



**AS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS DA
AMÉRICA DURANTE A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: ATORES E
DINÂMICAS DA CONSTRUÇÃO DA ALIANÇA (1939 – 1944)**

Pérola Mourão de Souza Sardo de Abreu Pereira

**BRASÍLIA
MARÇO DE 2013**

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**AS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS DA
AMÉRICA DURANTE A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: ATORES E
DINÂMICAS DA CONSTRUÇÃO DA ALIANÇA (1939 – 1944)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais.

Área: História das Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa

Pérola Mourão de Souza Sardo de Abreu Pereira

BRASÍLIA

MARÇO DE 2013

A Marcello Moraes de Souza e Fernando Olyntho de Abreu Pereira Jr.,
in memoriam e com saudade.

AGRADECIMENTOS

Nem todos os orientandos podem contar com a diligência e com o acompanhamento cuidadoso de seus orientadores ao longo de suas pesquisas de mestrado e da consecução de suas dissertações. Agradeço, em primeiro lugar, a meu orientador, professor Antônio Carlos Lessa, que não só me incentivou a dar continuidade a meus estudos no Instituto de Relações Internacionais da UnB e a aplicar para o mestrado, como também orientou cada etapa de minha pesquisa e empreendeu a leitura atenta e motivadora de minha dissertação.

Agradeço também aos professores Pio Penna Filho, por sua desafiadora participação em minha qualificação, pelos comentários e sugestões a esta dissertação e pelas oportunidades que compartilhou comigo durante a prática supervisionada; Virgílio Caixeta Arraes, pelo incentivo, pela disponibilidade e pelas importantes sugestões a este trabalho; e Tânia Gomes Manzur, pelos ensinamentos e sugestões que me transmitiu ao longo do curso de Metodologia. Agradeço também a João Vargas, que foi meu professor de Pensamento Diplomático Brasileiro durante a graduação e me proporcionou a valiosa oportunidade de pesquisar os arquivos históricos da diplomacia brasileira pela primeira vez.

Ao longo desses dois anos de mestrado, minhas atividades na UnB tornaram-se imensamente mais fáceis e mais agradáveis porque pude contar com a ajuda e compreensão de Odalva Araújo e Anderson Xavier, funcionários da Secretaria da Pós-graduação, a quem agradeço sinceramente. Agradeço também aos meus colegas de mestrado, pela cordialidade, pelas parcerias em trabalhos e pelas oportunidades de aprendizado; e aos veteranos da turma de 2010, que me receberam com tanto carinho.

No Rio de Janeiro, contei com o apoio fundamental de grandes e queridos amigos: muito obrigada a Lianna, Laís e Laura e a José Mario Tamas por terem me recebido no Rio e por terem possibilitado dois agradáveis e profícuos períodos de pesquisa. O apoio do Sr. Miranda, funcionário do Arquivo Histórico do Itamaraty, foi muito importante durante os dois períodos em que me dediquei a esmiuçar maços e maços de telegramas. Foram também muito importantes para esta pesquisa o apoio e o interesse de Carlos Ceglia e Nora Iolanda.

Foi-me impossível voltar a frequentar o prédio da FA sem a lembrança constante dos fabulosos anos de graduação. Agradeço a todos os meus colegas relsabiados, os grandes responsáveis por terem tornado essa jornada tão incrível e tão cheia de boas

lembranças. Em especial, muito obrigada Kari, Tusa, Cami, Dudu, Tóia, Pet, Bebé, Tchela, Tchelo, Jean, Dal, Rapha, Vander e Ide, que acompanharam mais de perto essa nova etapa da minha vida, pela amizade e pelo apoio constante – de sugestões bibliográficas a mensagens de incentivo nas altas horas da madrugada.

Além da família de amigos, em Brasília tenho uma outra segunda família. Agradeço enormemente a meus sogros, Alex Machado e Enid Rocha, cujo incentivo, exemplo e apoio foram decisivos e muito importantes, pela carinhosa insistência para que eu encarasse o desafio do mestrado. Agradeço também a Alexandre Machado, André Machado e Ana Paula Lisboa pelo carinho ao longo de toda essa etapa.

Agradeço enormemente a meu pai, Paulo Fernando de Abreu Pereira, pela dedicada correção gramatical de cada capítulo dessa dissertação; pelo interesse com que acompanhou o andamento do meu mestrado, que o motivou até à leitura de um dos livros da minha bibliografia; pelo legado de lembranças, de histórias e de antepassados que definiram, em grande medida, o tema desta dissertação; pelo exemplo do trabalho e da dedicação; pela constante disposição para filosofar e refletir; e pelo insistente e amoroso incentivo à minha atividade literária.

À minha mãe, Rowena Mourão de Souza, agradeço imensamente pelo amor incondicional, pela compreensão e pelo obstinado apoio a esse projeto – assim como a todos os demais. Do carinho das conversas cotidianas ao zelo ao me cobrar os prazos, os resultados e o desenvolvimento desta dissertação, como uma verdadeira orientadora, a presença dela está em cada uma dessas páginas.

Ao meu irmão Rodrigo, alvo de constantes saudades; à minha avó Nina-Rosa, sempre na torcida; à querida tia Vera Lúcia; a todos os demais familiares; às grandes amigas de infância; aos novos amigos e novas amigas; muito obrigada simplesmente por fazerem parte de minha vida e me darem força para projetos como esse e para que eu continue perseguindo meus objetivos com determinação e serenidade.

Finalmente, minhas ideias, elocubrações, inquietações, intuições e dúvidas jamais se teriam transformado em uma dissertação com começo, meio e fim se não fosse pelo apoio inabalável de Artur Machado, meu melhor amigo, que participou de cada pequena etapa desse mestrado comigo, foi meu maior incentivador e assumiu todos os papéis possíveis ao longo dos últimos dois anos, de terapeuta a arguidor, sem jamais deixar de ser o meu parceiro de sempre.

*O Tio Sam está querendo conhecer
a nossa batucada
Anda dizendo que o molho da baiana
melhorou seu prato
Vai entrar no cuscus, acarajé e abará
Na Casa Branca
já dançou a batucada
de ioiô e iaiá*

Assis Valente (Brasil Pandeiro, 1940)

RESUMO

Esta dissertação trata do relacionamento bilateral entre Brasil e Estados Unidos durante os anos da Segunda Guerra Mundial, de 1939 a 1945. Analisa os principais eventos desse relacionamento no período em questão, com destaque para o processo estrutural da construção das identidades nesse relacionamento, levando-se em consideração os contextos domésticos e a conjuntura internacional. Trata dos principais objetivos de cada um dos países com o aprofundamento das relações, e dos resultados desse processo. Argumenta que, em 1939, uma nova fase do relacionamento bilateral teve início, com significativo espaço para aproximação. Analisa, com especial minúcia, a negociação da questão siderúrgica e seus desdobramentos e argumenta que há detalhes que, pouco conhecidos pela bibliografia tradicional, podem enriquecer as análises acerca desse episódio. Trata, ainda, da cooperação militar no período, dos choques de expectativas de ambos os países e do papel do relacionamento com os Estados Unidos no desenvolvimento nacional do Brasil.

Palavras-chave: Brasil; Estados Unidos; Relações Bilaterais; Segunda Guerra Mundial; Siderurgia Nacional.

ABSTRACT

This dissertation addresses the bilateral relationship between Brazil and the United States in the years of World War II, from 1939 to 1945. It analyses the main events of this relation and outlines the structural process of identities construction within the bilateral relationship, taking both the domestic and the international contexts into account. It deals with each of these countries' objectives with the deepening of the relations, and also with the main results of this process. It argues that a new phase in the relationship began in 1939, with significant room for approximation. It carefully analyses the negotiation of the Brazilian steel question and its aftermath, and argue that there are some details that are hardly known by the traditional bibliography and can enrich the studies concerning this episode. Military cooperation in the period, frustrated expectations and the role of the relationship with the US in Brazilian's national development are also addressed in this work.

Key-words: Brazil; United States; Bilateral Relations; Second World War; Steel.

LISTA DE ABREVIATURAS

AGV: Arquivo Getúlio Vargas

AHI: Arquivo Histórico do Itamaraty

AIB: Ação Integralista Brasileira

AOA: Arquivo Oswaldo Aranha

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CNS: Comissão Nacional de Siderurgia

CSN: Companhia Siderúrgica Nacional

CSNU: Conselho de Segurança das Nações Unidas

CPDOC: Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil

CTM: Círculo de Técnicos Militares

Eximbank: Export-Import Bank

FAB: Força Aérea Brasileira

FEB: Força Expedicionária Brasileira

FED: Federal Reserve Bank

FDR: Franklin Delano Roosevelt

FGV: Faculdade Getúlio Vargas

FRUS: Foreign Relations of the United States Reports

FUNAG: Fundação Alexandre de Gusmão

JID: Junta Interamericana de Defesa

NSDAP: Partido Nacional Socialista Alemão do Trabalho

ONU: Organização das Nações Unidas

SERE: Secretaria de Estado das Relações Exteriores

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1: A APROXIMAÇÃO BRASILEIRO-AMERICANA AO FINAL DA DÉCADA DE 1930.....	7
1.1 O BRASIL EM FINS DA DÉCADA DE 1930: SECESSÃO IDEOLÓGICA E NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO.....	9
1.2 TRANSFORMAÇÕES NOS ESTADOS UNIDOS NO CONTEXTO DE PÓS-CRISE – A POLÍTICA DA BOA VIZINHANÇA E O LUGAR DA AMÉRICA LATINA.....	16
1.3 A MISSÃO ARANHA: OBJETIVOS E EXPECTATIVAS.....	21
1.4 RESULTADOS <i>VERSUS</i> PROMESSAS: UM BALANÇO DA MISSÃO ARANHA.....	26
CAPÍTULO 2: A QUESTÃO SIDERÚRGICA E SEUS DESDOBRAMENTOS.....	34
2.1 A “MENINA DOS OLHOS DO PATRÃO” : A GRANDE SIDERURGIA COMO META NACIONAL DO ESTADO NOVO.....	36
2.2 AS NEGOCIAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS.....	43
2.3 O FINANCIAMENTO DE UM PROJETO NACIONAL: UMA BARGANHA NACIONALISTA?.....	50
2.4 OS DESDOBRAMENTOS PARA O RELACIONAMENTO BILATERAL.....	57
CAPÍTULO 3: COOPERAÇÃO MILITAR DURANTE A SEGUNDA GUERRA – DO ÁPICE DA CONCERTAÇÃO AO RELATIVO ESGOTAMENTO.....	60
3.1 O LEND AND LEASE ACT: A PRIMEIRA HORA DO APOIO AMERICANO AOS ALIADOS.....	62
3.2 A CONFERÊNCIA DO RIO DE JANEIRO.....	66
3.3 A MISSÃO SOUZA COSTA NOS ESTADOS UNIDOS E OS ACORDOS DE WASHINGTON.....	71
3.4 A PRESENÇA MILITAR AMERICANA NO BRASIL E A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO CONFLITO: O PREÇO DA PERMUTA.....	76

CONCLUSÕES	84
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89
FONTES PRIMÁRIAS	89
FONTES SECUNDÁRIAS	91
LIVROS	91
ARTIGOS E CAPÍTULOS.....	94
TESES E DISSERTAÇÕES.....	95
SÍTIOS DE INTERNET	96
DOCUMENTOS NÃO CONVENCIONAIS.....	96
APÊNDICE I – NOTAS BIOGRÁFICAS	97
APÊNDICE II – CRONOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO DA QUESTÃO SIDERÚRGICA	99

INTRODUÇÃO

As relações bilaterais Brasil – Estados Unidos constituem eixo fundamental do estudo da política externa brasileira, dada a extrema relevância dos Estados Unidos para o relacionamento político, social e econômico do Brasil com o exterior. Em todos os seus períodos, cada qual dotado de características conjunturais específicas, a história das relações entre o Brasil e os Estados Unidos é rica em detalhes e nuances. A análise dessa relação não raro leva a conclusões que se mostram mais abrangentes e dizem respeito às relações internacionais como um todo e aos distintos modelos de inserção internacional preconizados pelo Brasil, notadamente ao longo do século XX. Nesse sentido, em alguma medida a história das relações internacionais do Brasil durante grande parte do século XX – período que corresponde ao do Brasil republicano – pode ser contada em paralelo à história das relações bilaterais do País com os Estados Unidos.

Esta dissertação assume que o período da Segunda Guerra Mundial define diversos padrões de relacionamento que os gigantes do Sul e do Norte da América carregaram durante grande parte do século XX e que talvez ainda carreguem contemporaneamente. Nesse período, Brasil e Estados Unidos fundaram uma densa aliança bilateral, que mesclou aspectos de pragmatismo e de idealismo. Ademais, ambos os países construíram uma série de expectativas um em relação ao outro, que, conforme se verá ao longo deste trabalho, nem sempre foram correspondidas. Baseada na certeza de que a relevância das relações entre Brasil e Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial não se limita àquele período, esta dissertação volta-se ao estudo sistemático das relações entre Brasil e Estados Unidos entre 1939 a 1945.

A conjuntura internacional dos anos finais da década de 1930 e dos anos iniciais da década de 1940 foi conformada pela Segunda Guerra Mundial. O conflito, que atingiu proporções globais e envolveu países de todos os continentes, teve seu epicentro no coração da Europa Ocidental. No entanto, os Estados Unidos assumiram um papel protagônico no conflito: desde a fase de apoio indireto aos Aliados por meio do fornecimento de armas e munições, além da participação pontual de *marines* e de aviadores em focos de conflito, até a entrada do país na guerra em dezembro de 1941, o papel dos Estados Unidos aumentou progressiva e qualitativamente. As preocupações e os interesses da política externa americana, durante o período da Segunda Guerra, foram conformados por ela, em grande medida. Desde preocupações ideológicas, consubstanciadas na contundente condenação do

fascismo e na reafirmação de valores como o liberalismo e a democracia; até interesses econômicos, que envolviam a consagração da influência estadunidense sobre o continente americano e sobre os países democráticos da Europa, o cenário da Segunda Guerra gerou novas componentes para a política externa americana.

No Brasil, a conjuntura de guerra catalisou as polaridades políticas internas que marcaram o governo Vargas. O embate político-ideológico entre germanistas e americanistas encontrou terreno fértil nesse período, e a consecução da política externa constituiu-se em seara de debates e embates nesse sentido. A nomeação de Oswaldo Aranha para o cargo de chanceler em 1938 deu ensejo a uma orientação majoritariamente americanista para a política externa varguista, muito embora os elementos de aproximação com países como Alemanha e Itália não tenham sido eliminados do cenário. Ademais, o contexto de rivalidade externo foi explorado pelo governo Vargas em uma estratégia de barganha em que a posição de neutralidade do Brasil em relação ao conflito, sustentada até 1942, conferiu margem de manobra significativa para que o governo Vargas buscasse os objetivos de desenvolvimento nacional. Em grande medida, os bastidores do conflito entre os Aliados e o Eixo fascista ofereceram a Vargas condições excepcionais de operacionalidade para a meta nacional desenvolvimentista.

Caracterizado por Mônica Hirst (2006, p. 95) como um período de alinhamento entre Brasil e Estados Unidos, em que “a revolução de 1930 no Brasil e a chegada ao poder do democrata Franklin Roosevelt em 1932, nos Estados Unidos, inauguraram um período de amplas transformações políticas e econômicas em ambos os países”, o período de que trata esta dissertação é um período de seminal conhecimento mútuo, em que houve marcantes inflexões nas percepções e expectativas que cada parceiro atribuía ao outro. É nessa época que os Estados Unidos passam a interagir com um Brasil que pretende superar o paradigma econômico agroexportador e buscar o desenvolvimento e o bem-estar de segmentos sociais até então negligenciados. Com Vargas, surge um novo Brasil, que, ao adotar uma política externa nacional-desenvolvimentista, buscará reformar padrões pacificados de relacionamento com os Estados Unidos.

Cabe, nesse sentido, consideração acerca da importância que esta dissertação confere à participação individual de personagens históricos nos episódios tratados. Em grande medida, esta dissertação encaixa-se em uma concepção da história como narrativa, em que a atuação, os objetivos e as conquistas de personagens individuais adquirem importância fundamental. Serão apresentados ao leitor dois personagens centrais,

principalmente em relação à questão siderúrgica, frequentemente subestimados pela historiografia quanto à sua participação nos eventos de que trata essa dissertação. Edmundo de Macedo Soares e Carlos Martins Pereira e Sousa juntar-se-ão, assim, ao *group réel* do Estado Novo, como protagonistas de um importante episódio, ao lado de figuras mais proeminentes e reconhecidas, como Oswaldo Aranha e Getúlio Vargas. Esses dois personagens atuaram de maneira central no relacionamento com os Estados Unidos, construíram canais diretos de comunicação com Getúlio Vargas e contribuíram sobremaneira para a consecução de objetivos do desenvolvimento nacional. Ao final da dissertação, duas sucintas notas biográficas apresentam ao leitor maiores detalhes de suas vidas, já que, muito embora não gozem do amplo reconhecimento de atores como Aranha na História da Política Exterior Brasileira, eles foram centrais para a construção da aliança com os Estados Unidos narrada nesta dissertação.

É importante ressaltar também que, ainda que este trabalho analise os principais elementos da construção da aliança entre Brasil e Estados Unidos entre 1939 e 1944, com foco nos atores e dinâmicas desse processo, temas comumente arrolados nesse contexto, como o desenrolar dos acontecimentos no teatro de guerra; a questão do assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); a propaganda americana no Brasil e os aspectos culturais da relação; dados de comércio; e grandes movimentações ou questões políticas, como a tese do anticomunismo, não estão no escopo deste trabalho. Para traçar relações analíticas com esses temas, os trabalhos de Eugênio Vargas Garcia (2011), Pedro Tota (2000) e Gerson Moura (2012; 1984) oferecem possibilidades interessantíssimas. Ademais, o trabalho de Ricardo Seintenfus (1985) é especialmente rico em dados e tabelas de comércio que ilustram detalhadamente a importância do aspecto comercial no relacionamento entre Brasil e Estados Unidos à época.

A metodologia adotada para a realização desta dissertação consistiu-se, basicamente, em método histórico indutivo, baseado no empirismo das fontes primárias a que a autora teve acesso. Foram pesquisados os documentos impressos disponíveis no Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI), no Rio de Janeiro; os documentos disponibilizados pelo Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil (CPDOC), em sua maioria acessados por meio do sítio de Internet do Centro; e os documentos, também disponíveis na Internet, do *Foreign Relations of the United States Reports* (FRUS), que acrescentaram à pesquisa documental um pouco do ponto de vista estadunidense. Além das trocas telegráficas e da comunicação oficial acessada por meio dos arquivos citados

acima, o depoimento de Edmundo Macedo Soares ao CPDOC no livro **Um construtor do nosso tempo** foi tratado como fonte primária para a pesquisa, e enriqueceu sobremaneira as conclusões a que chegou esse trabalho no que concerne à questão siderúrgica.

Ademais, a bibliografia historiográfica consagrada que trata do tema e da época desta dissertação foi minuciosamente explorada, com o propósito de encontrar nuances específicas com relação ao relacionamento entre Brasil e Estados Unidos. Destaca-se a preocupação de que tanto autores brasileiros quanto autores americanos figurassem na bibliografia de pesquisa, em uma tentativa de enriquecer as perspectivas que constituiriam a base de reflexão da dissertação. Os anos da Segunda Guerra Mundial constituem período largamente estudado na bibliografia, e são também muitas as fontes documentais e secundárias disponíveis para pesquisa. A riqueza do material a explorar permitiu que novas perspectivas e olhares fossem lançados a episódios e fenômenos que não são desconhecidos para os estudiosos da História da Política Externa Brasileira, sem que tenha sido esgotado o material ou tampouco as possibilidades de novas reflexões e conclusões sobre o tema. No entanto, a leitura sistemática e dirigida dessa literatura permitiu que esta dissertação chegasse a conclusões novas, por meio de um esforço de esclarecimento que revelou, em alguns casos, faltas de consenso, incongruências e pequenos silêncios acerca da modulação do relacionamento bilateral no período estudado.

