

Política Externa e Desenvolvimento no Estado Novo

Foreign policy and development in the Estado Novo

Francisco Luiz Corsi¹

Artigo recebido e aprovado em novembro de 2007

Resumo:

O artigo discute como a política externa foi utilizada pelo Estado Novo como um instrumento estratégico de desenvolvimento econômico. Pretende mostrar que a política externa estava articulada ao projeto de desenvolvimento de Vargas e por ele condicionada. O projeto de desenvolvimento esboçado nesse período estava centrado na industrialização e no mercado interno, mas não excluía a participação do capital estrangeiro, mesmo em projetos considerados prioritários.

Palavras-Chave:

Estado Novo, Política Externa e Desenvolvimento

Abstract:

The article discusses how the foreign policy was used by Estado Novo as a strategic instrument of economic development. It intends to show that the foreign policy was articulated to the Vargas development project. This project that has been sketched in this period was centered in industrialization and in the domestic market, but it didn't exclude the participation of foreign capital in priority projects.

Keywords:

Estado Novo, Development, Foreign Policy

¹ Professor de Economia Brasileira da Faculdade de Filosofia e Ciências FFC/UNESP. Mestre em Economia pelo IE-UNICAMP e Doutor em Ciências Sociais pelo IFCH-UNICAMP. Autor de “*Estado Novo: política externa e projeto nacional*”. São Paulo, EDUNESP, 2000. Também publicou vários artigos e capítulos de livros, cabendo destacar “Development and State during the Brazilian Estado Novo”. In: Perissinotto, Renato. M. (org.) -*Entrepreneurs, State and interest representation in Brazil*. New York, Nova Science Publishers, 2003.

Introdução

O presente artigo trata da relação entre política externa e desenvolvimento econômico no Estado Novo. Pretendemos mostrar como a política externa estava articulada ao projeto de desenvolvimento de Vargas e como este projeto a condicionava. A discussão dessa proposição tem como pano e fundo as grandes mudanças na economia mundial ocorridas no período e que impactaram os países latino-americanos, abrindo novas possibilidades de desenvolvimento. O período entre a crise de 1929 e meados da década de 1940 foi um divisor de águas para a economia brasileira, que deu passos importantes para se transformar em uma economia urbano-industrial. Buscamos discutir a estratégia de Vargas para enfrentar a Depressão dos anos 1930 e do quadro internacional que emergiu com a II Guerra Mundial, pois acreditamos que as opções realizadas nesse período condicionaram o desenvolvimento nas décadas seguintes².

De maneira bastante esquemática assim entendemos a questão das novas possibilidades de desenvolvimento abertas à época. A Grande Depressão dos anos 1930 e em seguida a Segunda Guerra Mundial, ao acarretarem uma relativa desarticulação da economia mundial abriram novas possibilidades de desenvolvimento para alguns países da periferia que já tinham alcançado certo patamar de desenvolvimento capitalista. Nesse contexto, definiram-se projetos nacionais de desenvolvimento³, visando à industrialização e a autonomia nacional, como, por exemplo, os projetos de Vargas e Perón.

As estratégias de desenvolvimento têm que ser analisadas em seus contextos históricos. No período em pauta, os projetos de desenvolvimento visando à industrialização baseadas no capital nacional e no mercado interno, o que não significava exclusão do capital estrangeiro, apareciam como uma alternativa plausível. Muitas análises atuais que criticam o desenvolvimento voltado para o mercado interno

² O presente artigo baseia-se, em grande medida, em CORSI, Francisco L. – *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: EDUNESP, 2000.

³ Projeto Nacional de desenvolvimento não é entendido aqui como um projeto que integra os interesses coletivos da nação. Entendemos que cada classe e facção de classe pode ter um projeto seu para a nação. Ao falarmos em projeto não queremos dizer que as ações das classes, das facções de classe e de grupos estejam previamente definidos por um projeto dado. Mesmo porque esses projetos nunca aparecem acabados. Eles sofrem inflexões, são abandonados etc. a partir da luta social e das mutantes circunstâncias políticas, sociais e econômicas. Como diz Silva (“Prefácio”. In: CORSI, Francisco L. op.cit.). “Como a sociedade é feita de conflitos, projeto nacional não é entendido como projeto de toda a nação, mas claramente como projeto para uma nação; e vinculado à ação de determinadas frações das elites políticas dirigentes e à dominação de classe”.

