aprendemos, na eventual reorganização das relações mundiais”.

de começar esta guerra e, agora, mais do que nunca estou convencido de que ou nos associamos, material, moral e militarmente...ou o futuro do Brasil será de todo mundo, menos dos brasileiros”. O chanceler também indicava ser quase certeza que o “programa Vargas de industrialização do país” continuaria a ser financiado no pós-guerra por crescente ajuda estadunidense (*apud* S. Hilton, 1994, p. 411).

O reaparelhamento do exército brasileiro foi financiado por fundos estadunidenses durante a guerra. Acreditando que o padrão se repetiria no pós-guerra, as três armas encaminharam ao governo estadunidense em março/abril de 1945 (portanto, quando Dutra ainda era Ministro da Guerra, cargo de que se demitiu apenas em agosto) um grande projeto de modernização de equipamentos. Em junho, Vargas chegaria a declarar guerra ao Japão para continuar utilizando equipamentos disponíveis sob *lend-lease*. Aparentemente, a rendição japonesa não fez o governo mudar a percepção quanto à condição de “aliado especial”, manifesta na esperança de receber a assistência militar solicitada.<sup>2</sup>

Os planos estadunidenses para a região não satisfariam estas esperanças. Uma indicação clara já havia sido dada na Conferência Interamericana realizada na cidade do México (Chapultepec), em fevereiro e março de 1945. Ali, dentre iniciativas voltadas a ampliar o controle estadunidense sobre os planos de “defesa hemisférica” — que levariam ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) de 1947 e à criação da OEA em 1948 —, os princípios que passariam a reger as relações econômicas interamericanas, na nova visão do governo Roosevelt, já haviam sido delineados e expostos.

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

---

2 Em 08 de outubro de 1945 (pouco antes da crise final do Estado Novo), o embaixador Carlos Martins escreveria a Vargas, afirmando que representantes do governo estadunidense lhe declaravam “formalmente esperar apenas a aprovação, que tem de ser solicitada ao Congresso, para assinar com o Brasil um acordo bilateral pelo qual estejamos habilitados a continuar, no período de paz, a cooperação técnica e assistência militar” (GV 45.10.08/2). Várias correspondências do Arquivo Getúlio Vargas corroboravam a impressão de que o Brasil receberia ampla ajuda estadunidense no pós-guerra: cf. os registros GV 42.00.00/2, 43.04.08/2, 44.02.10/2, 44.02.29, 45.20.09/2, 44.09.00/4.

projeto de privilegiar fluxos privados, ao invés das transferências de governo a governo que caracterizaram a fase de constituição da “irmandade pan-americana” durante a guerra.<sup>3</sup>

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

Um pouco mais tarde, a missão Abbink de 1948 receberia indicações explícitas de que se deveria frustrar qualquer esperança de uma ajuda governamental maciça ao desenvolvimento econômico brasileiro. Nas diretrizes confidenciais do Secretário de Estado ao chefe da missão (John Abbink) instruía-se: “A Comissão deve dar particular atenção especial à capacidade do Brasil para a expansão econômica através do uso máximo de seus recursos internos. A Comissão não deve se dedicar à apresentação dos méritos de projetos específicos ou analisar a desejabilidade de obter financiamento externo. A Comissão, contudo, deve considerar medidas destinadas a encorajar o fluxo de capital privado para o Brasil” (*apud* Malan et alli, 1977, p. 29).<sup>4</sup>

A mudança em relação ao período de construção da aliança pan-americana, durante a Guerra, era evidente: agora se tratava de abrir caminho para investimentos diretos privados ao invés de fomentar concorrentes no exterior. Para isto, tratava-se de induzir a reforma dos códigos do Estado Novo que limitavam a participação estrangeira em setores estratégicos. O sentido dos *lobbies* que influenciavam a mudança da política externa estadunidense é mais evidente (mas não excepcional) no caso do petróleo. As solicitações