Dividida em três capítulos, esta dissertação organiza-se em estrutura cronológica, em que os principais episódios do relacionamento bilateral são analisados com base na bibliografia tradicionalmente consagrada do período e em fontes primárias, por meio de uma abordagem reflexiva e crítica. O primeiro capítulo trata dos momentos iniciais da aproximação que se verificou a partir de 1939 e tem como episódio central a Missão Aranha. O segundo capítulo enfoca a questão siderúrgica, que se constituiu no item mais importante da agenda bilateral de meados de 1939 a meados de 1941, e em suas consequências para as relações entre Brasil e Estados Unidos. O terceiro capítulo trata da cooperação militar entre os dois países a partir de 1941, quando se deu a entrada dos Estados Unidos na guerra – são explorados os objetivos e interesses de cada um dos países em relação à cooperação militar.

A Missão Aranha, tema do capítulo primeiro, é apontada pela bibliografia, de forma razoavelmente consensual, como um episódio de resultados modestos. Para Ricardo Seitenfus (1985), por exemplo, a fraqueza fundamental da missão está no fato de os problemas mais importantes do Brasil terem sido apenas esboçados e de o entendimento

político entre Brasil e Estados Unidos ter sido limitado, na medida em que ambos os países viam de maneira diferente as ameaças e oportunidades oferecidas ao continente americano pelo contexto da guerra. Esta dissertação busca redimensionar o significado político da Missão Aranha. Ainda que os resultados econômicos e militares tenham se revelado aquém das expectativas brasileiras, e que problemas de implementação tenham minado ainda mais esses resultados, defende-se que a missão elevou o relacionamento bilateral entre Brasil e Estados Unidos a um patamar que dificilmente seria alcançado sem que ela tivesse ocorrido. Ainda, a missão Aranha constituiu-se em passo fundamental na direção do alinhamento do Brasil aos Estados Unidos no contexto da guerra. Ainda que esse alinhamento somente tenha se consumado alguns anos mais tarde, a missão Aranha criou uma teia de expectativas no plano do discurso e vinculou politicamente os países, em grande medida devido à atuação individual de Oswaldo Aranha.

A questão siderúrgica, tema do segundo capítulo, foi negociada durante os anos de 1939, 1940 e 1941, tornou-se o assunto mais importante do relacionamento bilateral à época. Para além de ter-se consolidado como a questão-chave no encampamento do nacional-desenvolvimentismo pela política externa brasileira, a questão siderúrgica constituiu-se em importante elemento aglutinador entre os segmentos domésticos que compunham os quadros administrativos e decisórios do governo Vargas. Em momento em que se acentuaram progressivamente as discordâncias entre os setores pró-Aliados e os setores pró-Eixo, a meta da siderurgia foi compartilhada por todos os setores internos e pelos mais importantes ministros do presidente, inclusive pelo chanceler Aranha, que a considerava “a condição primordial do desenvolvimento econômico do país, e por isso mesmo o objetivo imediato de sua própria política externa” (SEITENFUS, 1985, p. 245). Esta dissertação descreve detalhadamente o processo de gestão da meta siderúrgica no plano doméstico; e as idas e vindas do processo de negociação do apoio americano a esse projeto – sendo que estas últimas foram resumidas na tabela do Anexo II por causa de sua complexidade.

A cooperação militar de que trata o terceiro capítulo é abordada por meio da análise de episódios importantes do período, como a Missão Sousa Costa, a Conferência do Rio de 1942 e o episódio do envio de tropas brasileiras ao palco dos conflitos da Segunda Guerra Mundial, ocorrido em 1944, que não ocorreu sem significativas negociações diplomáticas e revisões de interesse, tanto da parte brasileira quanto da parte dos Aliados. De modo complementar a percepções razoavelmente difundidas na historiografia, como a de Gerson

Moura (1991, p. 15), para quem a FEB “última das grandes reivindicações políticas que o governo Vargas conseguiu colocar e implementar no palco internacional”, esta dissertação averigua que o envio de tropas nem sempre foi um objetivo do presidente Vargas ou da política externa brasileira, e que os Aliados mostraram-se favoráveis a que ele ocorresse em um último momento. Não está no escopo deste trabalho avaliar como se deu o relacionamento entre Brasil e Estados Unidos no campo de guerra, nem tampouco tratar com mais profundidade a questão da participação brasileira na Organização das Nações Unidas e de um possível acento no CSNU, muito embora estes sejam temas inegavelmente relacionados aos assuntos tratados no terceiro capítulo.

Finalmente, cabe referência a um aspecto teórico que permeia esta dissertação e está presente nas conclusões a que a mesma pôde chegar. Trata-se do modelo interacional proposto por Wendt (2007), em que as expectativas cumprem um papel fundamental no processo de criação, frustração ou consolidação de novas impressões de um ator em relação aos demais. É por meio do acúmulo de percepções que se formam as imagens tradicionais do relacionamento entre os atores no sistema, de acordo com o que o autor classifica como processo de seleção social, que entra em novas fases à medida que se modificam fatores fundamentais do sistema em que interagem esses atores. A análise da evolução da linguagem das comunicações oficiais trocadas pelos dois países no período em questão, assim como dos temas dessas comunicações, dos objetivos que puderam ser percebidos nas mesmas e das expectativas que foram construídas permite conclusões acerca do papel das próprias comunicações diplomáticas – que dão origem ao chamado ‘maço-país’, para o relacionamento bilateral.

CAPÍTULO 1: A APROXIMAÇÃO BRASILEIRO-AMERICANA AO FINAL DA DÉCADA DE 1930

Franklin Roosevelt, discípulo ao mesmo tempo do Almirante Mahan e do Presidente Wilson, era inigualável na combinação do interesse nacional com a esperança idealista, embora, no aperto, o interesse viesse invariavelmente na frente (SCHLESINGER JR., 1992, p. 61).

O Ministro Oswaldo Aranha e eu começamos com um novo protocolo e com uma nova era (Presidente Roosevelt).¹

A partir da quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929, marco inicial de uma profunda crise econômica e de valores que acometeu o mundo capitalista durante as décadas de 1930 e 40 e culminou no cenário extremamente doloroso da Segunda Guerra Mundial, variáveis totalmente novas passaram a influenciar os processos políticos, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos:

a Grande Depressão confirmou a crença de intelectuais, ativistas e cidadãos comuns de que havia alguma coisa fundamentalmente errada no mundo em que viviam. [...] Não surpreende, portanto, que [seus] efeitos tanto sobre a política quanto sobre o pensamento público tivessem sido dramáticos e imediatos. (HOBSBAWM, 2009, p. 106-108).

No Brasil, a Revolução de 1930 alterou o padrão oligárquico que há décadas vigorava no país, desde o fim do Império em 1889. A ascensão de Getúlio Dorneles Vargas ao poder deu também início a um prolongado período em que um único chefe de Estado

¹ Declaração do Presidente Roosevelt durante a audiência de apresentação de credenciais do Embaixador Carlos Martins em Washington, em março de 1939. Telegrama n. 46 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, de 08 de março de 1939, AHI.

permaneceu no poder. A Era Vargas (1930 a 1945), muito embora possa ser dividida em períodos menores, continua a ser estudada como uma grande fase da História Política do Brasil, bastante rica em rupturas. Em relação à influência de determinadas classes e grupos na política nacional, por exemplo, “o fortalecimento das Forças Armadas, especialmente do Exército, foi uma das características mais importantes dos anos 1930-1945”. Boris Fausto (2009, p. 258).

Em novembro de 1937, a implantação do Estado Novo inaugurou o período mais autoritário da Era Vargas, em que a política econômico-financeira e a política externa representaram mudanças de orientação em relação aos anos 1930-37:

Nesse primeiro período, não houve uma linha clara de incentivo ao setor industrial. O governo equilibrou-se entre os diferentes interesses, inclusive agrários, sendo também bastante sensível às pressões externas. Em setembro de 1935, por exemplo, o Executivo assinou um tratado de comércio com os Estados Unidos, [que] recebeu fortes críticas dos empresários industriais. [...] A partir de novembro de 1937, o Estado embarcou com maior decisão em uma política de substituir importações pela produção interna e de estabelecer uma indústria de base. (FAUSTO, 2009, p. 369-370).

Nos Estados Unidos, a crise econômica incentivou a concepção de novas estratégias de inserção internacional e provocou uma mudança estrutural de política econômica no plano interno, rumo a um nível sem precedentes de participação do Estado na economia. À malfadada presidência de Herbert Hoover (1929 a 1933) seguiu-se a prolongada administração de Franklin Delano Roosevelt que, eleito em 1932, governou os Estados Unidos até a sua morte, em abril de 1945, praticamente finda a Segunda Guerra Mundial. Ainda que a permanência de Roosevelt na presidência por quase uma década possa sugerir um período de mais continuidades do que rupturas, essa seria uma interpretação equivocada. Pelo contrário, a Grande Depressão, a emergência dos fascismos e a eclosão da Segunda Guerra impulsionaram mudanças profundas nos Estados Unidos, tanto no que concerne à política interna, como ilustra a implantação do New Deal, quanto em relação à política externa, com o lançamento da doutrina que ficou conhecida como a Política da Boa Vizinhança.

Ao final da década de 1930, as relações entre o Brasil e os Estados Unidos encontravam-se em um momento decisivo e especialmente interessante, no qual as possibilidades de aproximação e de afastamento delineavam-se à medida que se formava o cenário de guerra na Europa. Por um lado, no Brasil, as relações historicamente consolidadas com a Europa e, em especial, com os alemães influenciavam sobremaneira a política nacional, sobretudo no âmbito dos círculos militares. Por outro lado, passada uma década desde o início da Política da Boa Vizinhança, predominava entre os membros da cúpula governamental do Brasil o sentimento de que a aproximação com os Estados Unidos, mesmo que encontrasse terreno aberto no plano do discurso, não gerara ainda frutos positivos na prática. Esse período, em que a visita de Oswaldo Aranha a Washington marcou a opção dos dois países pela aproximação, inaugurou uma fase no relacionamento bilateral em que as possibilidades foram sistematicamente testadas e as imagens e expectativas de um país em relação ao outro foram sequencialmente construídas e desconstruídas.

1.1 O BRASIL EM FINS DA DÉCADA DE 1930: SECESSÃO IDEOLÓGICA E NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

O advento do Estado Novo no Brasil, decretado após um golpe cuidadosamente arquitetado por Getúlio Vargas e executado a 10 de novembro de 1937, levou a uma reformulação no aparelho de Estado do país, que passou por um processo de centralização autoritária:

No comando do Estado, o poder pessoal de Getúlio representava a instância decisiva das resoluções fundamentais. Para chegar a essas resoluções ele ouvia um círculo formado por amigos íntimos, elementos da Casa Civil e da Casa Militar e ministros de Estado.² As relações de confiança entre o presidente e seus ministros eram muito grandes. Entre março de 1938, quando Oswaldo Aranha entrou no Ministério do Exterior, e junho de 1941, não houve uma só mudança no ministério. (FAUSTO, 2009, p. 368).

² A descrição do grupo a que Vargas ouvia para tomar suas decisões aproxima-se significativamente da definição de *group reel* elaborada por Duroselle (2000).

Nos Estados Unidos, as reações ao Estado Novo deram-se em duas vias bastante distintas, embora frequentemente confundidas. A reação do Departamento de Estado foi a de buscar saber, junto a Vargas e aos altos representantes diplomáticos brasileiros, as explicações e motivações relacionadas à mudança. O Embaixador Caffery foi procurado pelo chanceler brasileiro no próprio dia do golpe, para ouvir as explicações de que o Brasil caminhava para eleições que muito inevitavelmente terminariam em uma revolução. O Brasil afirmava, ainda, que uma nova Constituição seria elaborada com vistas a aumentar o poder do Presidente, mas com manutenção das instituições democráticas, e as transmitiu para Cordell Hull em tom moderado, ainda que bastante consciente: “in my opinion the coup of today is the climax of a carefully prepared plan. I might add that I am a little skeptical about the ‘preservation of democratic institutions’ under the new constitution.”³

Junto à imprensa norte-americana, o golpe de Vargas não teve boa acolhida e foi logo classificado de ditadura pró-eixo de inspiração nazi-fascista. Sugeriu-se, inclusive, que a mudança de governo teria conexões diretas com o Eixo Roma-Berlim. O Secretário de Estado Cordell Hull procurou membros da imprensa extraoficialmente para evitar que “histórias exageradas” tivessem um “efeito prejudicial” sobre as relações entre os dois países no longo prazo e indicou que acreditava, pessoalmente e com base nas informações que recebera, que a mudança no governo do Brasil não havia sido inspirada por ditaduras europeias, mas correspondia, antes, a uma tendência que se manifestara frequentemente nas repúblicas latino-americanas nos últimos anos.⁴ Observa-se que, ainda que o Estado Novo tenha sido recebido com cautela pelo Departamento de Estado, o golpe que o instituiu não foi recebido, *prima facie*, como ameaça ao relacionamento bilateral. Telegramas muito mais longos e preocupados foram trocados entre a Embaixada americana no Brasil e o Departamento de Estado acerca das negociações entre Brasil e Alemanha para a renovação do Acordo de Comércio Compensado entre os dois países. Apesar da significativa pressão americana para que não se desse a renovação, o Acordo foi oficialmente estendido por três meses em junho de 1937⁵.

³ Telegrama nº 147 do Embaixador no Brasil para o Secretário de Estado, 10 de novembro de 1937. Foreign Relations of the United States Reports.

⁴ Telegrama nº 74 do Secretário de Estado para o Embaixador no Brasil, 12 de novembro de 1937. Foreign Relations of the United States Reports.

⁵ Telegrama nº 70 do Encarregado de Negócios no Brasil para o Secretário de Estado, 18 de julho de 1937. Foreign Relations of the United States Reports.

A nomeação de Oswaldo Aranha para a pasta das Relações Exteriores em março de 1938 “provocou aplausos nos Estados Unidos, que se manifestaram de forma excepcional[:] ele é um ‘democrata firme’.” (HILTON, 1994, p. 270). Aranha servira, desde 1934, como Embaixador nos Estados Unidos, onde logrou construir uma sólida teia de relações e onde era muito bem quisto. O período que passou em Washington contribuiu para que se solidificassem ainda mais em sua personalidade valores ideologicamente ligados aos aliados, o que o opunha, no cenário que se desenhava às vésperas da guerra, à ala mais germanista do governo. Ainda em Washington, quando da instauração do Estado Novo, Aranha manifestou diretamente ao presidente, seu amigo pessoal desde os tempos de juventude no Rio Grande do Sul, sua insatisfação com o rumo ditatorial que tomara o governo.

Getúlio Vargas não só não aceitou que Oswaldo Aranha desse cabo a sua intenção de se afastar dos quadros do Estado Novo – não pela primeira e nem pela última vez; mas também o nomeou Ministro das Relações Exteriores. Assim, Aranha voltou ao Brasil e assumiu as funções de chanceler, e o Embaixador Pimentel Brandão assumiu a Embaixada em Washington.

A situação que Aranha encontrou no Brasil era extremamente desanimadora. [Filinto] Muller era simpatizante da Alemanha e [Francisco] Campos exibia fortes preferências fascistas. Dutra e Góes Monteiro eram nacionalistas autoritários e anticomunistas ferrenhos, [...] Aranha não tinha nenhum aliado dentro desse grupo; pessoalmente, era amigo apenas de Góes Monteiro e seu relacionamento com os outros, na melhor das hipóteses, era difícil. (HILTON, 1994, p. 265-266).

Aranha passaria a atuar como protagonista da diplomacia brasileira em um cenário significativamente polarizado a partir de 1938, em que, a princípio, sua corrente era minoritária. Os setores nacionalistas da política nacional, majoritariamente ligados ao Exército, confundiam a aproximação com os Estados Unidos com alguma medida de entreguismo, simpatizavam com o nacionalismo autoritário típico dos fascismos e, com o advento do Estado Novo, ganharam espaço de atuação no processo decisório.

A expansão do papel das Forças Armadas no Estado Novo pode ser exemplificada pela institucionalização de organismos técnicos como o Conselho de Segurança Nacional (CSN), cuja atribuição era de “estudar todas as questões relativas à segurança nacional” e que assumiu também “um papel importante nas questões econômicas” (FAUSTO, 2009, p. 368); e como o Círculo de Técnicos Militares (CTM), “uma organização contra-hegemônica dentro das Forças Armadas, que almejava transformar o Exército em uma instituição voltada prioritariamente ao desenvolvimento econômico” (AVELAR, 2007, p. 1). No contexto da crise econômica e das demandas de industrialização no Brasil, proliferaram estudos acerca das soluções para os problemas técnicos e de desenvolvimento econômico no Brasil, com envolvimento de engenheiros militares ideólogos de um projeto industrialista, como exemplifica o General Edmundo de Macedo Soares. Macedo Soares foi um dos expoentes do CTM e produziu estudos e projetos fundamentados em diagnósticos que detectavam a precária inserção do Brasil em um cenário mundial de conflito, tanto em termos técnico-científicos quanto em termos militares – uma dimensão diretamente relacionada à outra.

Outra vertente do nacionalismo institucionalizado no período do Estado Novo, mais cultural do que econômica, constituía-se no movimento integralista. O integralismo, de inspiração fascista e assentado nos princípios unificadores ‘Deus, Pátria e Família’, ganhou expressão com a fundação da Ação Integralista Brasileira (AIB), em São Paulo, em 1932, por Plínio Salgado e outros intelectuais. O integralismo aproximou-se do fascismo ideológica e metodologicamente: “seus inimigos eram o liberalismo, o socialismo e o capitalismo financeiro internacional, em mãos dos judeus” (FAUSTO, 2009, p. 355). O integralismo foi também “muito eficaz na utilização de rituais e símbolos: o culto da personalidade, as cerimônias de adesão, os desfiles ostentando braçadeiras” (FAUSTO, 2009, p. 356).

Os integralistas haviam apoiado a instituição do Estado Novo, sendo que Plínio Salgado chegou mesmo a abdicar de sua candidatura à presidência nas eleições que ocorreriam antes do golpe, em sinalização política que indicava tanto o apoio integralista a Vargas quanto a expectativa de que houvesse espaço para os integralistas na nova configuração de poder – Salgado esperava receber a pasta da Educação (FAUSTO, 2009, p. 365). A decepção dos integralistas não poderia ter sido maior. O Estado Novo foi implantado em estilo autoritário e centralizador, e não coube aos integralistas o espaço que haviam esperado. Ademais, no início de 1938, a 18 de abril, o decreto-lei nº 383 proibiu

que estrangeiros em território nacional exercessem qualquer atividade política ou se envolvessem em negócios de interesse público; organizassem ou mantivessem clubes ou organizações de natureza política, ainda que tivessem sede no estrangeiro; ou usassem bandeiras, distintivos ou insígnias de partidos estrangeiros.