seguido nessa época, acusando-o de ineficiente e intrinsecamente desequilibrado, parecem não se dar conta de que a estratégia voltada para as exportações era, naquela época, inviável, dada a relativa desarticulação da economia mundial. O projeto desenvolvimentista de Vargas conseguiu garantir um desempenho econômico bastante razoável e avançar na diversificação da economia brasileira. Desse ponto de vista o projeto varguista foi um sucesso como resposta a Grande Depressão. O fracasso desse projeto parece residir sobretudo nos resultados sociais do crescimento e na incapacidade de completar o processo de industrialização. Cabe também destacar que esse projeto não pode ser considerado como algo acabado e formalmente definido, com metas e organismos de controle estabelecidos. Nesses termos, dificilmente encontraremos qualquer projeto no período. O projeto de Vargas era muito mais um processo em construção, que mesmo ao final do Estado Novo apenas chegou a ser esboçado.

A crise de 1929 e a resposta brasileira

A crise de 1929, que teve profunda repercussão nos países da América Latina, atingiu o Brasil quando o café, nosso principal produto de exportação, enfrentava grave crise de superprodução. A crise encerrou uma fase no desenvolvimento do país. O PIB brasileiro retrocedeu 4,5% em 1930 e no ano seguinte 3,3%. A queda dos preços internacionais do café e a fuga de capitais abriram uma crise cambial, que resultou em forte desvalorização da moeda, que perdeu cerca de 60% de seu valor⁴.

Embora não seja possível estabelecer uma relação direta, a vida política não passaria incólume pela crise, pois sem o enfraquecimento da burguesia cafeeira talvez não tivesse existido condições para a Revolução de 1930. A Revolução abriu novas possibilidades de mudanças estruturais e de desenvolvimento para o Brasil ao deslocar a burguesia cafeeira da posição hegemônica e ao abrir uma crise de hegemonia na qual nenhum setor dominante tinha condições de firmar sua proeminência⁵. Os anos iniciais da década de 1930 foram de grande

⁴ Ver a respeito ABREU, Marcelo P. – “Crise, crescimento e modernização autoritária (1930-1945)”. In: ABREU, Marcelo P. (org.) – *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro, Campus, 1992; e CANO, Wilson - *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo, UNESP, 2000.

⁵ Ver DRAIBE, Sônia M. – *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985; e FAUSTO, Boris “Estado, classe trabalhadora e burguesia industrial (1920-1945)”. In: *Novos Estudos CEBRAP*, v. 20, 1988, p. 6-37.

instabilidade política e econômica, com diferentes projetos em luta. Não estava decidido ainda por quais caminhos seguiria a economia brasileira. A vitória do projeto de Vargas, configurada na instauração do Estado Novo, não estava inscrita na revolução⁶. Mesmo esse projeto era algo não muito definido nesse momento.

Apesar de Vargas ter inicialmente tentado implementar uma política de caráter ortodoxo no enfrentamento da crise, o agravamento da situação econômica do país obrigaria o governo a adotar medidas voltadas para a sustentação da atividade econômica. De fundamental importância foi, como é amplamente conhecido, a política de defesa do café⁷. Os recorrentes déficits públicos, em particular o de 1932, a política de expansão do crédito e a larga emissão de moeda também foram decisivos para a relativamente rápida recuperação da economia brasileira, que voltou a crescer a partir de 1933 com base nas atividades voltadas para o mercado interno, particularmente no setor industrial. Tanto os déficits quanto a expansão na base monetária não estavam nos planos do governo, deveram-se sobretudo à revolta de 1932 em São Paulo e à severa seca no Nordeste. A sustentação da atividade econômica associada à desvalorização da moeda e ao controle das operações cambiais, introduzido em 1931, contribuiu para a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento industrial. No entanto, a política econômica adotada no período não visava intencionalmente fomentar a indústria, mas sim neutralizar os efeitos negativos da crise internacional⁸.

No que diz respeito à política econômica externa desse período inicial da década de 1930 não são ainda observadas grandes descontinuidades em relação ao período anterior. Apesar da crise, o governo buscou manter uma política econômica externa ortodoxa. O agravamento da situação das contas externas, no entanto, levaria, também nesse campo, o governo Vargas a trilhar, pouco a pouco, outros caminhos.

⁶ Ver PANDOLFI, Dulce (org.) - *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, FGV, 1999.