---

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

<sup>4</sup> Sobre as missões estadunidenses do pós-guerra, cf. L. Martins (1973), Malan et alli (1977) e particularmente M.M. Viana (1980); sobre o modo como os argumentos das missões “técnicas” foram utilizados como recursos políticos no embate entre técnicos cosmopolitas e nacionalistas no período, cf. principalmente Lourdes Sola (1982). Ver também R. Bielschowsky (1985) a respeito das clivagens ideológicas do período, aquém dos comunistas (rapidamente excluídos politicamente): em seu recorte, os liberais (mais ou menos agraristas), os desenvolvimentistas nacionalistas (do setor público ou privado) e os desenvolvimentistas cosmopolitas (*idem*). Para as argutas observações auto-biográficas de um liberal sobre o período e suas clivagens ideológicas, cf. R. Campos (1994).

brasileiras de financiamento público estadunidense para empreendimentos petrolíferos encontraram recusa sob diferentes versões da alegação de que “não se contemplam empréstimos governamentais para tais objetivos (petróleo), visto que há capitais privados e saber técnico abundantes, preparados para entrar no Brasil se e quando uma lei de petróleo adequada seja aprovada pelo Congresso brasileiro” (informe do Departamento de Estado ao presidente Truman, 18/05/1949, *apud* G. Moura, 1984a, p. 271).<sup>5</sup>

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

Afinal, a influência de *lobbies* privados era exercida também em relação a outras regiões. Um tema central da diplomacia anglo-americana no pós-guerra era a tentativa estadunidense de assegurar um rápido acesso aos mercados regulados pelas “preferências imperiais” britânicas, assim como penetrar nos mercados do continente europeu (cf. R. Gardner, 1956). Mas, mormente uma vez iniciada a Guerra Fria, a política externa estadunidense para a Europa e o Leste Asiático orientou-se menos por interesses econômicos de curto-prazo que por necessidades macro-políticas determinadas por exigências de segurança, visando a consolidação firme das alianças no Atlântico e no Pacífico, como anteriormente visara na América do Sul (cf. R. Gilpin, 1975).

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

Em linhas gerais, na década de 1930 a política do “bom vizinho” do governo Roosevelt se propunha neutralizar a influência européia (alemã ou britânica) no continente

---

5 Documentos do Departamento de Estado citados por L. Martins, 1973, pp. 302-5, mostram que o *lobby* da Standard Oil de New Jersey (depois Exxon e, no exterior, Esso) para evitar financiamento de refinarias no Brasil pelo Eximbank já se iniciara em 1939, pouco depois das posições nacionalistas do Conselho Nacional do Petróleo, criado em 1938. Sobre a influência dos *lobbies* de multinacionais estadunidenses e britânicas (área de insumos básicos, serviços e infra-estrutura) na Constituinte brasileira de 1946 — buscando alterar as regulações sobre investimento externo no país —, ver G. Cohn (1968), pp. 76-85, G. Moura (1984a), pp. 257-268, M. Bandeira [1973(1997)], cap. 39, e S.S. Braga (1996); para sua influência sobre o Estatuto do Petróleo e a gradual reação e consolidação de uma posição nacionalista sobre a questão, cf. G. Cohn (1968), pp. 85-126, L. Martins (1973), pp. 320-350, e G. Moura (1986) e (1984a), pp. 268-271.

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

A eclosão da guerra eliminou as condições de reprodução da “eqüidistância” (que não deve ser entendida de um modo rigorosamente geométrico), mas não enfraqueceu a capacidade negociadora do governo Vargas. Do ponto de vista econômico, o bloqueio naval da Grã-Bretanha à Alemanha provocou contração avassaladora do comércio administrado com os germânicos e abriu espaço para uma parceria comercial privilegiada como os estadunidenses (cf. M.P. Abreu, 1977). Politicamente, induziu maiores esforços diplomáticos estadunidenses para garantir pelo menos a neutralidade brasileira e, mais tarde, o alinhamento “pan-americano” a seus projetos de poder: constituir uma base sólida de defesa do continente no nordeste brasileiro e, futuramente, de apoio a iniciativas militares a partir do norte da África, prover uma fonte segura de matérias primas estratégicas para o esforço de guerra e proteger os investimentos estadunidenses na região (cf. Moura, 1980 e 1984a; M. Hirst, 1982; R. Seitenfus, 1985 e 2000; e T. Vigevani, 1990). Cultural e ideologicamente, ao longo da guerra várias “missões” seriam enviadas para popularizar os valores estadunidenses no Brasil (coordenadas pelo Office of the Coordinator of Inter-american Affairs, chefiado por Nelson Rockefeller), buscando sugerir a existência de uma comunidade *pan-americana* de norte a sul do continente ou, como a definição oficial estadunidense justificava sua existência, “formular e executar um programa para aumentar a solidariedade hemisférica e fortalecer o espírito de cooperação interamericana” (*apud* G. Moura, 1990, p. 34; cf. G. Moura, 1984b; e A.P. Tota, 2000).