Em telegrama de 22 de abril, o Embaixador dos Estados Unidos no Brasil Jefferson Caffery descreveu os primeiros impactos desse decreto-lei, ao comentar que no dia anterior, o Embaixador italiano Vicente Lojacono fora recebido em São Paulo para uma visita oficial e, em cerimônia à sua honra no Teatro Municipal da cidade todos os presentes, inclusive o pessoal diplomático e consular italiano, ostentavam trajes civis, sem qualquer alusão ao fascismo. Em seu pronunciamento na ocasião, o Embaixador italiano lembrou a neutralidade no conflito na Abissínia para ressaltar a atitude amigável do Brasil em relação à Itália, deixando claro que o decreto-lei não abalaria as relações entre os dois países.⁶ No entanto, a expectativa geral em torno da nova lei era de que a mesma acarretaria o fim de quaisquer atividades políticas nazistas ou fascistas no Brasil.

A reação da AIB a seu alijamento do poder no Estado Novo e ao decreto-lei nº 383 foi muito menos conformada, se comparada à do governo italiano. Na noite do dia 10 de maio, os jardins do Palácio da Guanabara foram palco de um atentado contra o governo e contra a vida de Getúlio Vargas, no episódio que ficou conhecido como *putsch* integralista. Os principais dirigentes da AIB organizaram o golpe, que foi comandado por Severo Fournier e contou com o envolvimento de Plínio Salgado. A solidariedade pouco entusiasmada dos principais ministros de Vargas quando do atentado, que durou algumas horas sem que reforços policiais ou militares fizessem frente ao ataque integralista, é discutida por Seitenfus (1985, p. 197):

essa atitude só pode ser explicada pelo fato de que no caso de Vargas desaparecer, o círculo à sua volta poderia legitimamente esperar realizar ambições pessoais. [...] Quando, finalmente, os reforços chegam, ao amanhecer do dia 11, Vargas, que lutou de revólver em punho no interior de seu palácio, é o grande vencedor da derrota integralista.

⁶ Telegrama nº 530 do Embaixador no Brasil para o Secretário de Estado, 22 de abril de 1938. Foreign Relations of the United States Reports.

Na sequência da tentativa de golpe integralista, o Estado Novo legitimou-se com a definitiva desconstrução da associação de seus princípios e de suas características político-ideológicas às do integralismo. Seitenfus (1985, p. 1985) afirma, inclusive, que o fracasso do golpe reforçou ainda mais o poder de Vargas, “que se torna o polo de convergência de todas as tendências fora da extrema direita” e realiza “o projeto de união nacional, sonho acalentado por tantos governos”, ainda que sob a forma de uma “união fictícia”. União fictícia de fato, porque o cenário de secessão político de secessão ideológica apenas arrefeceu brevemente na medida em que a figura de Vargas se afirmou e se consolidou na liderança, mas a ideologia fascista continuou significativamente presente e influente em altas instâncias do processo decisório brasileiro.

Foi, no entanto, a partir das repercussões do *putsch* fracassado, que teve início um processo de deterioração das relações teuto-brasileiras, na medida em que a reação varguista ao golpe foi o ponto de partida para um aumento da campanha antialemã na imprensa e entre as massas. Logo na sequência do golpe, o governo varguista deu publicidade a suspeitas de envolvimento de uma potência estrangeira no episódio que teria auxiliado os integralistas, em referência velada à Alemanha nazista. Supunha-se até mesmo que a embaixada alemã tinha conhecimento dos planos dos integralistas e os teria incentivado. A reação do Embaixador alemão no Brasil, Carl Ritter, que declarou que o incidente havia sido uma confirmação da impopularidade do regime varguista e assumiu com arrogância e insistência uma postura questionadora pela revogação do decreto-lei nº 383, motivou um comportamento cada vez mais irritado também por parte de Aranha. Uma sequência de trocas de farpas e de incidentes diplomáticos envolvendo o Embaixador alemão e o Itamaraty levou Aranha a pedir à chancelaria alemã pela substituição de Ritter, pois “a presença do Embaixador tornava impossível qualquer *entente*” (SEITENFUS, 1985, p. 214).

A recusa da Wilhemstrasse em aceitar o pedido brasileiro de substituição de Ritter encurralou o chanceler brasileiro, que se via obrigado a aceitar a continuação de Ritter no cargo ou a formalizar a insatisfação brasileira declarando o Embaixador *persona non grata*, com os sabidos custos políticos. Aranha optou por contornar a opção alemã pela diplomacia de força e apresentou uma nota verbal formalizando seu pedido de que Ritter não mais voltasse ao Rio de Janeiro, ao que a Wilhemstrasse, podendo ter encerrado o caso, optou por uma medida de represália e pediu ao Itamaraty, por meio de nota, que chamasse de volta Moniz de Aragão, o Embaixador brasileiro em Berlim. Assim, a partir de outubro de

1938, ambos os países viram-se na inédita situação de não contarem com representantes diplomáticos defendendo seus interesses em ambas as capitais, pois Aranha respondeu a Berlim que já chamara de volta Moniz de Aragão “para dar-lhe um posto de grande responsabilidade” (ARANHA, 1938, apud SEITENFUS, 1985, p. 216).

As relações bilaterais com a Itália, o outro país do Eixo que inspirava ideologicamente o integralismo no Brasil, também sofreram abalos em 1938. Pouco antes do desfecho do caso Ritter com a Wilhemstrasse, o Itamaraty e o palácio Chigi italiano viram-se frente a um desconforto quando, em 25 de junho, Severo Fournier, que havia liderado o ataque ao palácio da Guanabara em maio, obteve asilo na embaixada italiana no Rio de Janeiro. A concessão de “asilo político” a Fournier pelo Embaixador Lojacono despertou intensa reação do Itamaraty, já que este era perseguido pela polícia não por crimes políticos, mas pela sua participação em um ataque criminoso que visava assassinar o presidente Vargas e sua família. O desfecho do caso Fournier foi menos trágico que o do caso Ritter, já que apesar do desejo do Embaixador Lojacono de organizar uma “fuga autorizada” de Fournier da embaixada, as orientações que recebeu da Itália foram para que o Embaixador o devolvesse às autoridades brasileiras, evitando que “um fato de caráter pessoal [prejudicasse] a cordialidade das relações mantidas com o Brasil” (SEITENFUS, 1985, p. 221).

A crise no relacionamento germano-brasileiro e o desgaste com a Itália geraram consequências estratégicas e metodológicas para a diplomacia brasileira de fins da década de 1930. Ainda que a crise com a Alemanha não se tenha feito sentir nas trocas comerciais, já que “o exame das relações comerciais no ano de 1938 demonstra a pouca influência que a crise política [teve] no domínio econômico” (SEITENFUS, 1958, p. 226), consolida-se a percepção de que a manutenção dos níveis de fluxos comerciais devia-se justamente a uma dependência comercial do Brasil em relação à Alemanha: era fundamental para o Brasil escoar suas matérias primas para o país europeu. Desde o estabelecimento do Acordo de Comércio Compensado em 1936, produtos como o algodão tinham entrada certa no mercado alemão, e esse arranjo era constantemente renovado, como ocorreu novamente em outubro de 1938, mesmo com o contexto de crise diplomática. Deu-se então o início de uma revisão estratégica da dependência comercial do Brasil em relação à Europa, em que a aproximação comercial com os Estados Unidos ganhou prioridade e, metodologicamente, a diplomacia brasileira viu-se às voltas com um processo de abertura, em que os trâmites e negociações tornavam-se cada vez mais abertos e menos secretos.

A chancelaria de Oswaldo Aranha teve início, assim, no ano em que um combinado de variáveis internas e externas e de vontades políticas distintas resultou no aumento da importância estratégica dos Estados Unidos em detrimento das potências do Eixo. O fortalecimento do sentimento anti-alemão na sociedade brasileira, motivado pelos desgastes de episódios como o caso Ritter, abriu espaço para que o posicionamento ideológico de Aranha, outrora minoritário, encontrasse mais apoio não apenas junto a Vargas, mas também junto ao seu círculo político íntimo e à sociedade em geral. A própria nomeação de Aranha para a chancelaria indica que as intenções de Vargas tangenciavam uma aproximação definitiva com os Estados Unidos, já que dificilmente se poderia esperar que um diplomata declaradamente pró-americano buscasse outra estratégia que não a aproximação privilegiada com os Estados Unidos. Segundo Moniz Bandeira (2007, p. 364),

os Estados Unidos ganharam, politicamente, a batalha contra a Alemanha e marcharam para a 8ª Conferência Pan-Americana, realizada em Lima, dispostos a desencadear uma ‘ofensiva moral e econômica’ [...]. O Brasil saiu da Conferência de Lima ainda mais ligado aos Estados Unidos. Roosevelt escreveu a Vargas, pedindo-lhe que enviasse o seu chanceler, [...], a fim de equacionar e resolver os problemas que interessavam aos dois países.

1.2 TRANSFORMAÇÕES NOS ESTADOS UNIDOS NO CONTEXTO DE PÓS-CRISE – A POLÍTICA DA BOA VIZINHANÇA E O LUGAR DA AMÉRICA LATINA

A mudança fundamental de interpretação da Doutrina Monroe rumo à Política da Boa Vizinhança foi concebida em oposição ao Corolário Roosevelt, durante a presidência de Herbert Hoover. À época, considerou-se que as intervenções armadas realizadas na região da América Central e do Caribe sob os auspícios do Corolário Roosevelt não encontravam suporte na doutrina anunciada por Monroe e geravam mais danos do que resultados positivos (SMITH, 2005, p. 92). O Memorando Clark sobre a Doutrina Monroe, escrito em 1928 pelo então Subsecretário de Estado Reuben Clark e oficialmente lançado em 1930 pela administração Hoover, avaliava negativamente as consequências da diplomacia do *Big Stick* e desassociava o Corolário Roosevelt, que legitimou inúmeros casos de intervenção armada em países latino-americanos a partir da administração de

Teddy Roosevelt, da Doutrina Monroe. Segundo o Memorando, a Doutrina Monroe aplicava-se a conflitos de interesse entre os Estados Unidos e a Europa, e não legitimaria, conceitualmente, intervenções armadas decorrentes de conflitos de interesse entre os Estados Unidos e seus vizinhos latino-americanos⁷.

Com a administração de Franklin Delano Roosevelt, essa opção de política externa ganhou projeção política a partir da idealização da Política da Boa Vizinhança. Ao declarar, em relação aos países do continente latino-americano, que “we have not been Good Neighbors in the past” (Roosevelt apud SCHULZINGER, 1984, p. 50), o presidente eternizou o slogan de política externa que daria o tom de seu governo: a inauguração de uma nova e boa fase no relacionamento do país do norte com os demais países do continente. Segundo declaração de Sumner Welles, Subsecretário de Estado da administração Roosevelt e um dos principais arquitetos da Política da Boa Vizinhança, os Estados Unidos não mais se lançariam a intervenções políticas ou militares nos países vizinhos como paladinos das liberdades constitucionais e admitiam que “a constitutional government may be adapted to some peoples, but it is not suitable for all” (Welles, apud SCHULZINGER, 1984, p. 52).

Acontecimentos em Cuba, tradicional área de influência americana, mostravam as contradições da fase de transição que caracterizava a política externa americana à época: ainda que o Departamento de Estado tenha participado diretamente no golpe que levou Fulgêncio Batista ao poder em Cuba no início de 1934, maior destaque foi dado à assinatura de um tratado de comércio com o vizinho insular e à revogação da Emenda Platt em setembro do mesmo ano.

O relacionamento comercial dos Estados Unidos com América Latina também passou por uma revisão significativa a partir da década de 1930. A percepção de que os Estados Unidos dificilmente receberiam os pagamentos de juros das dívidas que os países latino-americanos contraíam sistematicamente se continuassem sustentando superávits comerciais criou um relativo consenso entre os banqueiros de que a política comercial americana deveria ser alterada para que possibilitasse superávits dos países devedores. Esse processo culminou na criação, no ideário dos formuladores de política externa em Washington, de um perfil para os países latino-americanos, que os atrelava à produção de *commodities* para exportação e à sistemática tomada de empréstimos financeiros: “the more

⁷ Ver J. Reuben Clark Memo: Brigham Young University – School of Law. Disponível em: http://www.jrcs.org/publications/clark_memo/issues/cmV1N1.pdf

the latins could earn, the more they could borrow with a prospect of repayments. Such encouragement [...] formed the basis of FDR Good Neighbor Policy” (SCHULZINGER, 1984, p. 49).

Por um lado, a possibilidade de a América Latina industrializar-se era então bastante discutida nos Estados Unidos e motivou estudos como o de Edgar P. Dean (SCHULZINGER, 1984, p. 53), segundo o qual os casos de crescimento econômico na Argentina e no Brasil mostravam que se podia confiar em um futuro mais industrializado e desenvolvido para a América Latina. Por outro lado, não eram poucos os que argumentavam que a industrialização da América Latina não seria benéfica para os Estados Unidos, na medida em que a redução da complementaridade econômica levaria ao abandono da política de comércio, empréstimos e investimento que criava uma situação de interdependência assimétrica.

Nas entrelinhas da retórica da Política da Boa Vizinhança era possível identificar, nesse sentido, uma estratégia envolvente de promoção da integração econômica do hemisfério, com o objetivo de intensificar as trocas comerciais e de ajudar a economia americana no processo de recuperação no contexto de pós-crise que se seguiu ao *crash* de 1929. A aprovação do *Reciprocal Trade Agreements Act*, que autorizava o poder executivo norte-americano a negociar acordos de comércio bilaterais, aproximando assim os contatos comerciais e reduzindo tarifas, e a criação do Export-Import Bank (Eximbank), em 1934, demonstram as intenções do país não apenas de aumentar os fluxos de comércio e de investimentos, como também de manter o cenário de interdependência assimétrica do relacionamento econômico, com destaque para o Brasil:

beginning with Cuba in August 1934, bilateral reciprocity arrangements were concluded with eleven Latin American countries by 1939. [...] In fact, the reciprocity was highly successful because the countries signing the trade agreements became more economically dependent than ever on the American market for their export growth. [...] Among the countries of the region, Brazil presented a foremost example of the extent of the German economic challenge to the United States. (SMITH, 2005, p. 97-98).

Os Estados Unidos lançavam-se, assim, a uma aproximação em que o lugar ideal do Brasil, assim como dos demais países da América Latina, já estava definido: tomador de empréstimos, exportador de *commodities* e bom pagador. A estratégia dos Estados Unidos de firmar acordos comerciais, em oposição aos tratados de comércio compensado firmados com a Alemanha, inseria-se no contexto da política de consolidar o dólar como divisa internacional, em um sistema financeiro internacional baseado no padrão dólar-ouro, e só foi possível porque a maioria dos países latino-americanos tinha dívidas em dólares com o setor financeiro dos Estados Unidos. Não estava nos planos dos mentores da Política da Boa Vizinhança que o continente latino-americano imbuir-se-ia, a partir da década de 1930, do espírito do nacional-desenvolvimentismo. Nesse sentido, a promoção do desenvolvimento nacional, sabidamente um dos grandes modelos paradigmáticos que estruturou a política externa brasileira e latino-americana ao longo de grande parte do século XX, notadamente a partir da década de 1930, ofereceu significativa dose de desafio para o relacionamento bilateral com os Estados Unidos, mesmo durante o período da Política da Boa Vizinhança.

Grandes pensadores da América Latina apontaram, a partir desse período, para a necessidade de um desenvolvimento autóctone para os países latino-americanos, baseado na substituição de importações e no desenvolvimento da indústria nacional. Bernal-Meza confere ao “imperativo da industrialização” o caráter de “ideia-força” das relações internacionais nacional-desenvolvimentistas da América Latina a partir dos anos de 1930 (BERNAL-MEZA, 2005), institucionalizando-se com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em 1948. Especificamente no caso do Brasil, deve-se ter em mente que “preencher requisitos de desenvolvimento convertera-se na função supletiva consignada à política exterior, desde o primeiro governo Vargas” (CERVO, 2003, p. 19).

Também os temores relacionados à segurança do hemisfério ocidental e ao aumento da influência nazi-fascista na América Latina, especialmente no sul do continente, estavam relacionados diretamente ao conceito de “Good Neighbor”. A fraqueza e a vulnerabilidade do flanco sul do hemisfério eram conhecidas pelo Departamento de Guerra dos Estados Unidos e motivaram vários pedidos de Roosevelt ao Congresso no sentido de que fossem aprovadas a produção e a venda de armamentos para as Forças Armadas de países sul-americanos (MCCANN, 1973, p. 119). Ademais, programas governamentais foram desenhados nos Estados Unidos para incentivar a unidade hemisférica e a manutenção da

paz no continente americano, com a facilitação da movimentação de estudantes, cientistas e artistas, a realização de intercâmbios culturais e acadêmicos e patrocínio para exposições de arte e concertos (SMITH, 2005, p. 108).

Essas iniciativas inseriam-se no contexto de progressiva consolidação do pan-americanismo na política externa americana, processo que ocorria já desde o final do século XIX. A 1ª Conferência Interamericana, que reuniu praticamente todos⁸ os países latino-americanos em Washington de outubro de 1889 a abril de 1890, marcou o momento em que se institucionalizou, para o Departamento de Estado, o interesse dos Estados Unidos em ampliar a influência de sua diplomacia para além do Caribe em direção ao sul, abarcando todo o continente americano. Ainda que houvesse menor predisposição para intervenções enérgicas nos países que se situavam ao sul do canal do Panamá, configurando uma área de interesse secundário em comparação à região caribenha, o pan-americanismo afetou o relacionamento dos Estados Unidos com o continente em geral, e adquiriu significativa importância, tanto discursiva quanto prática, na política externa americana. A constatação de Smith (2005, p. 47) de que “o pan-americanismo era, na verdade, uma tentativa de colocar em prática a Doutrina Monroe”⁹ esclarece a dimensão do interesse americano em consolidar sua influência política e econômica sobre o continente, aprofundado, ao longo dos anos subsequentes, em uma série de encontros intercontinentais.

Já durante a 8ª Conferência Interamericana em Lima, em dezembro de 1938 (MCCANN, 1973, p. 119), o Departamento de Estado considerou até mesmo que seria desejável que se firmasse um pacto de segurança mais assertivo entre os países da América Latina, patrocinado pelo Brasil, dado o contexto de iminente conflito na Europa. Na sequência da Conferência Interamericana de Buenos Aires, em 1936, quando ameaças ao continente americano passaram a ser encaradas sob a ótica da segurança coletiva – estabelecendo-se que uma ameaça a qualquer país do continente seria considerada uma ameaça a todos os demais; e aprovou-se a criação de um sistema de consultas entre as repúblicas que possibilitaria respostas mais rápidas e coordenadas em caso de ameaça à paz e à segurança, a Conferência de Lima foi palco da ampliação desse sistema de consultas e de intensa cooperação entre as delegações do Brasil e dos Estados Unidos.

A Conferência de Lima foi, no entanto, consideravelmente esvaziada pela ausência dos Ministros das Relações Exteriores da Argentina e do Brasil, mesmo com a presença do

⁸ A única exceção foi a República Dominicana.

⁹ Tradução livre.

Secretário de Estado americano Cordell Hull, e pela decidida oposição argentina à concertação por um pacto de segurança mais definitivo. A Argentina não via a possibilidade de que a América do Sul fosse alvo de planos subversivos alemães com a mesma preocupação de Oswaldo Aranha, de Getúlio Vargas e até mesmo do presidente Roosevelt, e não estava disposta a se submeter “to the vagaries of what they felt to be an unstable American foreign policy” (MCCANN, 1973, p. 120). Ademais, para esse autor,

perhaps the Argentine-Brazilian rivalry was the main reason for Argentina’s opposition to American proposals at the conference, rather than the frequently cited Argentine-American competition for leadership of the hemisphere. It appears likely that Argentina was more concerned about its position in South America than its position in the hemisphere.