⁷ FURTADO, Celso - *Formação econômica do Brasil*. 18 ed. São Paulo, Nacional, 1982.

⁸ Uma série de outras medidas também contribuiu para a retomada da economia e para preparar o terreno para mudanças de rumos, quais sejam: 1. A criação de órgãos de regulação e fomento de setores específicos, como por exemplo: Instituto do Açúcar e do Alcool, Conselho Federal de Comércio Exterior, Departamento de Produção Mineral etc; 2. O chamado reajustamento econômico, que perdoou 50% das dívidas dos proprietários rurais contraídas até 30 de junho de 1933; 3. A reforma tarifária de 1934 de cunho protecionista; 4. A proibição de importação de máquinas e equipamentos para os setores da indústria considerados em “superprodução” e a isenção de tarifas sobre importações de equipamentos para alguns setores industriais considerados importantes; 5. A reforma educacional, em particular o incentivo ao desenvolvimento de curso técnicos. Ver a respeito CANO, Wilson. – op. cit.e CORSI, Francisco. L. op.cit.

O Brasil foi obrigado, em 1931, a declarar moratória da dívida externa e introduzir o monopólio do câmbio. Mas continuou dando prioridade ao pagamento da dívida externa quando do acordo celebrado com os credores nesse mesmo ano. Depois de aplicar o monopólio do câmbio de forma rígida, adotou uma política de liberalização paulatina do câmbio que se estendeu até 1936, não instituindo uma política tarifária que estimulasse o setor industrial. Também assinou uma série de acordos comerciais com cláusula de nação mais favorecida, justamente em um momento em que preponderava tendência de fechamento das economias nacionais. O acordo comercial firmado com os EUA, em 1935, é ilustrativo dessa postura. Essas medidas pareciam indicar que o governo brasileiro estava seguindo a política externa norte-americana.

Entretanto, observam-se algumas mudanças, a saber: as tentativas de diversificar as exportações, a assinatura, em 1934, de um novo acordo sobre a dívida externa, que buscava condicionar os pagamentos as reais condições financeiras do país, e a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, que representava uma tentativa de introduzir uma política de planejamento de mais largo prazo no setor.

Outras medidas aplicadas no período também sugeriam mudanças de rumo. Cabe destacar pela sua importância e abrangência a introdução da legislação trabalhista, a criação dos sindicatos corporativos e a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio a partir de 1930.⁹ Essas medidas, importantes para o acesso dos trabalhadores à cidadania, foram colocadas por Vargas como uma dádiva do Estado. O discurso oficial construiu uma ideologia da outorga dos direitos trabalhistas, na qual Vargas aparece como "pai dos pobres" e que seria a base de sua política populista¹⁰.

A política econômica implementada entre 1930 e 1937 dificilmente pode, contudo, ser considerada nítida manifestação de um projeto de desenvolvimento centrado na indústria. De fato buscaram-se novos rumos, mas o projeto industrializante não estava maduro ainda.

⁹ Essas medidas, que não atingiam o trabalhador rural, visavam à regulação das relações entre o capital e o trabalho no espaço urbano. Paulatinamente, uma série de direitos trabalhistas, antigas reivindicações dos trabalhadores, como descanso semanal remunerado, regulamentação da jornada de trabalho, regulamentação do trabalho das gestantes e dos menores, férias remuneradas, aposentadorias, salário mínimo etc., foram sendo introduzidos. Mas os trabalhadores perderam o direito a greve e a livre associação. Esse conjunto de medidas foi reunido e sistematizado, em 1943, na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Também foram introduzidos os sindicatos corporativos por categoria, controlados pelo Estado.

¹⁰ Ver GOMES, Ângela C. – *A invenção do trabalhismo*. São Paulo, Vértice, 1988; e FERREIRA, Jorge. L. e DELGADO, L. A. N. (orgs.) – *O Brasil republicano*. O tempo do nacional estatismo. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

Uma postura nitidamente industrializante só se verificaria na segunda metade da década de 1930, em especial no Estado Novo, quando se definiu um projeto de desenvolvimento nacional.