Ao contrário da postura argentina marcada pela resistência à colaboração, Vargas optou por uma adesão negociada: provavelmente julgou inevitável a colaboração, mas tratou de retirar vantagens barganhadas como preço do alinhamento, enquanto adiava qualquer decisão final (talvez para não tomar a decisão errada). Uma vez garantido o alinhamento, estas vantagens se concentrariam no financiamento do reequipamento do

exército e mais tarde na criação da FEB; créditos e assistência técnica para mobilizar insumos estratégicos; e no financiamento da CSN, naquilo que era aparentemente contrário aos projetos econômicos estadunidenses iniciais para a região (integrá-la comercialmente como uma fonte de matérias-primas para a indústria estadunidense), mas condizente às necessidades macro-políticas ditadas pela negociação da adesão brasileira ao esforço “pan-americano” de guerra. Deste modo, o governo Vargas finalmente se alinhou à estratégia estadunidense (assegurar o fornecimento privilegiado de insumos estratégicos e de uma base regional sólida para projeção militar no conflito mundial), mas soube aproveitar-se da necessidade estadunidense de colaboração para financiar seus projetos de industrialização.

A política externa do governo Dutra não dispunha de tantos trunfos quanto Vargas, ainda que acalentasse (talvez inflasse) expectativas do Estado Novo quanto à maciça ajuda governamental estadunidense ao desenvolvimento brasileiro. De fato, o alinhamento submisso do governo Dutra às posições estadunidenses (nas diversas conferências interamericanas, no TIAR, na OEA e na ONU) não repetiu as compensações auferidas por Vargas. Embora, como veremos, o conservadorismo interno frente à emergência das massas no processo de redemocratização ajudasse a nos empurrar para um alinhamento submisso à força-líder capaz de abafar o avanço do “comunismo internacional”, o fracasso das tentativas de levantar empréstimos em Washington não pode ser entendido fora do quadro geopolítico que marcou o início da Guerra Fria. Para nossos fins, trata-se de sublinhar apenas que a alteração do quadro geopolítico mundial que redimensionou a importância da América Latina foi a substituição do sistema de poder germânico pelo soviético como aquele concorrente ao estadunidense, e a importância que o embate entre ambos teve nas zonas de indefinição da Europa e Ásia — ao contrário do claro e inquestionável alinhamento latino-americano ao bloco do “mundo livre”.<sup>6</sup>

Neste contexto geopolítico com que se defrontou o governo Dutra, inexistiam impulsos internos que nos abrissem autonomamente novos trunfos para a negociação vantajosa do alinhamento, sem que o contexto internacional oferecesse novas oportunidades a partir de impulsos externos (como a projeção germânica fizera antes). Assim, os EUA conseguiram realizar vários de seus planos para a região (a formação do

---

<sup>6</sup> A literatura sobre o início da guerra fria é obviamente enorme: para um apanhado crítico das posições interpretativas (desde as primeiras racionalizações de George Kennan na *Foreign Affairs* e as críticas dos revisionistas de esquerda, liderados por W.A. Williams, até versões acadêmicas recentes), cf. M. MacCauley (1995), e para uma coletânea representativa de várias das controvérsias envolvidas, ver M. Leffler & D. Painter (1994). Uma recente pesquisa enciclopédica sobre os anos de Truman e Dean Acheson (cuja autobiografia *Present at the creation* é indispensável, assim como as *Memoirs* de Truman e, especialmente, do