Ao final das negociações, a Declaração de Lima consistia basicamente na reafirmação e implementação do pacto de segurança coletiva lançado dois anos antes em Buenos Aires, sem que o Brasil assumisse qualquer papel de maior proeminência em relação aos vizinhos da América do Sul. Para o relacionamento do Brasil com os Estados Unidos, no entanto, a Conferência de Lima foi significativa. A orientação de Vargas e Aranha para que a delegação brasileira à Conferência, chefiada por Afrânio de Melo Franco, cooperasse estreitamente com a delegação americana, lançou um padrão de diálogo elevado e mutuamente interessado entre ambos os países, a começar pela Missão Aranha: “these conversations would set the General direction of relations between the two countries for the next several years.” (MCCANN, 1973, p. 122).

1.3 A MISSÃO ARANHA: OBJETIVOS E EXPECTATIVAS

O Ministro das Relações Exteriores do Brasil chegou a Washington em fevereiro de 1939, atendendo ao presidente Roosevelt que, a 09 de janeiro do mesmo ano, dirigiu-se diretamente ao presidente Vargas para convidar Oswaldo Aranha a uma visita à capital dos Estados Unidos “o mais breve possível após o dia 1º de fevereiro”.¹⁰ O fato de o convite

¹⁰ Mencionado no telegrama nº 8 do Subsecretário de Estado para o Embaixador no Brasil, 9 de janeiro de 1939. Foreign Relations of the United States Reports.

para que se realizasse a visita ter partido dos Estados Unidos e ter sido realizado em tão alto nível de autoridades envolvidas, ressaltando-se a intenção de que, desde o momento do convite, fosse destacada a tradição de amizade e cooperação entre os dois países, confirma que ambos os governos convergiam, então, em um movimento de aproximação. Para Stanley Hilton (1994, p. 305), “o líder americano estava sinceramente preocupado com a possibilidade de agressão militar alemã ao hemisfério”. Ricardo Seitenfus (1985, p. 233) também reconhece que “os Estados Unidos [tinham] como preocupação maior a luta contra a influência nazista no Brasil” a motivar a aproximação com esse país, ainda que temas econômicos como a suspensão do pagamento dos juros da dívida do Brasil, que fora decretada por Vargas em 1937, permanecessem hipotecando as relações bilaterais em alguma medida.

A expectativa brasileira, personificada na figura do chanceler, era a melhor possível.

Para Aranha, as negociações em Washington apresentavam-se como a grande oportunidade que precisava para convencer outros setores do governo de que a entente com os Estados Unidos produzia benefícios reais e não só potenciais – e as perspectivas pareciam promissoras (HILTON, 1994, p. 303).

Moniz Bandeira (2007, p.365), em sua análise acerca da Missão Aranha, dá voz a simpatizantes do Eixo que não alimentavam simpatias com os Estados Unidos e para quem o convite a Oswaldo Aranha consistiria em um plano de Sumner Welles para, explorando a rivalidade brasileiro-argentina, arrancar concessões do chanceler brasileiro “para que nosso território seja apoio norte-americano em qualquer emergência de guerra e que nossas Forças Armadas sejam consideradas forças suplementares de auxílio”.

Em relação à figura do presidente, chamou a atenção de Seitenfus (1985, p. 240) que Getúlio Vargas, “um dos que tem maior reserva em relação aos Estados Unidos”, tenha dado “inteira liberdade ao Departamento de Estado para proceder a uma seleção dos problemas a serem discutidos, [...] mesmo [questões] da competência exclusiva da política interna brasileira.” Para o autor, essa disposição “inesperada” indica a vontade brasileira de cooperar em larga escala com Washington. A disposição de Vargas pode, no entanto, ser analisada em um contexto mais amplo, que inclui desde a nomeação de um chanceler americanista até a orientação para cooperação irrestrita e íntima na Conferência de Lima,

passando por inflexões discursivas e por flertes pontuais com o Eixo, como ilustra a prorrogação do Acordo de Comércio Compensado com a Alemanha. Fortalece-se assim a interpretação segundo a qual a equidistância pragmática nunca chegou a existir, de fato, como objetivo ou estratégia diplomática no governo Vargas (MROS, 2011). O que de fato havia era a intenção, desde o início do Estado Novo ou até mesmo desde antes, de aproximar o Brasil dos Estados Unidos por meio de acordos comerciais e de obter subsídios para o desenvolvimento nacional por meio da cooperação com os Estados Unidos.

A relação de tópicos a serem discutidos durante a visita de Aranha foram enviadas por Cordell Hull para Aranha, conforme solicitado pelo presidente Vargas, em telegrama de 18 de janeiro de 1939. As questões para discussão foram divididas em dois grupos, de acordo com o interlocutor que delas trataria com Oswaldo Aranha.

Reunidas em um primeiro grupo ‘A’ figuravam as questões que seriam tratadas com o Departamento de Estado: 1) como os Estados Unidos poderiam cooperar com o Brasil em relação ao programa brasileiro de Defesa Nacional¹¹; 2) revisão das relações comerciais; 3) cooperação para o desenvolvimento brasileiro que possa incentivar o comércio complementar (“the long run possibilities in this field are substantial”) nas áreas (a) cooperação e assistência para expertise em agricultura, (b) progresso do desenvolvimento de serviços hidrográficos (realizado por técnicos americanos) e (c) possível estudo conjunto do status de crescimento e desenvolvimento de certos produtos complementares como borracha, óleo de oiticica, manganês e madeiras duras; 4) navegação; 5) correspondência aérea – serviços pan-americanos e competidores estrangeiros; 6) programas de rádio; 7) problemas de refugiados; 8) cooperação com vistas ao alcance de uma solução pacífica para a disputa limítrofe entre o Peru e o Equador; 9) da situação da dívida brasileira; e 10) de prospectos de futuros investimentos de capital privado americano no Brasil e problemas relacionados aos investimentos americanos no país.¹²

Já as questões do grupo ‘B’, que seriam tratadas diretamente com o Secretário do Tesouro, foram subdivididas em três subgrupos: 1) providências a serem tomadas pelo Estado brasileiro para aliviar a situação do câmbio e as maneiras por meio das quais os Estados Unidos poderiam auxiliar o Brasil nesse sentido; 2) providências a serem tomadas

¹¹ Pouco antes do embarque de Aranha, o governo anunciou um ambicioso Plano de Defesa Nacional, com vistas a incentivar que Aranha retornasse com o compromisso americano de ajuda para o plano (MCCANN, 1973, p. 125).

¹² Telegrama nº 12 do Secretário de Estado para o Encarregado de Negócios no Brasil, 18 de janeiro de 1939. Foreign Relations of the United States Reports. Tradução minha, grifos meus.

pelo Brasil para o estabelecimento de um Banco Central, com estimativas das quantidades de reservas em ouro que seriam necessárias para o fundo de estabilização e as maneiras por meio das quais os Estados Unidos poderiam auxiliar na imediata obtenção das reservas necessárias e na permanente cooperação entre os Tesouros nacionais para que se mantivesse a funcionalidade do Banco; e 3) o programa de desenvolvimento de longo alcance do governo brasileiro, os materiais que serão necessários para que se realize esse programa, propostas para financiar as compras desses materiais e os efeitos do programa de desenvolvimento no Balanço de Pagamentos do Brasil e no valor do mil-réis.

Gerson Moura (1980) descreve duas visões distintas que influenciavam o processo decisório americano no que concerne às relações econômico-comerciais com o Brasil e ao modo como deveria ser instrumentalizada a assistência econômica negociada durante a visita de Aranha. Segundo o autor, era razoavelmente consensual dentro do governo que havia real necessidade de ajuda ao Brasil, mas a visão primário-exportadora opunha-se à visão da industrialização limitada. A primeira visão, tradicionalista, “imaginava o desenvolvimento brasileiro em termos de uma complementaridade de interesses: tratava-se de estimular no Brasil a produção de bens primários que ativassem o livre comércio e mantivessem as relações econômicas tradicionais entre os dois países” (MOURA, 1980, p. 118). Já a visão da industrialização limitada propunha-se menos estreita, priorizava empréstimos de longo prazo no Brasil, para financiar investimentos produtivos, e imaginava uma solução industrialista, ainda que subordinada aos interesses norteamericanos.

Apesar do mínimo denominador comum significativo entre as duas visões, - as negociações deveriam contribuir para que os Estados Unidos aumentassem sua influência sobre o Brasil; Moura (1980, p. 121) argumenta que “no curso concreto das negociações prevaleceu a abordagem primário-exportadora, que prometia resultados palpáveis a mais curto prazo”. Uma análise da agenda que deveria guiar as negociações, elaborada pelos Estados Unidos, evidencia que a abordagem primário-exportadora já prevalecia desde a primeira concepção da visita, já que os temas de desenvolvimento que seriam tratados com o Departamento de Estado estavam claramente relacionados à consolidação da complementaridade comercial em detrimento de uma visão industrialista de longo prazo.

Segundo telegrama de resposta em que o encarregado de negócios americano no Brasil relatou ao Secretário de Estado as impressões de Aranha em relação à agenda proposta pelo Departamento de Estado, o único tema que Aranha julgou faltar na proposta

foi o da imigração: “Aranha is highly pleased with the suggested agenda, which he feels covers all matters to be discussed with the exception of immigration”¹³, em referência à imigração japonesa e demais imigrações para o Brasil. Aranha julgava que acertar as visões dos dois governos sobre esse tema era de mútuo interesse. Surpreende que um tema tão afeito a questões internas como o da imigração de estrangeiros para o Brasil tenha sido colocado na agenda por demanda brasileira, e que temas ligados ao desenvolvimento de longo prazo e à industrialização no Brasil não tenham sido assertivamente incluídos. É da opinião de Moura (1980, p. 122) que “a visão do Ministro Aranha coadunava perfeitamente com a abordagem primário-exportadora a propósito das relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos”.

Acertada a agenda, Oswaldo Aranha chegou a Washington no dia 09 de fevereiro, a bordo do navio *New Amsterdam*, acompanhado de diplomatas e de membros do Banco do Brasil. A missão brasileira teve encontros com representantes dos Departamentos de Estado, do Tesouro, da Agricultura, do Comércio, da Guerra e da Marinha e com os presidentes da Corporação para Reconstrução Financeira, do *Federal Reserve Bank* e do Eximbank, além de longas conversas com o presidente Roosevelt, com o Secretário de Estado Cordell Hull e com o Subsecretário Sumner Welles.

As conferências ocorreram diariamente, e Aranha, simultaneamente, revia velhos amigos, participava de inúmeros jantares e conversava com grupos da sociedade civil e *think-thanks* como o *Council on Foreign Relations* e a *Brazilian-American Association*. Roosevelt quis fechar com chave de ouro as negociações e pediu que Aranha rompesse o protocolo e apresentasse pessoalmente o novo Embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Carlos Martins Pereira e Souza. Todos almoçaram na Casa Branca, em evento em que o presidente declarou que começara com Aranha “um novo protocolo, uma nova era” no relacionamento entre os dois países. (HILTON, 1994, p. 308).

Após cinco semanas de negociações, predominavam impressões muito positivas nos Estados Unidos quando da partida do chanceler, no início de março. Sumner Welles declarou à imprensa que os acordos haviam sido mutuamente vantajosos porque iriam liberalizar o comércio entre os dois países e “formariam a base para o desenvolvimento de comércio de produtos não-competitivos”, e o próprio Aranha estava certo de que os acordos acrescentariam a colaboração econômica aos laços que já uniam os dois países e

¹³ Telegrama nº 16 do Encarregado de Negócios no Brasil para o Secretário de Estado, 17 de janeiro de 1939. Foreign Relations of the United States Reports.

contribuiriam para o bem-estar de suas populações e para a paz hemisférica (MCCANN, 1973, p. 129).

Percebe-se, assim, que Aranha viajou a Washington imbuído de uma significativa predisposição a concordar muito e discordar pouco, já que “o sucesso das negociações representa[ria] uma ocasião única para aumentar a influência [do grupo de ministros pró-americanos e especialmente de Aranha] dentro da equipe governamental, e, ao mesmo tempo, frear as relações comerciais germano-brasileiras” (SEITENFUS, 1985, p. 243). Considerando-se o cenário de secessão ideológica na política interna do Brasil, em que se acaloravam as visões desenvolvimentistas e industrialistas nos círculos militares e nos círculos germanistas, a estratégia de Aranha no que concerne às negociações em Washington não poderia ter sido implementada sem fricções. Um exemplo são os atritos que teve o chanceler com o Ministro da Fazenda, Artur de Sousa Costa, que se recusava a aceitar o comprometimento brasileiro com o pagamento dos juros da dívida com os Estados Unidos. Para Aranha, no entanto, a recusa brasileira reduziria imensamente o escopo de um possível acordo, pelo receio americano de inadimplência brasileira.

1.4 RESULTADOS *VERSUS* PROMESSAS: UM BALANÇO DA MISSÃO ARANHA

“Os resultados concretos [da missão] ficaram longe da ‘visão moderna’ e aquém mesmo dos planos de Oswaldo Aranha” na visão de Gerson Moura (1980, p. 123). A missão negociou um crédito de U\$19.200.000 do Eximbank para que o Brasil pudesse liquidar as dívidas comerciais com os Estados Unidos e para que o fluxo de comércio complementar fosse reativado entre os dois países; obteve, também do Eximbank, o compromisso de que o banco financiaria as vendas americanas para o Brasil de até 50 milhões de dólares, com prazos de pagamentos de cinco a dez anos; e recebeu a promessa do governo americano de facilitação da formação de companhias de desenvolvimento de capital misto, americano e brasileiro, para a industrialização da produção de matérias-primas como borracha e óleos vegetais, bem como para a exportação de minérios como ferro e manganês.

É inegável que as conquistas da missão tenham contribuído, em alguma medida, para um processo de dinamização e aumento de fluidez dos fluxos comerciais entre os dois países, tão importante no cenário cada vez mais restritivo de pré-guerra em que a

dependência de escoamento de matérias primas e de importação de produtos industrializados da Europa geraria vulnerabilidades cada vez mais significativas para o Brasil.

Ressalte-se, no entanto, o caráter de curtíssimo alcance dos acordos realizados e dos créditos obtidos. Basicamente, a missão Aranha foi bem-sucedida ao contornar a questão da suspensão do pagamento dos juros da dívida, já que obteve novos empréstimos para i) liquidar dívidas já pendentes para com os próprios concessionários do financiamento; e ii) financiar a compra de produtos feitos e vendidos por esses mesmos concessionários. Em relação à colaboração americana para o desenvolvimento brasileiro, a prioridade dos Estados Unidos manteve-se no sentido de incentivar a interdependência assimétrica, consubstanciada na complementaridade das trocas comerciais por meio do apoio à produção e à exportação de *commodities*.

Ainda que Aranha tenha alegado, acerca dos resultados positivos da missão, que “o governo americano nada exigiu em troca desses acordos, fossem concessões econômicas ou atitudes políticas” (ARANHA apud MOURA, 1980, p. 124), a interpretação consolidada é a de que Aranha fez sim concessões ao Departamento de Estado (MOURA, 1980; HILTON, 1994). Ainda em Washington, Aranha escreveu uma carta¹⁴ ao Secretário de Estado em que agradece as cortesias dispensadas a ele e aos demais membros da missão durante o período de negociações e apresenta uma relação de seis políticas e ações que o governo brasileiro tomaria a partir de então, com vistas a que ambos os países atingissem relações econômicas contínua e mutuamente benéficas. A primeira das decisões, que, segundo Hilton (1994), teria ocasionado a renúncia do diretor da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, foi o abandono do controle cambial por meio de um decreto-lei liberalizando o mercado de câmbio.

A reformulação da política cambial ocorrida em abril de 1939 correspondeu parcialmente às promessas feitas por Aranha em Washington. O novo regime cambial liberava 70% das [reservas] cambiais geradas pelas exportações para o mercado ‘livre’ de divisas, que deveria suprir integralmente as divisas para importação de mercadorias. Os restantes 30% [...] deveriam ser vendidos

¹⁴ Carta do Ministro de Relações Exteriores do Brasil para o Secretário de Estado, 8 de março de 1939. Foreign Relations of the United States Reports.

compulsoriamente ao banco do Brasil à taxa oficial de câmbio – mais favorável ao governo do que a taxa ‘livre’ – para uso no pagamento de compromissos oficiais em moeda estrangeira. Uma terceira taxa de câmbio – a livre-especial – foi criada, englobando transações financeiras privadas, especialmente remessas de lucros, mais depreciada do que a taxa de mercado ‘livre’ (PAIVA ABREU, 1990, p. 93).

Segundo Aranha, essa medida garantiria a provisão de fundos para o pagamento das importações brasileiras de produtos americanos e facilitaria a remessa de lucros de investimentos americanos no Brasil.

Aranha informou também acerca das decisões do Brasil de criar um Banco Central de Reserva, com a função de regular os valores interno e externo do mil-réis e de controlar o crédito, para prevenir flutuações no Balanço de Pagamentos; declarou que o Brasil estava extremamente desejoso de estimular a produção sistemática e em larga escala de produtos agrícolas que complementassem a produção dos Estados Unidos e lá encontrassem mercado; comunicou que o Brasil retomaria o pagamento do serviço da dívida em dólares a partir de 1º de julho daquele ano – as negociações acerca desse tema continuariam após o retorno de Aranha ao Brasil e um anúncio oficial do governo seria feito subsequentemente; e afirmou que, com o desejo de dar bases jurídicas e econômicas comensuráveis à amizade entre os dois países, o Brasil asseguraria aos investidores americanos que quisessem investir seu capital e sua experiência técnica no Brasil um ambiente confiável e seguro, em que eles não enfrentariam mais dificuldades do que aquelas enfrentadas pelos próprios investidores brasileiros.

Essas promessas criaram uma celeuma após a missão, que se resumia em um choque de opiniões das duas poderosas correntes que se opunham no cenário político interno, uma consubstanciando as aspirações nacionalistas, encabeçada pelos militares, e outra encarnando o ideal pan-americanista. O Exército queria, por exemplo, que os financiamentos obtidos fossem utilizados para a compra de material bélico, e não para o pagamento da dívida. Para que Vargas concordasse com a cessão de U\$1.000.000 do total emprestado para o fim de pagamento da dívida, Aranha o pressionou novamente com a ameaça de renúncia (HILTON, 1994).

A missão abriu, no entanto, uma nova frente de contato entre o Exército brasileiro e o americano, que inaugurou um processo de aproximação entre as Forças Armadas dos dois países:

se houve um resultado positivo imediato, este foi o início de um processo de colaboração militar, que se consubstanciou nas visitas do General George Marshall ao Brasil em maio de 1939 e do General Góis Monteiro aos Estados Unidos em junho do mesmo ano” (MOURA, 1980, p. 128).

A ideia de trocas de Ministros de Estado Maior veio de pesquisa do Army War College nos Estados Unidos, que chegara à conclusão de que o Brasil seria indefeso contra um ataque nazista, tamanho o despreparo de suas Forças Armadas. Góes Monteiro e Vargas foram cautelosos, a priori, em relação à vinda imediata do General Marshall, e preferiram esperar o retorno de Aranha ao Brasil. À época, o exército brasileiro ainda baseava sua doutrina nos métodos franceses¹⁵ e se equipava com os materiais bélicos alemães, de modo que surgiram inúmeros questionamentos acerca dos reais fins da visita do General Marshall. Em telegrama de maio, no entanto, Carlos Martins transmitiu ao governo brasileiro que Cordell Hull considerava ambas as visitas como visitas de cortesia, e não como um passo definitivo na direção de um entendimento militar para a defesa do continente¹⁶.