O projeto de desenvolvimento de Vargas

No Estado Novo o projeto de desenvolvimento ganhou consistência. A partir de 1937, no tocante às relações externas o governo Vargas aprofundou a política exterior mais independente, que vinha tentando implementar desde meados da década. Nesse ano, o governo brasileiro adotou medidas duras contra o capital estrangeiro. Decretou moratória da dívida externa e instituiu novamente o monopólio do câmbio. Essas medidas, não obstante decorrerem fundamentalmente da crise cambial do segundo semestre daquele ano, buscavam subordinar os pagamentos externos à manutenção do crescimento da economia brasileira. Também denotam uma alteração da postura do governo brasileiro em relação a momentos anteriores de crise cambial, quando o governo brasileiro evitou entrar em confronto direto com os credores externos. Observa-se a radicalização da postura nacionalista de Vargas. Evidente não só nessas medidas e em seus discursos como também em alguns artigos da Constituição outorgada pela ditadura, que estabelecia, entre outros pontos, a nacionalização de setores considerados estratégicos para economia e segurança nacional. Outro indício nessa direção foi à assinatura de um acordo de fornecimento de armas com a empresa alemã Krupp. A intensificação do comércio bilateral com a Alemanha, que chegou a ser a segunda parceira comercial do Brasil, ameaçando a posição dos EUA no comércio exterior brasileiro, talvez seja o aspecto mais forte da política externa independente de Vargas. A aproximação em relação à Alemanha e o afastamento em relação aos EUA levaram o Brasil, nas palavras de Moura¹¹, a manter uma "equidistância pragmática" das duas potências.

Concomitantemente a política externa independente, o governo Vargas introduziu medidas que buscavam incrementar o desenvolvimento calcado no mercado interno e na indústria. A implantação da grande siderurgia foi colocada como a grande prioridade do governo. Intensificou-se a instituição e a remodelação de organismos de regulação e de fomento de setores da economia. Os

¹¹ MOURA, Gerson – *Autonomia na dependência: a política externa brasileira (1935-1942)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

impostos interestaduais foram finalmente abolidos, buscando-se assim dar maior unidade ao mercado interno. A integração do mercado interno era considerada central para o desenvolvimento e a unidade política do país. Institui-se também o Plano de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional. Embora de deficiente, não passando de um orçamento de investimento com recursos próprios, o referido plano tinha por objetivo o desenvolvimento da infra-estrutura e da indústria de base.

Em discursos e entrevistas proferidos em fevereiro de 1938, Vargas traçou as linhas gerais do programa de desenvolvimento de seu governo. A nacionalização de setores estratégicos, a priorização da indústria de base, a unificação do mercado interno, a ampliação dos transportes e a introdução do salário mínimo seriam os pilares do programa de desenvolvimento do Estado Novo. Esse programa, segundo Vargas, não teria condições de ser colocado em prática nos marcos da Constituição de 1934, que teria gerado um Estado fraco. Para levá-lo a cabo, seria necessário um Estado forte, que tivesse abrangente papel na economia. Nessa época, também começa aparecer a idéia de transformar o Brasil em potência na América do Sul. Um dos principais formuladores dessa proposição foi Osvaldo Aranha.

Os obstáculos à execução desse projeto não eram de pequena monta, em particular destacava-se a questão do financiamento da acumulação de capital. Em virtude do pouco desenvolvimento do setor industrial, seria necessário incrementar as importações de máquinas e equipamentos em um contexto de baixa capacidade para importar. As poucas divisas também deveriam cobrir as necessidades de modernização das forças armadas. O clima de acirramento dos conflitos internacionais e particularmente a disputa com a Argentina, que vinha desenvolvendo um programa de modernização de suas forças militares, colocavam também como prioridade do regime incrementar os gastos com a defesa. Enfrentar o problema do financiamento externo era, portanto, chave.

Também seria preciso encontrar meios para financiar o incremento dos gastos públicos e mecanismos para financiar a expansão dos investimentos privados. Porém, inexistia no país um sistema bancário de abrangência nacional, que financiasse investimentos de longo prazo. O único banco de abrangência nacional era o Banco do Brasil; os demais eram regionais, embora o setor estivesse crescendo ao abrigo das medidas protetoras e de fomento do Estado. O mercado de capitais era diminuto e as principais empresas do país eram familiares, sendo os lucros acumulados as suas fontes fundamentais de financiamento.

Diante da adversa situação internacional, caracterizada, entre outros aspectos, pelos baixíssimos fluxos de investimentos e de empréstimos externos, Vargas, não tendo alternativa mais consistente, passou de maneira crescente a apostar na possibilidade de enfrentar esses obstáculos por meio da mobilização do capital nacional. Em discursos sinalizava nessa direção. O governo procurou articular um esquema de financiamento interno¹², cujas linhas mestras eram as seguintes: 1- a criação da carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, 2- a flexibilização da legislação referente à aplicação dos recursos dos institutos de aposentadoria, 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, que contava como fonte principal de financiamento com os recursos advindos da introdução de um imposto sobre as operações cambiais, instituído juntamente com o monopólio do câmbio para formar um fundo de investimentos governamentais.

As medidas voltadas para incrementar e financiar o desenvolvimento, a moratória da dívida externa, o monopólio do câmbio, a política externa independente e a radicalização da postura nacionalista denotam que o governo Vargas, entre 1937 e 1939, passou a apostar na possibilidade de um desenvolvimento mais autônomo. Na concepção de Vargas o desenvolvimento centrado no capital nacional não significava de maneira alguma qualquer forma de autarquia ou exclusão do capital estrangeiro. Vargas nunca abandonou a idéia segundo a qual o capital estrangeiro seria importante para o desenvolvimento do Brasil e sempre procurou atraí-lo, o que sugeria a opção por uma forma de desenvolvimento associado ao capital externo. No exato momento em que parecia adotar uma postura claramente nacionalista, buscava capitais externos para levar a cabo o seu mais ambicioso projeto, o da grande siderurgia. Ou seja, desenvolvimento mais autônomo não era concebido como excludente em relação ao capital estrangeiro. À época, Vargas procurava esclarecer sua posição em relação ao capital estrangeiro. Este seria bem vindo desde que respeitasse as leis brasileiras e contribuísse

¹² Seguindo Lídia Goldeinstein (*Repensando a Dependência*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999, p. 57-59), consideramos que esquema de financiamento, ou padrão de financiamento, consiste “na forma pela qual os recursos são mobilizados em uma economia capitalista. Depende, portanto, de como se dá a articulação do conjunto de agentes responsáveis pela mobilização dos fundos. Ou seja, resulta antes de qualquer coisa, das relações de poder existentes entre o estado e o setor privado nacional, O Estado e o resto do mundo, o setor privado nacional com o resto do mundo, e entre os diferentes segmentos do setor privado doméstico entre si - setores produtivo, bancário e agrário -, além das relações entre estes três agentes - Estado, capital nacional e capital internacional - e os diferentes segmentos da classe trabalhadora”

para o desenvolvimento do país¹³. Vargas tinha condições políticas para executar essa estratégia de desenvolvimento e enfrentar as fortes pressões norte-americanas?

Vargas não tinha, tudo indica, condições, naquela conjuntura marcada por incertezas, de fechar portas aos EUA, embora tivesse conseguido consolidar sua posição. Os integralistas tinham fracassado na tentativa de golpe de maio daquele ano e as esquerdas tinham sido neutralizadas desde 1935. O apoio das forças armadas era sólido. O Estado Novo contava com amplo arco de apoio político, que ia da burguesia industrial a setores da burguesia agrária e comercial, passando por setores da burocracia, além de contar com simpatia difusa da classe trabalhadora. Entretanto, o regime enfrentava resistências das classes dominantes no tocante a majoração de impostos e a ampliação da intervenção do Estado na economia, o que sugere os limites e as debilidades do Estado na condução da política industrializante¹⁴. Entretanto, essa resistência não parece ter sido o determinante central que obstruiu a opção pelo desenvolvimento autônomo naquele momento. A introdução de impostos específicos, de planos de investimentos paralelos ao orçamento da União e de organismos de fomento com recursos próprios, ao minorarem parcialmente os problemas financeiros do Estado sem a necessidade de uma reforma tributária, garantiu uma margem de manobra suficiente para Vargas tentar avançar em seu programa industrializante com forte presença estatal na economia.

O centro da questão, naquele momento, parecia não residir tanto no equacionamento do problema do esquema de financiamento interno quanto na questão do financiamento externo, imprescindível para o avanço da industrialização e modernização das forças armadas. Dois pontos que eram considerados pilares do projeto de Estado forte de Vargas. Em um contexto de relativa desarticulação da economia mundial e acirramento dos conflitos interimperialistas, a articulação de financiamento externo passava por alinhamentos políticos e ideológicos. Mas as classes dominantes e o governo estavam rachados, como assinalou

¹³ Em 1938, Vargas afirmou: “Tem-se afirmado, levemente por certo, que o governo do Brasil impede, ou dificulta, a entrada das reservas financeiras que procuram, entre nós, aplicação remuneradora. Não é verdade. Aquilo que fazemos questão, e temos o direito de o fazer, é que os capitais aqui invertidos não exerçam tutela sobre a vida nacional, respeitem as nossas leis sociais e não pretendam lucros exorbitantes, próprios das explorações coloniais ou semicolônias. Preciso é reconhecer que o Brasil não se enquadra nessa classificação ... Só nos pode interessar, sem dúvida, a inversão de recursos financeiros. Queremos, porém, que se fixem e produzam ... enriquecendo nossa economia” (apud Corsi, F. op. cit. p. 85).