O tema do reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras por meio de colaboração americana também ganhou bastante presença na agenda bilateral após a missão Aranha. A partir de 1939, índices como “Material para a Marinha de Guerra Brasileira”, “Compra de munição”, “Controle de exportação, nos Estados Unidos da América, de materiais necessários à defesa nacional” tornam-se extremamente frequentes nos telegramas expedidos pela Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington. Segundo Hilton (2004), o presidente Roosevelt era pessoalmente favorável à consolidação

¹⁵ Em 1919, o governo de brasileiro convocou uma Missão Militar Francesa de instrução para vir ao país, motivado pela precariedade da situação das Forças Armadas Nacionais. Chefiada pelo General Maurice Gamelin, que se tornou Assistente Técnico para Instrução e Organização do Chefe do Estado Maior, a Missão Francesa de instrução permaneceu no país até 1940 e, apesar de alguma margem de resistência entre os oficiais do Exército, deixou legado importante como a adoção da Lei de Serviço Militar Obrigatório e uma série de reformas de melhoria e modernização (MALAN, 1988). Já a tradição de compra de armamentos da Alemanha remonta à década de 1910, quando, durante o governo de Hermes da Fonseca, uma missão composta por Estevão de Carvalho e outros oficiais foi enviada à Alemanha para trazer instruções do Exército alemão para o Brasil e negociar a compra de material bélico.

de um esquema de venda de materiais bélicos ao Brasil e ao esboço de um programa de matrícula de oficiais brasileiros em escolas militares norte-americanas, mas ainda se teria que conseguir que o Congresso americano aprovasse uma lei autorizando a fabricação de material bélico destinado à venda para países latino-americanos.

A avaliação dos resultados da missão Aranha presente na bibliografia destaca diferentes aspectos das negociações, mas é razoavelmente consensual ao encontrar tanto fraquezas quanto sucessos no episódio:

Embora a Missão Aranha tenha sido, a seu tempo, considerada um empreendimento de caráter econômico, seu significado ultrapassou em muito essa dimensão. [...] Do ponto de vista do conjunto das relações entre os dois países, ela representou o primeiro ponto de inflexão no sentido da quebra da equidistância pragmática até então sustentada pelo governo brasileiro (MOURA, 1980, p. 129-132).

A rapidez com que acordos substanciais são assinados fazem da missão Aranha um empreendimento relativamente bem sucedido. Sem associar-se ao entusiasmo que se percebe à leitura dos jornais dos dois países, é preciso observar que a missão permite resolver alguns litígios. Nesse sentido a viagem é um sucesso. Todavia, a fraqueza fundamental da missão [é que] os problemas mais importantes do Brasil – ajuda ao início de uma política de industrialização do país, bem como a questão dos fornecimentos militares – são apenas esboçados [e] os Estados Unidos fazem apenas uma promessa de cooperação para estabelecer um grande plano de desenvolvimento econômico. [...] A Missão Aranha representa menos um alinhamento do Rio de Janeiro com a política de Washington do que uma retomada do diálogo entre os dois países (SEINTEFUS, 1985, p. 243-244).

O valor da missão Aranha estava em seus efeitos a longo prazo: representava o início de um processo de consulta bilateral que se intensificaria nos próximos anos até alcançar, durante a guerra, as dimensões de verdadeira aliança. Mas, em um sentido, em termos

¹⁶ Telegrama nº 90 da Embaixada do Brasil em Washington para a SERE, 13/05/1939. AHI.

de assistência tangível, os resultados foram modestos quando projetados contra o pano de fundo do otimismo que os contatos iniciais haviam gerado (HILTON, 1994, p. 309).

The most important and far-reaching event of the year [of 1939] was the signing of the Aranha accords, which marked the end of Great Britain's long domination of the Brazilian economy, weakened Germany's trade position, and laid the basis for economic collaboration between Brazil and the United States during the Second World War (MCCANN, 1973, p. 147).

Desde as avaliações mais contidas, como a de Gerson Moura até as mais entusiasmadas, como a de Frank McCann, identifica-se na Missão Aranha uma retomada do diálogo bilateral em alto nível e um passo assertivo na direção da aproximação. No entanto, a limitação imposta pela visão primário-exportadora resultou em acordos que apenas tangenciaram os principais desafios de desenvolvimento que o Brasil enfrentava à época, o que contribuiu para que o relacionamento permanecesse hipotecado em alguns temas dos quais só se trataria no início da década de 1940. Insere-se nesse conjunto de temas a questão siderúrgica, que, durante a Missão Aranha, ficou totalmente marginalizada das discussões e foi encarada com significativo ceticismo pelos Estados Unidos, nos bastidores das reuniões. A irônica comparação do Subsecretário da Marinha dos EUA, para quem implantar no Brasil uma siderúrgica parecia “tão prático quanto plantar algodão em Montreal” (MOURA, 1980, p. 123), ilustra a pouca receptividade que o projeto brasileiro obteve no final da década de 1930, tanto junto ao interesse público quanto em relação ao capital privado norte-americano.

A Missão Aranha trouxe poucas alterações significativas de agenda para o relacionamento bilateral no curto prazo. Aumentaram consideravelmente as trocas de telegramas sobre temas afeitos ao intercâmbio cultural, como ilustram os telegramas sobre a Fundação de um Instituto de Estudos Brasileiros em Harvard, maio de 1939; sobre o interesse de ambos os países na intensificação do intercâmbio universitário; e sobre o envio de funcionários federais brasileiros para treinamento e aperfeiçoamento nos Estados

Unidos.¹⁷ O tema da cooperação militar também ganhou um lugar de maior destaque na agenda, mas quase sempre aparece nas trocas telegráficas na forma de solicitações de concessão de licenças para compra de material bélico por parte do governo do Brasil, não atendidas pelos americanos. A aprovação, em novembro de 1939, de uma modificação na Lei de Neutralidade nos Estados Unidos foi acompanhada com grande interesse pelo Brasil, principalmente porque significaria o endurecimento das condicionalidades para a venda de armas e munições no contexto de guerra.¹⁸

Ademais, havia a preocupação, por parte da diplomacia brasileira, de potencializar as consequências positivas que a Missão poderia gerar para o relacionamento bilateral e de não permitir que pendências, como a questão da dívida brasileira, minassem o bom momento desse relacionamento e a possibilidade de que ele se aprofundasse ainda mais. Essa preocupação pode ser identificada, por exemplo, no relato de uma conversa entre Carlos Martins e Sumner Welles, em que o primeiro argumenta ser necessário tranquilizar os ânimos nos Estados Unidos em relação ao pagamento da dívida externa brasileira, já que Oswaldo Aranha havia feito manobra ousada com os acordos e que o momento político no Brasil demandava prudência e tato para que não se colocasse tudo a perder: “os acordos foram obra ousada em que o Ministro Oswaldo Aranha pôs em jogo todo o seu prestígio político, guiado unicamente por seu patriotismo e pela amizade que vota aos Estados Unidos para a realização de um ideal forte e real de amizade entre os dois países”¹⁹.

A preocupação norte-americana com o real compromisso do Brasil em quitar a dívida externa com os Estados Unidos, conforme prometido por Aranha ao final da Missão, era constantemente lembrada pelo Embaixador Carlos Martins. As relações financeiras dos Estados Unidos eram, à época, protagonizadas por instituições privadas, como o *Foreign Bondholders Protective Council*, criado no início da década de 1930 pelo próprio Departamento de Estado (ADAMSON, M. R., 2002). Em junho de 1939, Carlos Martins informou sobre um editorial do New York Times segundo o qual a ausência de negociação de um plano para retomada do serviço da dívida no Brasil equiparava-se, na opinião do Conselho, a um rompimento com os acordos de fevereiro.²⁰ O temor de que a promessa brasileira equivalesse, apenas, a um compromisso não oficial e simbólico estava presente

¹⁷ Ver, por exemplo, Despachos nº 71, 77 e 80 da SERE para a Embaixada em Washington, todos do mês de maio de 1939. AHI.

¹⁸ Ver, por exemplo, Ofício nº 563/941.(22)(00) da Embaixada em Washington para a SERE, 8/11/1939. AHI.

¹⁹ Telegrama nº 115 da Embaixada em Washington para a SERE, 06/07/1939. AHI.

²⁰ Telegrama nº 109 da Embaixada em Washington para a SERE, 19/06/1939, AHI.

entre os norte-americanos no imediato pós Missão Aranha tinha ressonância significativa no Congresso americano, à que o Departamento de Estado não podia responder com indiferença. Já no início de 1940, a aprovação de um Decreto-lei (2.085/40) no Brasil, regulamentando o pagamento da dívida teve repercussão muito favorável nos Estados Unidos e encerrou, temporariamente, o diálogo acerca desse tema.²¹

Levando-se em conta os macro-objetivos que se delineavam para o Brasil à época, fundamentados no paradigma nacional-desenvolvimentista, a missão Aranha teve resultados limitados. Esses resultados já podiam ser previstos, no entanto, antes mesmo de finalizada a missão. Por um lado, os Estados Unidos receberam Oswaldo Aranha já cientes da influência majoritária da visão agrário-exportadora e pouco dispostos a ampliar as negociações no sentido de acordos que tangenciassem mais de perto as pretensões industrialistas do Brasil. Por outro lado, Oswaldo Aranha chegou aos Estados Unidos pouco disposto a levar mais adiante as negociações no sentido descrito acima. Pelo contrário, desde as primeiras discussões em relação à agenda, nas quais o chanceler brasileiro acatou integralmente a proposta americana, Aranha parecia já ter decidido que o Brasil conseguiria o que se pudesse obter sem insistências mais categóricas. Conclui-se, assim, que os limites à missão Aranha já haviam sido aceitos antes mesmo do começo das negociações.

²¹ Ver: Telegrama nº 38 da SERE para a Embaixada em Washington, 11/03/1939; e Telegrama nº 60 da Embaixada em Washington para a SERE, 10/03/1939, AHI.

CAPÍTULO 2: A QUESTÃO SIDERÚRGICA E SEUS DESDOBRAMENTOS

Entre vários outros assuntos que lhe irão sendo encaminhados, [...], quero salientar aqui o que, no momento, a todos sobreleva: o estabelecimento da grande siderurgia no Brasil (Presidente Vargas).²²

O estabelecimento da grande siderurgia no Brasil constituiu-se em objetivo fundamental da política externa brasileira e no principal tema do relacionamento bilateral com os Estados Unidos entre 1939, consolidado o processo de aproximação brasileiro-americana após a Missão Aranha e iniciada a Segunda Guerra Mundial, e 1941, quando as negociações foram concluídas e deu-se início à construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda, no estado do Rio de Janeiro. A análise minuciosa das idas e vindas do processo de negociação oferece elementos muito interessantes para conclusões acerca do desenvolvimento das relações entre Brasil e Estados Unidos rumo à aliança definitiva na Segunda Guerra Mundial, dos limites e das possibilidades desse relacionamento, e também do papel de tomadores de decisão brasileiros e americanos nesse processo.

A questão siderúrgica, ou o “problema siderúrgico nacional”, não eram, no entanto, temas novos na agenda político-econômica brasileira. A incapacidade do Brasil de produzir grande parte do aço e do ferro de que necessitava para que fossem impulsionadas todas as demais atividades industriais já preocupava os dirigentes do país desde o período colonial, quando D. João VI patrocinou as primeiras tentativas de implantação da produção de ferro no Rio de Janeiro. Já durante o Império, o Barão de Mauá definira a siderurgia como a mãe de todas as demais indústrias, e o problema siderúrgico alcançava nova dimensão: o Brasil, além de não produzir todo o ferro e aço de que necessitava, também utilizava menor quantidade desse minério do que seria o ideal para dar vazão às possibilidades de industrialização do país. Ao longo da Primeira República, fortaleceu-se progressivamente a percepção de que o desenvolvimento da siderurgia no Brasil era tanto uma oportunidade

²² Carta de Getúlio Vargas ao Embaixador em Washington Carlos Martins Pereira e Souza, 1º/12/1939. AGV, vol. /75.

quanto um destino, já que o país contava com grandes reservas de minério ainda inexploradas e, segundo Barros (2011, p. 7) “é mesmo dos governos Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca que podemos datar uma clara intensificação do debate sobre a questão siderúrgica no Brasil”.

A gestação e o desenvolvimento do debate sobre a questão siderúrgica no Brasil deu-se de maneira consoante e em grande medida associada a dois eixos: o eixo industrialista e o eixo militar, que formaram juntos, um pensamento industrial-militar. O desenvolvimento desse setor foi significativamente priorizado e acelerado durante o Estado Novo, quando a modernização das Forças Armadas tornou-se um dos principais objetivos do governo. A consolidação do nacional-desenvolvimentismo como paradigma que conformava as metas e o processo decisório do Estado, somada a um cenário externo de extrema instabilidade à medida que a Segunda Guerra Mundial tornava-se cada vez mais iminente, geraram, à época, um consenso oficial, tanto entre os militares quanto entre os civis, de que o Brasil precisava fortalecer e modernizar suas Forças Armadas, e de que o desenvolvimento de uma indústria de base tão independente quanto possível seria a base dessa modernização (HILTON, 1982).

Tampouco era inédita, na década de 1930, a preocupação dos dirigentes brasileiros com a necessidade de Forças Armadas melhor preparadas. A grande ruptura representada pela Primeira Guerra Mundial e as possibilidades de reverberação de conflitos de tão grande porte em todos os cantos do mundo já havia despertado a atenção dos dirigentes brasileiros para a importância de recursos de defesa. Ademais, de episódios marcantes vividos pelo governo e pelas Forças Armadas brasileiras ainda durante a Primeira República, como a necessidade de participação dos Estados Unidos na tentativa de controle da Segunda Revolta da Armada por meio do envio da Esquadilha *Flint* para a Baía de Guanabara, em 1894; ou como a surpreendente dificuldade do Exército em conter, já no início do século XX, os rebeldes de Canudos, tão desprovidos de recursos e técnicas militares, marcou a memória militar do Brasil de maneira negativa.

Finalmente, a instabilidade geopolítica que caracterizava a região sul do continente americano tinha forte prioridade entre as preocupações brasileiras de segurança nacional. A rivalidade histórica entre Brasil e Argentina, acentuada por corrida armamentista naval durante os primeiros anos do século XX, constituía-se em apimentado pano de fundo para um cenário mais generalizado de instabilidade, em que Chile, Bolívia e Peru, além de outros vizinhos, ocasionalmente, não raro envolviam-se em litígios lindeiros e em conflitos

muitas vezes violentos, como a Guerra do Pacífico, ainda no século XIX, e a Guerra do Chaco, na década de 1930. Os dirigentes brasileiros lidavam com o constante temor de que o país se visse, repentinamente, às voltas com uma situação de conflito com os vizinhos do sul e encaravam essa possibilidade talvez como mais provável e ameaçadora do que o envolvimento do Brasil em conflitos em outros continentes, como o europeu (HILTON, 1982).

O problema siderúrgico era, portanto, tanto uma questão econômica quanto uma questão militar, e sua importância encontrava-se, em grande medida, na intersecção entre esses dois eixos, que estiveram intimamente ligados durante o Estado Novo. A solução do problema siderúrgico, que se daria com a instalação de uma planta de grande porte para fabricação de ferro e aço no país, era vista então como condição fundamental para que o Brasil desse o primeiro e mais importante passo na direção do desenvolvimento econômico autônomo e também para que fosse possível o processo de rearmamento e de modernização das Forças Armadas no país.

2.1 A “MENINA DOS OLHOS DO PATRÃO”²³: A GRANDE SIDERURGIA COMO META NACIONAL DO ESTADO NOVO

A criação da Comissão Nacional de Siderurgia (CNS) em 1931, no âmbito do Ministério da Guerra, inaugurou a priorização institucional da questão siderúrgica no governo varguista, porém ainda de forma descentralizada. O Brasil contava, à época, com poucas e pequenas usinas de processamento de minérios, cuja produção era absolutamente insuficiente para alavancar o processo de industrialização brasileiro no contexto da Grande Depressão, da década de 1930.

No âmbito da questão siderúrgica, destacou-se o trabalho de um jovem Major, que acabara de retornar de um período de cinco anos de exílio na França. Edmundo de Macedo Soares cursou engenharia na Escola Militar do Rio de Janeiro e, logo após a conclusão do curso, em 1922, envolveu-se no levante armado que ficou conhecido como a Revolta dos 18 do Forte de Copacabana.²⁴ Após três anos preso, Macedo Soares conseguiu exilar-se na

²³ Carta de Alzira Vargas do Amaral Peixoto a Carlos Martins, 28/09/1942. AGV, vol. XXXVIII/48.

²⁴ A doutrina positivista e a ânsia por progresso, modernização e industrialização inspiraram o primeiro dos chamados levantes tenentistas em 1922: a Revolta dos 18 do Forte. Dela participaram membros do Exército, em sua maioria jovens, revoltados com as cartas em que o candidato à presidência Artur Bernardes teria desferido críticas ao Marechal Hermes da Fonseca e ao Exército como um todo. O episódio das “cartas falsas”

Europa, primeiro em Portugal e depois na França, onde permaneceu até ser anistiado por Getúlio Vargas em 1930. Após ter estudado metalurgia na França, além de química inorgânica no Instituto de Química Aplicada e física e matemática na Sorbonne, Macedo Soares tornou-se engenheiro metalúrgico especializado em fundição na Escola Superior de Fundição, a primeira do mundo a formar esse tipo de especialista.

Ao retornar para o Brasil após a ascensão de Vargas, Macedo Soares foi convidado a integrar a recém-criada Comissão Nacional de Siderurgia, que apresentou, em 1933, um relatório final que sugeria a construção de uma grande usina siderúrgica integrada, que poderia aproveitar o carvão de madeira abundante no vale do rio Doce, ou o carvão de coque de Santa Catarina.

O presidente Vargas preocupava-se, no entanto, com a possibilidade de polarização da questão siderúrgica no Congresso Nacional, o que poderia impedir que a solução fosse executada da maneira como julgasse mais apropriado. Com o advento do Estado Novo, a questão siderúrgica ganhou impulso renovado já que não mais estaria sujeita a disputas no Legislativo por congressistas oriundos de diferentes estados, uma vez que este poder deixou de exercer suas funções típicas, cerceado que estava pelo autoritarismo do Executivo.