¹⁴ FIORI, José. L. - *Em busca do dissenso perdido*. Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro, Insight, 1995.

Moura¹⁵, em relação às alianças externas do Brasil. Exportadores de algodão e do sul do país inclinavam-se por uma aliança com a Alemanha. Os industriais e os comerciantes ligados ao comércio de importações estavam divididos entre Alemanha e EUA. Os exportadores de café inclinavam-se para os EUA, assim como o setor financeiro. As forças armadas também estavam divididas entre Alemanha e EUA. No governo, Osvaldo Aranha, ministro das Relações Exteriores, defendia uma aliança com os EUA, enquanto outros ministros preferiam a Alemanha. Essas divergências paralisavam o governo Vargas.

Trilhar o caminho de um desenvolvimento mais autônomo, naquele momento, implicaria uma aproximação à Alemanha, pois ela estava disposta a trocar produtos primários por armas e bens de capital¹⁶. Optar por essa saída, entretanto, significava implodir a base de sustentação política do regime e deixar o país à mercê de prováveis represálias norte-americanas. Essas divergências no interior do Estado e das classes dominantes parecem ter limitado o campo de ação de Vargas, levando-o a deixar em aberto as opções de desenvolvimento. Dessa forma, Vargas não teria abraçado desde o início o desenvolvimento associado, como assinala Bastos¹⁷, e nem abandonado, por volta de 1939, seu sonho de desenvolvimento prussiano como afirma Fiori¹⁸. A política de Vargas encontrava-se em um impasse, o que levava o Estado Novo a oscilar entre os EUA e a Alemanha.

O acirramento dos conflitos internacionais, de um lado, fechou cada vez mais as possibilidades de manutenção da política externa independente e, de outro, abriu a possibilidade de superação, pelo menos de forma parcial, do problema do financiamento externo. O governo Roosevelt avaliava ser premente para os EUA consolidarem suas posições na América Latina. Como parte dessa política, os EUA convidaram o governo Vargas, em princípios de 1939, para discutir as formas de cooperação econômica entre os dois países. As negociações ocorridas no início desse ano nos EUA e levadas a cabo por Osvaldo Aranha (a chamada Missão Aranha) começaram a abrir o caminho para o enquadramento do Brasil na política externa norte-americana. Aranha, como contrapartida de um empréstimo de cerca de 19 milhões de dólares para saldar atrasados comerciais e vagas promessas de créditos de longo

¹⁵ MOURA op.cit.

¹⁶ WIRTH, Jhon – *A política de desenvolvimento na era Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

¹⁷ BASTOS, Pedro. P. Z. “Raízes do desenvolvimento associado: comentários sobre sonhos prussianos e cooperação panamericana no Estado Novo (1937-1945)”. In: Revista Economia. Brasília (DF), v.5,2004, n. 3 dez.

¹⁸ FIORI, José L. op.cit.

prazo, acordou com os norte-americanos a retomada do pagamento da dívida externa e a liberalização da política cambial. Aranha também preparou o terreno para a aproximação entre os militares dos dois países.

Os acordos assinados em Washington repercutiram de forma bastante negativa no Brasil. As críticas ao ministro das Relações Exteriores foram severas e vazaram para a imprensa, apesar da severa censura imposta pelo regime. Vargas, no entanto, manteve Aranha no cargo. Mas não implementou a risca o que tinha sido acordado. Fez um pagamento simbólico da dívida externa, o que irritou bastante os norte-americanos, e abriu negociações sobre o assunto, que só chegariam ao fim em janeiro do ano seguinte, quando a situação já tinha se alterado substancialmente com a eclosão da guerra na Europa. O câmbio foi parcialmente liberalizado em abril de 1939. Isto sugere que ainda existia, em meados de 1939, certa margem de manobra para o Estado Novo se contrapor às pressões norte-americanas. Se não fosse a guerra, que fragilizou a posição brasileira, talvez Vargas tivesse preservado a condição de sustentar um desenvolvimento nacional. Por outro lado, Vargas, provavelmente, viu nesses acordos uma possibilidade, mesmo que vaga, de superar o impasse em que se encontrava a questão do financiamento do desenvolvimento, mas sem perder sua margem de autonomia.