O recém-criado Conselho Técnico de Economia e Finanças, presidido pelo Ministro da Fazenda Sousa Costa, tinha entre suas atribuições o debate do problema siderúrgico e a emissão de pareceres sobre os diferentes projetos relativos à implantação da grande siderurgia no Brasil. Dele participaram o engenheiro e empresário Guilherme Guinle, na condição de vice-presidente, além de outros empresários, engenheiros e funcionários públicos e do próprio Macedo Soares. Não houve consenso entre os membros do Conselho, e o parecer final foi, na verdade, uma série de pareceres discordantes entre si, majoritariamente acerca da participação ou não de capital estrangeiro na grande siderurgia brasileira e do futuro do contrato da *Itabira Iron*, empresa inglesa que já explorava a região mineira do quadrilátero ferrífero desde 1909 e que incorporara a estrada de ferro Vitória-Minas. Foi durante os trabalhos desse Conselho, que Macedo Soares elaborou o anteprojeto de uma grande usina siderúrgica, que viria a ser, basicamente, a planta da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda.

e a desconfiança de que a vitória de Artur Bernardes sobre Nilo Peçanha havia sido fraudulenta inflamaram jovens cadetes e oficiais como Edmundo de Macedo Soares, que se rebelaram na noite de 04 para 05 de julho. Macedo Soares chegou a ser confundido com seu primo João Carlos de Macedo Soares, que era então empresário em São Paulo, e seria, posteriormente, Ministro das Relações Exteriores durante os governos

Essa proposta inicial encontrou repercussão favorável entre alguns membros do Conselho, como o presidente, Ministro Sousa Costa, e constituiu-se no projeto que Macedo Soares levou a vários países da Europa no ano de 1939, quando Vargas lhe deu a missão de investigar tanto as eventuais possibilidades de exportação de minério brasileiro para países como Inglaterra, Bélgica, Holanda e Alemanha quanto a disposição desses países de contribuir financeiramente para a execução do projeto siderúrgico brasileiro. Em seguida, ainda no primeiro semestre de 1939, Macedo Soares viajou para Nova York, onde concluiu essa missão investigativa que estabeleceu os primeiros contatos concretos do governo brasileiro com possíveis companhias interessadas em patrocinar a grande siderurgia no Brasil. A Alemanha, segundo testemunho do próprio Macedo Soares (SILVA, 1998, p. 78), foi o país onde o Major sentiu maior interesse por parte de uma companhia, a Krupp, em participar do empreendimento siderúrgico no Brasil.

Observa-se que, no início de 1939, a construção de uma grande usina siderúrgica no Brasil já se havia consolidado como meta fundamental do governo do Estado Novo. Essa questão envolveu o presidente Vargas progressivamente ao longo dos anos seguintes, de modo que chegou a ser caracterizada pela própria filha do presidente como a “menina dos olhos do patrão”²⁵ já no ano de 1942, quando tivera início a construção da usina, mas persistiam dificuldades como a escassez de maquinário e a necessidade de que os Estados Unidos priorizassem a concessão de licenças de importação do material necessário para que o Brasil desse andamento ao processo. Pode-se perceber também, com base na orientação que Vargas deu a Macedo Soares para esses contatos iniciais, que o presidente não tinha feito uma escolha definitiva, em um primeiro momento, acerca do formato da cooperação que seria necessária para a construção da siderúrgica, ou mesmo de com qual país se estabeleceria essa cooperação.

O envio de Macedo Soares primeiro para a Europa e depois para os Estados Unidos parece sugerir, inclusive, que o presidente chegou a priorizar uma opção europeia no início do Estado Novo, quando o velho continente ainda não se encontrava em guerra. Ademais, os vínculos do Brasil com a Europa eram significativamente fortes, sobretudo na seara militar, e havia setores e figuras proeminentes no governo do Estado Novo que faziam muito gosto na reafirmação desses vínculos.

Vargas (1934-37) e Juscelino Kubitschek (1955-58). Na ocasião, o sobrenome idêntico resultou na prisão de José Carlos por dois meses: “uma injustiça terrível”. (SILVA, 1998, p. 40).

²⁵ Carta de Alzira Vargas do Amaral Peixoto a Carlos Martins, 28/09/1942. AGV, vol. XXXVIII/48.

Com a escalada de violência e instabilidade que acometeu o continente europeu ao longo do ano de 1939, culminando na declaração de guerra à Alemanha em setembro de 1939, e considerando-se também a nova fase de aproximação com os Estados Unidos, inaugurada pela Missão Aranha, pode-se concluir que a opção americana ganhou espaço nos planos de Vargas, que já em dezembro afirmava para seu Embaixador em Washington que os Estados Unidos eram a primeira opção do Brasil em relação à siderurgia.²⁶

A história da Companhia Siderúrgica Nacional confunde-se com a história de Macedo Soares, na medida em que ele foi o mentor do projeto que a originou, participou ativamente das negociações que possibilitaram a sua construção, integrou a diretoria da Companhia como diretor técnico em 1941 e a presidiu entre 1954 e 59. Em grande medida, Macedo Soares representava a corrente industrialista do exército, que exercia pressão para que o Brasil superasse as amarras do desenvolvimento econômico e da vulnerabilidade estratégico-militar por meio da industrialização autônoma. Argumentos que minimizam o papel do Exército no processo de consolidação da grande siderurgia no Brasil, como o de Hilton (1977a), equivocam-se, na medida em que esse segmento social teve influência bastante significativa, a despeito das clivagens internas. Apesar de não representar uma visão uníssona de todos militares brasileiros, o envolvimento do Exército com a questão siderúrgica foi um fenômeno institucional, consciente, planejado e significativo.

Stanley Hilton (1977a, p. 76-77) questiona até mesmo o papel de Macedo Soares como advogado da grande siderurgia, em uma passagem descuidada que carece de fontes documentais:

O então Major Macedo Soares era um técnico que passara vários anos na Europa em missão especial e, a certa altura, até pensara em abandonar a carreira militar para entrar no mundo dos negócios, mas fora persuadido por seu parente José Carlos de Macedo Soares, MRE, a permanecer no Exército.

Para o autor, longe de terem influenciado Vargas nas decisões acerca da questão siderúrgica, os militares estavam muito mais preocupados com a questão dos armamentos e da defasagem das Forças Armadas, e não consideravam a grande siderurgia como uma prioridade absoluta. A falta de conclusões definitivas que caracterizou o fim dos trabalhos

²⁶ Carta de Getúlio Vargas ao Embaixador em Washington Carlos Martins Pereira e Souza, 1º/12/1939. AGV, vol. /75.

da Comissão Nacional de Siderurgia, no âmbito do Ministério da Guerra, também é citada pelo autor como prova de que esse não era um assunto que envolveu os militares tão profundamente. Com base no testemunho do próprio Macedo Soares (1998, p. 67), a Comissão recomendava, em seu relatório final, apresentado em 1933, a construção de uma grande usina integrada de siderurgia, ainda que a solução da questão da necessidade de fornecimento de carvão permanecesse como um requisito fundamental para a viabilidade desse grande projeto.

O protagonismo técnico de Macedo Soares e a ressonância que o projeto da grande siderurgia encontrava em setores industrialistas do Exército e da sociedade civil não vão de encontro ao fato de que Getúlio Vargas foi o maior arquiteto e idealizador desse projeto. Reconhecer o protagonismo de Macedo Soares, individualmente, e do Exército, como grupo de influência no Estado Novo, não significa pressupor que Vargas agiu “por causa da pressão do Exército” (HILTON, 1977a, p. 89)²⁷ no que diz respeito à siderurgia. Vargas não encampou e deu andamento ao projeto de Macedo Soares porque cedeu a pressão alguma, mas sim porque acreditava, desde o início do seu governo, que a solução do problema siderúrgico era uma etapa fundamental do processo de consolidação do desenvolvimento nacional.

O gabinete presidencial centralizou quase que totalmente o processo de negociação da grande siderurgia, tanto no âmbito doméstico quanto no âmbito da política externa, numa indicação do elevado status de prioridade que alcançara essa questão. Ainda que se tenham constituído várias comissões e grupos de estudo para tratar da questão, subordinados a também vários Ministérios, os desenvolvimentos eram sempre reportados a Vargas diretamente. Domestica e internacionalmente, o processo de gestação e de consolidação da grande siderurgia como meta nacional deu-se de maneira *sui generis*, em que, por um lado, o trabalho simultâneo de distintas comissões e grupos de trabalho sugeria uma descentralização quase democrática; mas no qual, por outro lado, as decisões eram tomadas pela presidência, que levava em consideração ou não as conclusões e recomendações das comissões e grupos na medida do que considerava apropriado para o desenvolvimento nacional.

²⁷ Nesse capítulo, Hilton constrói argumento contra a tese de John D. Wirth (1969) sobre o papel do Exército na industrialização brasileira. Hilton considera que a tese de Wirth é demasiadamente impressionista ao defender o que os militares eram advogados da industrialização, mas exagera ao tentar diminuir para além do limite dos fatos a significativa participação desse setor no processo de industrialização e na questão siderúrgica.

No âmbito da política externa também houve significativa centralização da questão siderúrgica, o que consiste em uma exceção em relação à tradição do Itamaraty de apropriar-se da condução da política externa brasileira com significativa independência. A consulta sistemática aos arquivos históricos do Ministério das Relações Exteriores leva à curiosa constatação de que, em um período em que a siderurgia era considerada a questão principal do relacionamento do Brasil com os Estados Unidos, as trocas telegráficas da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) com a Embaixada em Washington tratam de uma temática muito ampla, mas o tema da siderurgia é praticamente inexistente. Isso ocorre porque as negociações envolvendo a siderurgia se deram por meio de um canal direto de comunicação entre a presidência e a Embaixada em Washington²⁸, de modo que o Itamaraty se viu relativamente marginalizado do processo.

Consequentemente, o papel de Oswaldo Aranha foi deveras menos protagonista do que fariam supor sua posição ideológica pró-americana e sua posição de chanceler – quase não há registros de sua participação nas negociações.

A análise do caso Ritter presente em Moniz Bandeira (2007, p. 372-373) sugere, no entanto, que a conduta de Oswaldo Aranha estava relacionada à questão siderúrgica nesse caso. Baseado em testemunho de José Joaquim Muniz de Aragão, que era, à época, o Embaixador brasileiro em Berlim, o autor associa a reação negativa de Aranha à informação de que Ritter retornaria ao Brasil como Embaixador da Alemanha por mais algum tempo à possibilidade de que Ritter fosse bem sucedido ao trazer uma proposta da Krupp para a instalação da siderúrgica. Nesse sentido, ao saber que Ritter retornaria para apresentar a proposta da Krupp a Vargas, Aranha teria telegrafado imediatamente à embaixada em Berlim para avisar que não aceitaria Ritter de volta “em hipótese alguma” (BANDEIRA, 2007, p. 373), com o objetivo de evitar que as negociações com a Krupp evoluíssem até chegar-se a um acordo. De fato, a defesa que Oswaldo Aranha fazia da aproximação do Brasil com os Estados Unidos era conhecida de todos, e seria de se esperar que o chanceler buscasse favorecer as negociações com o país americano, em detrimento do país Europeu. No entanto, o próprio Moniz Bandeira menciona que os primeiros contatos do Brasil com a Krupp haviam sido efetuados por um primo de Aranha, e que ele as favorecia, inicialmente.

²⁸ Ver a correspondência entre Vargas e o Embaixador Carlos Martins, minuciosamente descrita na próxima seção deste capítulo.

A conclusão de que o desfecho do caso Ritter, em que a intransigência de Aranha resultou na declaração de Ritter como *persona non grata*, está relacionado a uma tentativa do chanceler de obstruir o processo de negociação com a Krupp carece de elementos factuais que a sustentem, muito embora faça algum sentido. Oswaldo Aranha foi um ministro em constante situação de minoria ideológica, e por várias vezes pensou ou tentou abandonar o governo por discordar do rumo que Vargas tomava, mas foi sempre convencido a permanecer colaborando com o Estado Novo, em íntima coordenação com o presidente. Esse caráter minoritário enfrentado pelo chanceler do Estado Novo pode, no entanto, ser relativizado, na medida em que, muito embora possa ter discordado ideologicamente dos rumos do regime, Aranha acabou tomando parte na condução desses rumos. Ademais, para Stanley Hilton (1994, p. 323-324),

o ponto básico de convergência dos pontos de vista conflitantes dentro do Governo era a solidariedade continental – e seria nessa área que Aranha se concentraria, prossequindo com seus esforços para forjar o almejado relacionamento especial com os Estados Unidos e tomando novas iniciativas para estabelecer a *entente* com a Argentina, que julgava imprescindível à segurança do Brasil.

Assim, por mais que existissem pontos de vista conflitantes dentro do governo, havia também pontos de convergência, quase sempre relacionados a questões de ordem mais prática, que minimizavam os embates ideológicos. Assim como a solidariedade continental – entendida em sentido amplo, que se refere a um bom relacionamento com o continente americano em geral – e a neutralização da possibilidade de conflito com a Argentina, a grande siderurgia consolidou-se como uma meta consensual durante o Estado Novo. A percepção de sua importância para o desenvolvimento nacional era compartilhada em todos os setores do governo e também pela população, muito embora se discordasse com frequência da exata maneira por meio da qual se deveria realizá-la. Ainda que não tenha se envolvido profundamente no processo de negociação da siderúrgica, Oswaldo Aranha era, obviamente, um ator central na política externa do Estado Novo e nas relações bilaterais com os Estados Unidos.

2.2 AS NEGOCIAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS

Carlos Martins Pereira e Sousa chegou aos Estados Unidos, vindo da Bélgica, junto com o chanceler Oswaldo Aranha, que chegava do Brasil para a Missão Aranha, e assumiu a embaixada em Washington no dia 25 de fevereiro de 1939. Sua chegada corresponde, portanto, ao momento de abertura de uma nova fase no relacionamento bilateral, impulsionada pela visita de Aranha. Carlos Martins era amigo pessoal do presidente Vargas, de quem fora colega nos tempos da Faculdade de Direito em Porto Alegre.²⁹ O Embaixador era um homem de confiança do presidente, que tinha altas expectativas em relação ao seu desempenho e dedicação ao cargo e também em relação aos frutos que uma maior aproximação com os Estados Unidos poderiam gerar. O aumento da instabilidade na Europa e o desfecho relativamente positivo da Missão Aranha resultaram no progressivo interesse de Vargas pelos Estados Unidos, onde suas expectativas pareciam ir ao encontro das boas intenções de Roosevelt.

Carlos Martins dedicou-se intensamente à questão siderúrgica, e foi o protagonista das negociações do Brasil com os Estados Unidos. Ainda que não tenha atuado na concepção do processo, foi seu principal executor, um colaborador “inteligente e devotado”³⁰, nas palavras do presidente. Dada a importância que o Embaixador assumiu no que tange a esse episódio do relacionamento bilateral, seu papel é, em grande medida, subestimado pela bibliografia que trata dessa questão e pela historiografia em geral, já que, muitas vezes, atribui-se a Oswaldo Aranha grande parte de seus feitos.

O pano de fundo à época em que se iniciaram os contatos com vistas à obtenção do apoio americano para o projeto siderúrgico do Major Macedo Soares correspondia a um cenário de restrição financeira nos Estados Unidos. O país recuperava-se ainda dos graves efeitos da recessão da década de 1930 e a situação na Europa acabara de deteriorar-se definitivamente, com a invasão alemã da Polônia e o início da guerra em setembro de 1939. Em Nova York, os círculos financeiros que reuniam os detentores de títulos das dívidas de países como o Brasil com os Estados Unidos encaravam com desconfiança a negociação de

²⁹ As informações sobre a vida pessoal de Carlos Martins me foram fornecidas em conversas informais com descendentes ainda vivos do embaixador, ou obtidas por meio de consulta a seu maço pessoal, disponível no AHI (Almanaque do Pessoal, 1944) e ao **Dicionário Bio-bibliográfico Brasileiro** (GUIMARÃES, 1938), também disponível no AHI.

³⁰ Carta de Getúlio Vargas a Carlos Martins, 15/02/1940. AGV, vol. XXXIII/34.

novos empréstimos ou concessões a países que eram grandes devedores e mostravam-se ansiosos por garantias de que as dívidas seriam devidamente quitadas.

No Brasil, a expectativa gerada pelos compromissos firmados quando da Missão Aranha era grande, muito embora a decisão brasileira tenha sido de postergar as negociações de pagamento total da dívida externa e de destinar uma parte menor dos empréstimos obtidos ao pagamento da dívida. A decisão do Brasil relacionava-se à dificuldade de equacionar as demandas internas no país, dentro do já mencionado quadro de polarização política e ideológica que caracterizava a política nacional. Assim, por um lado, Aranha prometeu aos Estados Unidos que o Brasil seria um bom pagador e, por outro lado, o Brasil decidiu esperar mais para quitar seus compromissos e redirecionar os empréstimos obtidos na Missão para solucionar as questões do desenvolvimento nacional – configuração que não agradara os círculos financeiros.

Havia, no entanto, elementos positivos que também compunham esse cenário. De um modo geral, tanto o Governo brasileiro quanto o Departamento de Estado americano nutriam as melhores expectativas em relação ao aprofundamento das relações bilaterais no sentido da conformação de uma aliança – tendência tão explorada nos discursos oficiais durante a visita de Oswaldo Aranha a Washington. Ainda que sob a ótica agrário-exportadora, os Estados Unidos haviam-se comprometido em auxiliar o desenvolvimento nacional brasileiro, e, no Brasil, esperava-se que a consolidação de um relacionamento de amizade, simpatia e de desejo de colaboração gerasse resultados na prática.

Foi nesse contexto que, no dia 1º de dezembro de 1939, Vargas escreveu a Carlos Martins uma carta em que alçava a questão do estabelecimento da grande siderurgia no Brasil ao posto de principal assunto na agenda bilateral e principal preocupação dos trabalhos do Embaixador em Washington.³¹ Segundo o presidente, o plano elaborado e “longamente meditado” por Macedo Soares já havia sido examinado e aprovado por técnicos da US Steel em visita ao Brasil e despertara o particular interesse do chefe dos técnicos, Sr. Greenwood. Chegara o momento de transformar o projeto em realidade, priorizando-se o apoio dos Estados Unidos: “com a América do Norte o queremos fazer”. O presidente mencionou outras propostas³² que haviam sido recebidas pelo Brasil, como a da

³¹ Carta de Getúlio Vargas ao Embaixador em Washington Carlos Martins Pereira e Souza, 1º/12/1939. AGV, vol. /75.

³² Para além das opções europeias cogitadas por Vargas como segunda opção, Rogério Makino (2010, p. 100-101) menciona “uma suposta intenção dos japoneses de investirem na indústria de base no Brasil”. Segundo o autor, em um ofício datado de novembro de 1938, um alto funcionário do Império japonês demonstra

Casa Krupp alemã, mas afirmou que apenas se consideraria caso fosse inviável o progresso da questão nos Estados Unidos³³.

A pronta resposta de Carlos Martins, que escreveu a Vargas de próprio punho³⁴ assim que recebeu a carta do Presidente, inaugurou o canal de comunicação direto entre o Presidente e o Embaixador nos Estados Unidos que se manteve, com a participação ocasional de outras figuras centrais do *group réel* (DUROSELLE, 2000), como Macedo Soares e Alzira Vargas, até a conclusão das negociações em 1941. A comunicação do governo brasileiro com a Embaixada em Washington entre o fim de 1939 e meados da década de 1940 partia diretamente da Presidência da República no que dizia respeito à questão siderúrgica e dispensava, em grande medida, a intermediação da Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores. O presidente Vargas demonstrou, por meio dessa opção, sua total confiança no Embaixador Carlos Martins, a quem designara a tarefa de envidar todos os esforços possíveis no sentido de obter apoio americano para a grande siderurgia no Brasil.

Na carta, Carlos Martins informou que o relatório do Major Macedo Soares sobre as condições para a construção de uma usina siderúrgica no Brasil havia sido aprovado pela *United States Steel*, que não via problemas técnicos para a execução desse projeto no Brasil. A Comissão Financeira da US Steel se reuniria nos próximos dias em Pittsburg, para a produção de um parecer acerca da participação financeira da empresa americana no projeto. Completando o quadro inicialmente otimista, Carlos Martins reforçou que, apesar das melhores intenções do Departamento de Estado em apoiar o projeto siderúrgico brasileiro, por meio da concessão de crédito do Eximbank para a compra de materiais e maquinário, o cenário nos Estados Unidos era de resistência dos grandes círculos financeiros à concessão de financiamentos que não fossem considerados de interesse imediato do país. Já no início de 1940, nos primeiros dias de janeiro, Carlos Martins escreveu ao Major Macedo Soares para informar, em tom otimista, que a diretoria da US

empolgação com a proposta de Vargas para que os japoneses empreendessem a instalação de uma siderúrgica no Brasil. Há, portanto, a possibilidade de que o projeto siderúrgico brasileiro tenha despertado o interesse do Japão, muito embora as fontes disponíveis no Brasil consultadas ao longo dessa pesquisa não tenham permitido, ainda, avançar nesse sentido.

³³ Um estudo crítico da proposta da Krupp havia sido elaborado pelo Major Macedo Soares em agosto de 1939, em que ele defendia que essa proposta atendia melhor aos interesses da Alemanha do que aos interesses do Brasil. A significativa influência que a opinião e o conhecimento técnico do Major tinham sobre o presidente podem ter influenciado a preferência de Vargas por acordo com os Estados Unidos, desde o início do processo de negociação (CPDOC, GV confid 1939.08.01).

³⁴ Carta de Carlos Martins a Getúlio Vargas, 18/12/1939. AGV, vol. XXXII/88.

Steel havia aprovado o projeto em Pittsburg, muito embora a Comissão financeira da companhia tenha pedido informações adicionais, que seriam providenciadas, para a emissão de um parecer definitivo ainda naquele mês.³⁵

A 09 de janeiro, no entanto, a embaixada nos Estados Unidos informou que, pela primeira vez, ouvia-se falar que “se condicionaria a questão da siderurgia a uma solução sobre a nossa dívida externa”³⁶. O Embaixador, que vinha, até então, informando a presidência com bastante otimismo, mal conseguiu esconder sua surpresa e decepção nessa carta, e esses são os sentimentos que parecem acometer também o presidente Vargas, que, por meio de carta de sua filha, respondeu a Carlos Martins que essa nova posição da comissão financeira da US Steel causava “estranheza”.³⁷

O presidente estranhou, principalmente, o fato de a referida Comissão ter lançado essa condicionalidade, ou mesmo ter relacionado a questão da siderurgia à da dívida externa, somente na última hora das negociações, quando as expectativas já eram de que o processo seria concluído em breve com o acordo almejado. A instrução foi de que, se havia, de fato, resistência da Comissão financeira à “satisfação dos desejos do governo brasileiro”, melhor seria que não se realizasse a reunião prevista para os próximos dias. O Brasil não se poderia sujeitar a uma recusa, até por possuir propostas de outros países, que não subordinariam sua cooperação ao pagamento da dívida.

Poucos dias depois, em telegrama do dia 16 de janeiro, Carlos Martins informou que a Comissão financeira da US Steel resolvera manifestar seu desinteresse em participar do projeto da grande siderurgia no Brasil, pois não desejava expandir suas atividades para fora do país. Segundo Macedo Soares (1998, p. 84), essa decisão da US Steel estava relacionada ao fato de, logo no início da guerra na Europa, a Rússia ter se apoderado de uma usina de minério de níquel que a companhia americana possuía na Finlândia, o que teria levado a firma à resolução de não mais se envolver em nenhum empreendimento no exterior. Essa explicação não faz tanto sentido quando se leva em consideração que a decisão da US Steel foi vista no Brasil como uma reviravolta inesperada, já que todas as expectativas eram otimistas em relação ao desejo da companhia de cooperar com o projeto brasileiro. A US Steel demonstrou seu interesse em variados momentos, como, por

³⁵ Telegrama nº 9 de Carlos Martins a Macedo Soares, 05/01/1940. AHI.

³⁶ Carta de Carlos Martins a Getúlio Vargas, 09/01/1940. AGV, vol. XXXIII/9.

³⁷ Carta de Alzira Vargas a Carlos Martins, 09/01/1940. AGV, vol. XXXIII/12a.

exemplo, quando enviou para o Brasil, em meados de 1939, um grupo de técnicos para avaliar a viabilidade da implantação da grande siderúrgica ³⁸.

Para o Embaixador Carlos Martins, naquele momento fazia mais sentido a hipótese de que os círculos financeiros americanos encaravam mesmo a questão da dívida como uma matéria pendente no relacionamento bilateral. A promessa que Aranha fizera ao final de sua viagem a Washington criou, junto a esses círculos, a expectativa de que o Brasil priorizaria a quitação de seus compromissos com os Estados Unidos. A conduta brasileira de postergar o pagamento da dívida foi resultado da opção do governo de Vargas por priorizar os objetivos do desenvolvimento nacional, por meio da canalização dos recursos obtidos pela Missão Aranha para a realização de projetos nesse sentido. Ademais, novos pedidos de empréstimos não paravam de chegar aos Estados Unidos, como o que Carlos Martins menciona em carta de 13 de janeiro a Alzira Vargas: “hoje recebi um telegrama de Exteriores dizendo: ‘governo do estado do Ceará, tendo resolvido adquirir, nos Estados Unidos, material para construção [...], deseja, com garantia do Banco do Brasil, obter junto ao Eximbank crédito de 265.000 de dólares” ³⁹. O Embaixador julgava que o descontentamento dos círculos financeiros com a conduta do Brasil teria influenciado a decisão da Comissão financeira da US Steel.

Ainda assim, o Embaixador não se conformou com ela. Acionou imediatamente o Departamento de Estado, transmitindo qual havia sido a decisão da US Steel, ao que o Departamento de Estado convocou o Sr. Greenwood para ir a Washington e explicar os motivos da negativa. Confidencialmente, em telegrama de 17 de janeiro, Carlos Martins informou que “o governo americano não aceita[va] o desinteresse da US Steel” e procuraria “remover essa dificuldade por intermédio do Eximbank”, se o problema se resumisse à falta de interesse financeiro da US Steel, ou interessar outras companhias norte-americanas, se o desinteresse tivesse outra motivação. ⁴⁰ Apesar do desapontamento no Brasil, permaneceu um tom de expectativa positiva na resposta a essa comunicação de Carlos Martins. O

³⁸ Os técnicos americanos formaram com técnicos brasileiros, entre eles Macedo Soares, uma Comissão Mista que viajou pelo Brasil durante quatro meses, coordenada por Herman Greenwood. A Comissão percorreu os estados de Minas Gerais e de Santa Catarina e entregou, em fins de outubro de 1939, um relatório final em que recomendava a construção de uma usina na cidade do Rio de Janeiro. Macedo Soares reviria essa recomendação posteriormente, concluindo que “a reunião das matérias primas a serem utilizadas na usina teriam um custo menor em Volta Redonda” (SILVA, 1998, p. 83).

³⁹ Carta de Carlos Martins a Alzira Vargas, 13/01/1940. AGV, XXXIII/12b. Posteriormente, em carta do dia 25/01/1940, o presidente Vargas responderia que o Banco do Brasil não tinha conhecimento do pedido de empréstimo do estado do Ceará e tampouco prometia qualquer garantia (AGV, XXXIII/24a).

⁴⁰ Telegrama de Carlos Martins para Getúlio Vargas, 17/01/1940. AGV, vol. XXXIII/18b.

presidente Vargas, apesar de ter reforçado que o Brasil contava com “vários oferecimentos de colaboração técnica e financeira de outros países”, ressaltou que o Brasil preferia sempre a cooperação com os americanos, confiando que o país de fato queria o fortalecimento econômico do Brasil. O presidente informou também que o plano de retomada do pagamento da dívida externa já estava sendo examinado por autoridades brasileiras, em conjunto com a representação americana no Rio de Janeiro, e que esse deveria ser um assunto independente da questão siderúrgica. O Brasil aguardava, ainda, uma resposta positiva da US Steel, após as gestões do Departamento de Estado.⁴¹

A reunião no Departamento de Estado ocorreu alguns dias depois, a 25 de janeiro. Apesar de terem comparecido os presidentes do Eximbank e do Federal Reserve Bank (FED), além de representantes de vários ministérios de temática econômica, a US Steel não enviou representantes, como era esperado. Essa configuração resultou em relativo retrocesso, na medida em que se discutiu o mesmo projeto que já havia sido bem recebido pela US Steel, com vistas a angariar novas companhias e instituições financeiras dispostas a cooperar.⁴² Ainda assim, a reação de Vargas foi positiva: o presidente declarou que tinha então novas esperanças de que a cooperação com os Estados Unidos pudesse ser viabilizada, caso outras companhias se interessassem.⁴³ Pode-se perceber que a decisão de Vargas de que o governo brasileiro deveria montar sozinho a siderúrgica, ao invés de seguir buscando apoio de firmas no estrangeiro, não se deu imediatamente após a manifestação de desinteresse da US Steel, como sugere, por exemplo, Moniz Bandeira (2007, p. 375). A “reviravolta na posição de Vargas”, usando as palavras do autor, não foi imediatamente provocada pela decisão da US Steel. Correspondeu, antes, a uma reação que se esboçou, progressivamente, ao longo do mês de fevereiro de 1940, à medida que avançavam os dias sem que um acordo satisfatório fosse alcançado.

No mesmo dia em que informou o presidente sobre a reunião no Departamento de Estado, Carlos Martins escreveu ao presidente apresentando outra justificativa para o desinteresse da US Steel no projeto brasileiro. O Embaixador tomava conhecimento, naquele momento, que havia “um certo mistério” rondando a decisão da US Steel, que só aos poucos “se ia desvendando”.⁴⁴ Aparentemente, a companhia não queria iniciar novos empreendimentos no estrangeiro, pois estava em um mau momento financeiro. A expansão

⁴¹ Carta de Getúlio Vargas para Carlos Martins, 18/01/1940. AGV, vol. XXXIII/18c.

⁴² Telegrama de Carlos Martins a Getúlio Vargas, 25/01/1940. AHI.

⁴³ Carta de Alzira Vargas a Carlos Martins, 31/01/1940. AGV, vol. XXXIII/31.

das atividades nos últimos anos gerara um grande volume de despesas para a companhia, que não estava em condições de assumir o empreendimento no Brasil, mas não desejava, tampouco, assumir que não estava em “seu estado brilhante”. Carlos Martins lamentou que tivesse havido tamanha desarticulação entre o departamento técnico, que aprovara o projeto siderúrgico brasileiro e incentivara as expectativas positivas do país, e o departamento financeiro, que só na última hora manifestou seu desinteresse – provavelmente, então, constrangido pela falta de condições financeiras da empresa.

Outra questão veio a contribuir ainda mais para o clima de “mistério” que permeou essa etapa das negociações: a suspeita de que a negativa da US Steel estivesse relacionada à Inglaterra, e à profunda influência que teria esse país sobre a política externa americana em geral e sobre a referida companhia, especificamente. Segundo carta de Alzira Vargas a Carlos Martins ⁴⁵, o presidente encontrava-se surpreso com informações que recebera a esse respeito, embora não soubesse se eram, de fato, totalmente críveis. Com nuances de teoria conspiratória, as informações foram retransmitidas para o Embaixador nos Estados Unidos na íntegra, anexas à carta de Alzira Vargas, mas sem qualquer assinatura e sem referência a seu autor. Percebe-se que se trata, quase certamente, do Embaixador Muniz de Aragão, que, vindo de Berlim, recentemente assumira a embaixada em Londres. A informação sugeria que a Política de Boa Vizinhança de Roosevelt tinha seu alcance limitado pela influência britânica e afirmava que o interesse da Inglaterra era de prejudicar os acordos e a aproximação entre o Brasil e os Estados Unidos. A US Steel tinha relações profundas com o capital britânico, e por isso havia desistido do projeto siderúrgico brasileiro. Ademais, a Argentina era bem vista pela Inglaterra, de modo que a aproximação dos Estados Unidos com a Argentina era vista pelos britânicos de maneira positiva, em detrimento da aproximação com o Brasil.

A resposta de Carlos Martins ⁴⁶, mais longa do que o habitual, denotava que o ânimo do Embaixador deixara-se abater significativamente, tanto pela falta de resultados concretos para suas gestões junto a firmas possivelmente interessadas no projeto siderúrgico brasileiro quanto pela surpresa em receber da presidência uma comunicação tão cheia de desconfiança. Alzira Vargas chegara a perguntar se não estariam sendo em vão os esforços do Brasil para consolidar sua amizade com os Estados Unidos, em vista das

⁴⁴ Carta de Carlos Martins a Getúlio Vargas, 25/01/1940. AGV, vol. XXXIII/25.

⁴⁵ Carta da Alzira Vargas a Carlos Martins, 31/01/1940. AGV, vol. XXXIII/31.

⁴⁶ Carta de Carlos Martins a Getúlio Vargas, 13/02/1940. AGV, vol. XXXIII/33.

informações desanimadoras que se recebera em relação à Inglaterra. O Embaixador constatava que os esforços do Brasil nos Estados Unidos eram descentralizados, em grande medida, e que era ineficiente a propaganda brasileira junto aos americanos. Os Estados Unidos não conheciam, efetivamente, a realidade do Brasil, o que representava limites para a amizade entre os dois países. Não se podia negar a enorme influência da Inglaterra na política europeia dos Estados Unidos, mas, em relação à política continental americana, Carlos Martins enxergava desafios outros, e discordava da análise do informante de Vargas.

2.3 O FINANCIAMENTO DE UM PROJETO NACIONAL: UMA BARGANHA NACIONALISTA?

A partir desse momento, passou a ganhar força, no Brasil, a concepção da siderúrgica como um empreendimento de capital nacional. Os primeiros contatos e rodadas negociadoras com o Departamento de Estado e com a US Steel haviam ocorrido sob o paradigma do capital associado, o que significa que o Brasil buscava apoio financeiro e técnico para que uma siderúrgica de capital misto fosse instalada no Brasil. Esse paradigma ia ao encontro da expectativa dos Estados Unidos em relação ao Brasil, de acordo com o já mencionado lugar ideal de tomador de empréstimos, exportador de *commodities* e bom pagador. No entanto, esse modelo chocava-se com o paradigma nacional-desenvolvimentista inaugurado no Brasil a partir da década de 1930. Na medida em que a intenção de constituir a siderúrgica como um empreendimento totalmente nacional, em que o papel dos Estados Unidos fosse apenas de prestador, mas não de acionista, gestor ou administrador, fortaleceu-se no Gabinete presidencial, arquitetou-se uma verdadeira barganha nacionalista, em que, além da obtenção do financiamento americano, o Brasil convenceu os Estados Unidos de que o empréstimo seria aplicado em um projeto nacional.

Paralelamente à perda de interesse da US Steel, no Brasil, no dia 12 de fevereiro, o Major Macedo Soares entregou a Vargas um documento que sintetizava todos os custos que o Brasil teria para instalar a indústria siderúrgica conforme o projeto que elaborara. Com o cuidado de preparar uma estimativa “bem aproximada da realidade”⁴⁷, Macedo Soares apresentou um plano para que o Brasil instalasse a siderúrgica sem se associar a capitais estrangeiros. As ideias resumidas no anexo da carta já haviam sido apresentadas

⁴⁷ Carta de Macedo Soares a Getúlio Vargas, 12/02/1940. AGV, vol. XXXIII/32.

pessoalmente ao presidente alguns dias antes, o que mostra que Vargas decidira apostar na viabilidade de uma usina brasileira, organizada na forma de uma Sociedade Anônima, para a qual o apoio estrangeiro viria apenas na forma de empréstimo de capital e de fornecimento de maquinário, sem que a siderúrgica se constituísse em empresa de capital misto. Macedo Soares era um dos grandes advogados dessa ideia, e, segundo suas estimativas, o Brasil precisaria de um total de 510 mil contos de réis para realizar o empreendimento. Desse montante total, 340 mil contos (o equivalente a 17 milhões de dólares) destinavam-se à aquisição de maquinário no exterior. Duas alternativas foram consideradas possíveis para a obtenção desses recursos: a primeira consistia na obtenção de crédito junto ao Eximbank, caso em que a usina poderia entrar em funcionamento no prazo de três anos; e a segunda consistia em uma cobertura do governo brasileiro, que forneceria 4 milhões de dólares por ano para a execução do projeto caso não fosse possível obter um empréstimo nos Estados Unidos. Nesse último caso, a usina demoraria mais para entrar em funcionamento – um total de cinco anos.

Foi somente após ter tido acesso a uma proposta concreta que atestava a viabilidade de que o plano siderúrgico fosse realizado por uma companhia nacional que Vargas transmitiu a Carlos Martins a instrução que modificaria os objetivos das gestões do Embaixador nos Estados Unidos. Ele deveria dar “outro rumo ao caso”⁴⁸, já que o apoio financeiro americano não mais teria o objetivo de associar os Estados Unidos à exploração da siderurgia brasileira. Para que se pudesse montar a indústria o mais rapidamente possível, fazia-se necessária a obtenção do crédito de 17 milhões de dólares, “com a garantia do Banco do Brasil ou pelo próprio governo federal”. O objetivo era que se pudesse obter esse crédito junto ao Eximbank, dentro do crédito de 50 milhões de dólares que fora obtido quando da Missão Aranha e do qual o Brasil só se utilizara da quinta parte, até aquele momento. O Embaixador deveria aproveitar-se do momento com discrição e evitar a curiosidade da imprensa, já que se acreditava que falhara o acordo entre os dois países em relação à siderurgia no Brasil. Deveria também aproveitar-se de que os Estados Unidos estavam “pletóricos de dinheiro” e demonstravam boa vontade para com o Brasil.

Carlos Martins já havia iniciado novas negociações com outra firma americana, a Ford, Bacon & Davies, com significativo empenho do Departamento de Estado, de acordo com o plano inicial de angariar apoio para a constituição de uma companhia siderúrgica de

⁴⁸ Carta de Getúlio Vargas a Carlos Martins, 15/02/1940. AGV, vol. XXXIII/34.

capital misto no Brasil. O Embaixador então transmitiu a Vargas a solicitação que lhe fizera o subsecretário de Estado americano Sumner Welles, para “que se esperasse o resultado da tentativa que [ele] fazia de interessar alguma empresa americana”⁴⁹. Apesar de já ter tomado ele mesmo a iniciativa de dizer a Welles que o Brasil estaria preparado para assumir o empreendimento siderúrgico caso houvesse demasiada protelação da questão nos Estados Unidos, o Embaixador temia, naquele momento, que o Brasil assumisse “posição isolada” ao se recusar a aguardar o resultado das negociações em curso, e enxergava vantagens na possibilidade de um acordo com a Ford, Bacon & Davies também porque, nesse caso, os Estados Unidos ofereceriam um crédito à firma para que tomasse parte no empreendimento, de modo que o Brasil ficaria “mais folgado” para utilizar os capitais obtidos junto ao Eximbank para uma aplicação menos “imperiosa e imediata”.

Poucos dias depois, Carlos Martins relatou em carta⁵⁰ o alvoroço causado por uma notícia recém divulgada pelo *New York Times*, que falava do interesse de metalúrgicos alemães e da Krupp pela siderurgia brasileira. Segundo o Embaixador, ele mesmo já havia mencionado esse fato durante suas gestões, mas as reações haviam sido de pouca surpresa. A publicação do jornal foi levada muito mais a sério, causou corridas desabaladas ao telefone e grande movimentação, de modo que o Embaixador esperava “que isso [viesse] a apressar a solução do caso”. O Embaixador informou também, na mesma carta, que outro jornal de pequena circulação, o *The Hemisphere*, publicara uma matéria sobre a crise ministerial que supostamente se abatera sobre o governo de Vargas no Brasil, e na iminente queda de Oswaldo Aranha, que perdia espaço para os setores germanófilos do governo. Alguns dias depois, esse mesmo jornal publicaria matéria acerca do interesse sueco pelo aço brasileiro – segundo o jornal, havia mesmo informações de que Vargas já havia autorizado um acordo com o milionário sueco Alex Wenner-Gren⁵¹. É interessante notar que ambas as notícias continham equívocos significativos em relação à realidade dos fatos no Brasil.