Entretanto, Vargas não fecharia as portas para sua política independente, pelo menos, até meados de 1940. O discurso no encouraçado "Minas Gerais", quando saldou o regime alemão, não representou apenas uma pressão sobre os EUA com o objetivo de superar o impasse em que se encontravam as negociações acerca do financiamento da implantação da grande siderurgia no Brasil, que se estendiam desde meados do ano anterior sem solução. Representou também a tentativa de deixar uma porta aberta para a Alemanha e para a possibilidade de financiar o desenvolvimento via comércio de compensação. Aquela altura, o desfecho da guerra era incerto. As grandes vitórias no início do conflito sugeriam que a sorte da guerra penderia para a Alemanha. A rápida resposta norte-americana, concedendo financiamento à implantação da grande siderurgia, estreitou a possibilidade de um desenvolvimento mais autônomo. Vargas, aparentemente, não deu conta desse fato e continuou acreditando ser possível manter uma maior margem de autonomia.

A obtenção de financiamento norte-americano para instalação da grande siderurgia e o incremento das relações militares marcam os primeiros passos do alinhamento do Brasil aos EUA, que de forma não linear culminaria, em agosto de 1942, com a entrada do Brasil na guerra

ao lado dos Aliados¹⁹. Nesse processo de alinhamento, o eixo da política externa foi à obtenção de armamentos, de créditos e bens de capital. Ou seja, Vargas condicionou o apoio brasileiro aos EUA ao fornecimento de armas, tecnologia e capital pelos norte-americanos. Além de crescentes quantidades de recursos para levar a cabo a construção da usina de Volta Redonda, o governo Vargas assinou acordos de fornecimento de armamentos por parte dos EUA, que tornaram o exército brasileiro um dos mais bem equipados da América do Sul, e diversos acordos comerciais de fornecimento de materiais estratégicos para o esforço de guerra norte-americano e britânico, que foram responsáveis, em parte, pelos crescentes superávits comerciais brasileiro no período da guerra, mas que acarretaram maior dependência em relação aos EUA. O governo brasileiro também buscou insistentemente recursos para desenvolver os setores de transportes e hidroelétrico e a fabricação de alumínio, vidro plano e papel e celulose. Cabe destacar os recursos para a constituição da estratégica Companhia Vale do Rio Doce.

Também tomou corpo à idéia de um desenvolvimento integrado ao 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 seu desenvolvimento. Com o referido alinhamento, um projeto de desenvolvimento mais autônomo ficava mais distante. Mas Vargas tinha uma interpretação peculiar da aliança com os EUA.

Vargas procurava colocar-se como "aliado especial dos EUA"²⁰. Além de contar com créditos norte-americanos, essa postura implicaria no apoio dos EUA a pretensão brasileira de firmar-se como potência regional na América do Sul. Índícios dessa evolução foram à 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, quando de sua criação em 1945. Contudo, a posição do governo dos EUA quanto ao papel que o Brasil deveria ocupar no cenário internacional não correspondia às expectativas de Vargas. O governo Roosevelt via o Brasil fundamentalmente como um país subordinado, embora alimentasse as expectativas de Vargas tanto em relação ao papel que o Brasil desempenharia no cenário internacional no pós-guerra quanto ao papel de receptor de capitais norte-americanos.

A aproximação de Vargas em relação à Argentina e a aparente retomada de uma postura nacionalista mais firme ao final do Estado

¹⁹ Ver Moura op. cit.

²⁰ Moura op. cit.

Novo, delineada a partir da introdução de um rígido controle de importações e de uma legislação antitruste, que atingiam os interesses do capital estrangeiro, não significou o abandono da linha política definida com o alinhamento aos EUA. No contexto de crise do Estado Novo, marcado por pressões internas e externas pelo fim da ditadura, essas medidas relacionavam-se muito mais com a tentativa de Vargas aproximar-se das classes populares. A erosão de sua base de sustentação política a partir de 1943 levou Vargas a imprimir uma política de mobilização dos trabalhadores com o objetivo de criar uma nova base de sustentação que lhe permitisse controlar a transição do regime e se possível permanecer no poder. Não por acaso a lei antitrust foi promulgada no momento em que avançava o movimento "Queremista", cujo objetivo era manter Vargas no poder até a realização da Assembléia Nacional Constituinte. Esse movimento, embora articulado por membros do Ministério do Trabalho, conseguiu captar os receios populares de que a eventual vitória da UDN pudesse significar o fim da legislação trabalhista, que mesmo não sendo plenamente efetiva representava o reconhecimento de direitos dos trabalhadores por parte do Estado²¹.

Vargas, sem abandonar sua postura paternalista, procurou dar uma coloração popular a sua política, embora o conteúdo de seu projeto de desenvolvimento continuasse excludente e autoritário. O projeto de Vargas não excluía o capital estrangeiro. Este era bem vindo desde que se subordinasse as leis do país e aos interesses nacionais. De maneira geral, desenvolvimento mais autônomo não significava para ele abandonar a idéia da necessidade de uma larga ajuda externa para desenvolver o país e nem deixar de negociar com o capital estrangeiro recursos para empreendimentos considerados estratégicos. Vargas achava ser possível industrializar o Brasil, mudar sua inserção na economia mundial, 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. A partir do alinhamento do Brasil aos EUA o projeto de Vargas consistia, na verdade, em uma forma particular de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro. As decisões adotadas nesse período foram de grande importância para os rumos da economia brasileira nas décadas seguintes.

²¹ FERREIRA, Jorge. L. – “A democratização de 1945 e o movimento queremista”. In: FERREIRA, Jorge. L. e DELGADO, L. A N. (orgs.) – *O Brasil republicano. O tempo do nacional estatismo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

Considerações finais

Buscamos mostrar ao longo do texto os caminhos percorridos pela economia brasileira entre a crise de 1929 e meados da década de 1940. Período de relativa desarticulação da economia mundial que abriu novas possibilidades de desenvolvimento para o Brasil. Focamos a atenção no projeto de desenvolvimento de Vargas e na utilização da política externa como instrumento de desenvolvimento. À época, parecia factível apostar em um desenvolvimento calcado na industrialização e no mercado interno, pois a Grande Depressão, acompanhada da drástica queda dos fluxos internacionais de capitais, das políticas protecionistas, das desvalorizações competitivas de moedas, da formação de áreas restritas de comércio, do acirramento das disputas internacionais e do avanço das ideologias nacionalistas, ensejou a busca de saídas nacionais para a crise. A Segunda Guerra projetou esse quadro para a década de 1940.

O Brasil buscou uma saída nacional para a crise que punha em cheque sua economia centrada na exportação de produtos primários. O Brasil devido sobretudo a derrota da oligarquia cafeeira em 1930 conseguiu definir uma estratégia industrializante, que adquiriu contornos mais nítidos no Estado Novo. A política industrializante de Vargas enfrentou problemas de sustentação política e social, que obstaculizaram ações mais abrangentes do Estado no fomento da industrialização. Mas os fatores decisivos para desmanchar o sonho prussiano de Vargas foram as divergências no interior do Estado e das classes dominantes quanto as alianças potenciais do Brasil, as enormes dificuldades de articular o financiamento externo, o peso político e econômico dos EUA e a evolução do cenário internacional, que acabou fechando a possibilidade de manutenção da política externa independente e condicionando o alinhamento do Brasil aos EUA.

O programa de Vargas, apesar voltado para o mercado interno e para o fortalecimento do capital nacional, não era contrário à participação do capital estrangeiro na economia. Pelo contrário, defendia sua ampla participação, desde que esta se subordinasse aos interesses nacionais. Consistia em uma forma de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, embora Vargas aparentemente continuasse acreditando que o largo financiamento externo e a aliança estratégica com os EUA não fossem incompatíveis com a autonomia nacional e com um papel de potência média na América do Sul. A estratégia industrializante parecia ser a melhor alternativa à época. Muitas análises do modelo desenvolvimentista não dão conta da historicidade do processo e avaliam o modelo unicamente a partir das questões hoje colocadas pela ortodoxia neoliberal. Do ponto de vista do crescimento econômico a estratégia desenvolvimentista foi um sucesso no período, o seu fracasso, no Brasil, foi quanto aos seus resultados sociais.