A primeira, apesar de ter feito menção correta ao interesse da Krupp, estava desatualizada quanto aos objetivos do Brasil em relação ao projeto siderúrgico: mencionou que o Brasil continuava a preferir um acordo nos Estados Unidos, da monta de 40 milhões de dólares para que uma empresa americana construísse a siderúrgica e não mencionou os

⁴⁹ Carta de Carlos Martins a Getúlio Vargas, 27/02/1940. AGV, vol. XXXIII/41.

⁵⁰ Carta de Carlos Martins a Getúlio Vargas, 1º/03/1940. AGV, vol. XXXIII/44.

⁵¹ Carta de Carlos Martins para Getúlio Vargas, 16/03/1940. AGV, vol. XXXIII/53.

contatos com a Ford, Bacon & Davies. A segunda retratava uma crise que, se chegou a existir, não atingiu, certamente, o nível a que o jornal impressionadamente se refere. Ademais, o próprio Vargas informou a Martins que não se comprometera com quaisquer propostas alemãs ou suecas e que aguardava os resultados das negociações feitas nos Estados Unidos, mas tampouco as recusara, de modo que era conveniente que se apressassem as negociações e se chegasse a uma resolução definitiva da questão ⁵².

Vargas instruiu Martins a continuar os contatos com a Ford, Bacon & Davies, já que a firma era de confiança do Departamento de Estado ⁵³. Ao mesmo tempo, no Brasil, criava-se a Comissão Executiva do Plano de Siderurgia Nacional, diretamente subordinada à presidência da República, presidida por Guilherme Guinle e composta, entre outros, por Macedo Soares – então promovido a Coronel. Segundo o presidente, a Comissão Executiva entraria em contato com a firma americana posteriormente, para “fazer o projeto de detalhes da usina brasileira, desde que o governo americano garant[isse] o crédito necessário”. O que se percebe, portanto, é que, diferente do que argumenta Moniz Bandeira (2007, p. 375), por exemplo, Vargas ainda não abandonara totalmente a possibilidade de construir uma usina siderúrgica em associação com capital americano nos primeiros meses de 1940.

No dia 08 de março, Martins comunicou a Vargas que em breve se resolveria a questão da participação da firma na construção de nossa siderúrgica, com crédito do Eximbank ⁵⁴. No entanto, o fato de os meses de abril e maio terem se passado sem que houvesse um resultado concreto ou uma comunicação oficial de apoio financeiro do Eximbank certamente comprometeu a disposição do presidente. Carlos Martins chegou a pedir ao presidente que acreditasse que todo o seu esforço convergia para um resultado que correspondesse à confiança com a qual o presidente o honrava ⁵⁵.

Em fins de maio, no dia 31, Martins telegrafou à SERE para informar, conforme havia comunicado também ao presidente, que a corporação de reconstrução financeira presidida pelo Sr. Jesse Jones⁵⁶ havia declarado oficialmente que assumiria o financiamento da indústria siderúrgica no Brasil, com a quota inicial de 10 milhões de dólares – soma que

⁵² Telegrama de Getúlio Vargas para Carlos Martins, 28/03/1940. AGV, vol. XXXIII/64b.

⁵³ Carta de Getúlio Vargas para Carlos Martins, 04/03/1940. AGV, vol. XXXIII/45b.

⁵⁴ Carta de Carlos Martins para Getúlio Vargas, 08/03/1940. AGV, vol. XXXIII/49.

⁵⁵ Carta de Carlos Martins para Getúlio Vargas, 03/05/1940. AGV, vol. XXXIII/73.

⁵⁶ O Sr. Jesse Jones era o presidente da *Reconstruction Finance Corporation*, criada durante do governo de Herbert Hoover para combater a Grande Depressão, tendo assumido posteriormente a função de expandir as

poderia ser aumentada conforme as necessidades do plano brasileiro – e que o Embaixador dos Estados Unidos no Brasil havia recebido instruções para fazer oficialmente tal comunicação ao presidente Vargas ⁵⁷. O Embaixador congratulou-se pelo “feliz êxito das negociações que há cerca de 6 meses vinha empreendendo junto ao Departamento de Estado e diversas organizações financeiras oficiais norte-americanas para a solução do problema siderúrgico brasileiro”. Jones teria manifestado, no entanto, desejo de que o Brasil confiasse a construção, organização e administração, por prazo de alguns anos, a uma empresa norte-americana.

Esse telegrama, cuja cópia que teria sido enviada para o Gabinete da presidência não se encontra no Arquivo Getúlio Vargas do CPDOC e pode ser encontrado apenas no Arquivo Histórico do Itamaraty, oferece um elemento novo para a análise de como e porque se deu a oficialização de um apoio financeiro definitivo, nos Estados Unidos, para o projeto siderúrgico brasileiro.

A explicação mais corrente na historiografia⁵⁸ é a de que a protelação americana teve fim somente após o discurso proferido pelo presidente Vargas a bordo do encouraçado Minas Gerais, no dia 11 de junho de 1940. A forte reação, nos Estados Unidos, ao tom autoritário do discurso, em que Vargas elogiava os Estados fortes da Europa e reafirmava a neutralidade do Brasil em face do conflito europeu, teria gerado o impulso que faltava para que as negociações da questão siderúrgica fossem concluídas de forma favorável ao Brasil. Considera-se que o discurso tenha sido um blefe de Vargas, para provocar os americanos e acelerar o seu comprometimento com o projeto siderúrgico, aproveitando-se do contexto europeu em que as tropas alemãs encontravam-se no ápice de sua campanha e haviam subjogado Paris.

Moniz Bandeira (2007, p. 378) descreve assim os efeitos do discurso: “no dia seguinte ao discurso, Vargas recebeu a notícia de que os Estados Unidos estavam dispostos a conceder o crédito para a siderúrgica. Manifestou sua satisfação”. O autor faz referência a uma comunicação de Vargas para Carlos Martins do dia 12 de junho ⁵⁹, em que o presidente, no dia seguinte ao discurso, informou estar ciente da informação de que o governo americano decidira aprovar oficialmente o crédito para a siderurgia brasileira e

atividades industriais dos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial. O Jones administrava, portanto, empréstimos federais americanos.

⁵⁷ Telegrama nº 161 da Embaixada em Washington para a SERE, 31/05/1940. AHI.

⁵⁸ Ver BANDEIRA, 2007; CERVO & BUENO, 2002; HILTON, 1994; SEITENFUS, 1985.

⁵⁹ Instrução de Getúlio Vargas sobre telegrama para Carlos Martins, 12/06/1940. AGV, vol. XXXIII/92a.

também que estava satisfeito. Não há referência, no entanto, a qualquer comunicação que teria informado Vargas da decisão americana após o dia 11 de junho, o que permite a hipótese de que os efeitos do discurso de Vargas tenham apenas reforçado uma decisão que o governo americano já havia tomado nos últimos dias do mês de maio, como resultado das gestões do Embaixador Martins e do agravamento do temor da influência germânica no continente americano.

Na maioria dos casos pode-se observar, inclusive, que há um intervalo de alguns dias entre as comunicações da embaixada em Washington e do gabinete presidencial, já que, à época, limitações tecnológicas dificultavam a circulação de informação em tempo real. Assim, dificilmente, no tempo de apenas um dia, os efeitos do discurso que Vargas proferiu no Brasil teriam abalado definitivamente o governo americano, que por sua vez teria informado a decisão de financiar a siderurgia no Brasil a Carlos Martins, que por sua vez a teria informado ao presidente, de modo que este estaria “ciente e satisfeito” já no dia seguinte. É mais provável, argumenta-se, que o discurso tenha sido motivado pelo desejo de Vargas de obter um acordo melhor com os Estados Unidos, aproveitando-se do impacto das vitórias alemãs na Europa e da possibilidade, que ainda existia, de que o Brasil optasse por construir uma siderúrgica com cooperação alemã.

A preferência de Vargas consolidara-se no sentido de uma siderurgia nacional, construída e administrada por Sociedade Anônima brasileira, o que ia de encontro à “preferência” de Jesse Jones relatada por Carlos no telegrama de 31 de maio. Ademais, o montante inicial de 10 milhões de dólares era inferior à quantia de que o Brasil necessitava, segundo as estimativas de Macedo Soares, de modo que o Brasil teria já que começar os entendimentos contratuais afirmando a necessidade de uma quantia maior. Frente a essas dificuldades, o efeito do discurso pode ter sido o de alvoroçar ainda mais o governo, a imprensa e os círculos financeiros americanos com a perspectiva da ameaça alemã, antes que se iniciassem as rodadas finais de negociação que culminariam no contrato definitivo de apoio americano à siderurgia brasileira.

A reação de Carlos Martins ao discurso, segundo o Embaixador informou à SERE em uma série de telegramas⁶⁰, foi a de tentar acalmar os ânimos, em conversas tanto com Sumner Welles quanto com Cordell Hull, de forma a dar-lhes a “verdadeira interpretação do discurso pronunciado em 11 de junho”. Tentou-se evitar que o discurso de Vargas fosse

⁶⁰ Telegramas nº 178, 179, 180 e 184 da Embaixada em Washington para a SERE, 13 a 15/06/1940. AHL.

interpretado pela opinião pública americana como uma resposta discordante em relação ao discurso que o presidente Roosevelt proferira no dia 10 de junho na Universidade de Virginia, em defesa da solidariedade americana e manifestando o desejo de vitória dos aliados na guerra.

De qualquer forma, o presidente estava satisfeito no dia seguinte ao do discurso, e pediu que se informasse a Carlos Martins, no mesmo documento do dia 12 de junho, que este esperasse em Washington, no mês seguinte, a chegada de uma Comissão formada por Guilherme Guinle e Macedo Soares, que iria tratar definitivamente do assunto siderúrgico.

A demora do governo brasileiro em enviá-los levou Martins a escrever a Vargas, já no dia 02 de julho, dizendo que lhe parecia de “toda a conveniência” que a Comissão fosse enviada o quanto antes, enquanto o “governo norte-americano, preocupado com a possível ação econômica da Alemanha na América do Sul, permanecia solícito em atender aos reclames brasileiros”⁶¹. Finalmente, em fins de julho, a Comissão partiu do Brasil em direção aos Estados Unidos em sua formação definitiva, que incluiu, além de Guinle e Macedo Soares, o engenheiro Ari Torres. Chegaram em Washington no início de agosto, quando foram apresentados a Sumner Welles e Jesse Jones pelo Embaixador Carlos Martins. Já nesse primeiro contato, segundo o Embaixador, Welles teria tranquilizado Guinle acerca das negociações e afirmado que tudo sairia a contento do Brasil⁶².

Macedo Soares teve, também, boas impressões quando chegou aos Estados Unidos:

o Sumner Welles [...] foi muito simpático conosco e disse que poderíamos contar com seu apoio. O Embaixador Carlos Martins nos ajudou muito nesses contatos. Era um diplomata brilhante; tinha muito jeito, sabia receber, sabia conversar, falava muito bem inglês, alemão e francês. Ele estabelecia um relacionamento próximo com as pessoas, o que ajuda muito (SILVA, 1998, p. 90).

O trabalho da Comissão se deu, assim, em conjunto com a continuidade das gestões do Embaixador do Brasil em Washington. Um dos principais objetivos da Comissão era a contratação de uma firma para prestar consultoria técnica à montagem da siderúrgica no Brasil – a firma escolhida foi a Arthur G. McKee & Co., de Cleveland. Além disso, o principal objetivo da Comissão era a aprovação do empréstimo de que o Brasil necessitava

⁶¹ Carta de Carlos Martins a Getúlio Vargas, 02/07/1940. AGV, vol. XXXIV/2a.

⁶² Carta de Carlos Martins a Getúlio Vargas, 15/08/1940. AGV, vol. XXXIV/24a.

para adquirir o maquinário que colocaria Volta Redonda em funcionamento. As negociações duraram aproximadamente seis semanas, até fins de setembro, quando o Congresso americano aprovou a subscrição do capital que possibilitaria um empréstimo do Eximbank da ordem de 20 milhões de dólares, com prazo de 13 anos e juros de 4% ao ano, sendo que a solicitação inicial do Brasil fora de um empréstimo de 17 milhões de dólares, com prazo de mais de 8 anos e juros de menos de 5% ao ano ⁶³.

Segundo Macedo Soares⁶⁴, que permaneceria por um tempo nos Estados Unidos em contato com a firma que havia sido contratada para prestar consultoria ao processo de instalação da siderúrgica, o “principal problema” em Washington teria sido convencer Jesse Jones de que o Brasil poderia construir uma usina que não fosse “propriedade de uma empresa americana ou sem a associação de uma grande companhia [americana] especializada no assunto”. O contrato firmado entre o Brasil e o Eximbank não previa ingerência americana, o que significou um grande sucesso das negociações, mas entre os compromissos do Brasil estava prevista a organização, pela própria companhia, de um “escritório executivo, composto de engenheiros brasileiros e americanos, para coordenar todo o trabalho do cálculo final da usina e da escolha e compra do material”.

Com a assinatura do decreto-lei que criava a Companhia Siderúrgica Nacional a 30 de janeiro de 1941, Getúlio Vargas encerrou o processo de negociação. O apoio americano foi uma grande vitória para o Brasil, ainda que o Eximbank e a firma McKee tenham acompanhado de perto todo o processo de instalação dos equipamentos e de constituição da usina, em que a Comissão executora prestava contas de todas as decisões, estudos e compras de materiais. Findas as negociações, a questão do fluxo de material e maquinário proveniente dos Estados Unidos tornou-se um grande desafio para a implementação de Volta Redonda, que já fora previsto por Macedo Soares quando dos últimos momentos da negociação nos Estados Unidos: “a execução da empreitada será árdua e envolverá uma grande responsabilidade. A indústria americana está trabalhando intensamente no colossal programa de armamento do país. Não vai ser muito fácil colocar nossas encomendas” ⁶⁵.

2.4 OS DESDOBRAMENTOS PARA O RELACIONAMENTO BILATERAL

⁶³ Carta de Carlos Martins a Getúlio Vargas, 25/09/1940. AGV, vol. XXXIV/43.

⁶⁴ Carta de Macedo Soares a Getúlio Vargas, 12/10/1940. AGV, vol. XXXIV/58a.

⁶⁵ Carta de Macedo Soares a Getúlio Vargas, 12/10/1940. AGV, vol. XXXIV/58a.

De fato, não seria nada fácil colocar as encomendas do Brasil. Durante os anos que se seguiram ao final das negociações, a instrução para que Carlos Martins desse continuidade às gestões para desobstruir o caminho das exportações americanas de material e maquinário foi uma constante nas trocas telegráficas: “o governo brasileiro considera a usina siderúrgica [...] como indispensável à defesa do país, e, em consequência, pede que seja considerado o equipamento a ela destinado no mesmo nível do material de guerra”⁶⁶. Em maio de 1941, ainda nos Estados Unidos, Macedo Soares escreveu ao presidente Vargas preocupado com a nova orientação da indústria do país, que começava a criar embaraços para os objetivos brasileiros devido a um novo sistema de prioridades que dava preferência às encomendas destinadas a armamentos⁶⁷. Mais de um ano depois, em setembro de 1942, Macedo Soares escrevia a Vargas: “o êxito do grande empreendimento que V. Excelência está realizando reside na possibilidade de iniciar a produção da usina rapidamente; ora, isso não será atingido com a paralisação das compras nos Estados Unidos”⁶⁸. Percebe-se, assim, que a questão da obtenção de material prolongou-se por alguns anos na agenda bilateral.

A partir de 1941, as instruções que o Itamaraty encaminhava a Carlos Martins para que o Embaixador desobstruísse exportações americanas para o Brasil tornaram-se sistemáticas e eram classificadas, em sua maioria, com índice “Controle de exportação, nos Estados Unidos da América, de materiais necessários à defesa nacional”. Também os Estados Unidos estavam interessados em adquirir materiais estratégicos brasileiros, conforme informou o Embaixador Martins em telegrama confidencial: “o Conselho de Defesa Nacional, interessado em adquirir toda a nossa possível exportação de manganês, cromo, mica, quartzo e diamante industrial, pede que o assunto seja tratado sob reserva absoluta”⁶⁹. Em meados de 1941, a publicação, nos Estados Unidos, de uma Lista Negra de firmas estrangeiras, inclusive algumas brasileiras, para as quais se restringia ainda mais as possibilidades de exportação de materiais estratégicos americanos. A lista desagradou profundamente ao Brasil, e Oswaldo Aranha instruiu Carlos Martins a manifestar o desagrado brasileiro ao Departamento de Estado, principalmente por acreditar que a atitude americana não se justificava, já que o Brasil demonstrava o maior espírito de cooperação

⁶⁶ Telegrama nº 10 da SERE para a Embaixada em Washington, 09/01/1941. AHI.

⁶⁷ Carta de Macedo Soares a Getúlio Vargas, 26/05/1941. AGV, vol. XXXX/62.

⁶⁸ Carta de Macedo Soares a Getúlio Vargas, 17/09/1942. AGV, vol. XXXVIII/44.

⁶⁹ Telegrama nº 39 da Embaixada em Washington para a SERE, 03/03/1941. AHI.

com os Estados Unidos e se comprometera a reservar-lhes “a parte exportável de sua matéria prima de valor estratégico”⁷⁰.

Se a questão siderúrgica fora o assunto que a todos sobrelevava durante os anos de 1939 e 1940, o acordo que culminou na constituição da CSN pode ser considerado como a vitória que a todas as demais sobrelevou, no início de 1941. O Brasil havia conquistado uma vitória significativa no âmbito do relacionamento bilateral com os Estados Unidos, com termos muito satisfatórios para o país.

A partir daí, no entanto, os Estados Unidos endureceram sua disposição para continuar cooperando com o projeto industrialista brasileiro e começaram a exercer mais pressão para a realização de objetivos acalentados desde o início das negociações da questão siderúrgica, como o aumento da presença militar americana no Brasil. Durante o ano de 1941, a posição americana quanto à exportação de materiais estratégicos tornou-se cada vez mais rígida, enquanto que as solicitações brasileiras de desobstrução tornaram-se cada vez mais insistentes. Carlos Martins chegou a chamar a atenção do Itamaraty para essa questão – julgava que o Brasil chegava, às vezes, a ser “inoportuno”, principalmente porque frequentemente se enviava telegramas com solicitações diretamente para repartições públicas americanas, sem o intermédio da embaixada. Segundo o Embaixador, essa quebra de protocolo servia apenas para despertar estranheza⁷¹.

Progressivamente, à medida que o cenário de guerra envolvia cada vez mais a política externa e doméstica dos Estados Unidos, as questões militares também ganharam espaço na agenda bilateral. Já no início de 1941 foram firmados os primeiros acordos de cooperação militar entre os dois países: em janeiro, acordou-se a instalação, no Rio de Janeiro, de uma missão militar americana do Exército e outra da Aeronáutica; em abril, foram acordadas facilidades para a Marinha de Guerra dos Estados Unidos em suas operações no Atlântico (SEITENFUS, 1985, p. 352). A entrada dos Estados Unidos na Guerra obrigaria o Brasil a rever sua posição de neutralidade e a envolver-se definitivamente na cooperação militar com os Estados Unidos.

⁷⁰ Telegrama nº 238 da SERE para a Embaixada em Washington, 24/07/1941. AHI.

⁷¹ Telegrama nº 337 da Embaixada em Washington para a SERE, 10/12/1941. AIH.

CAPÍTULO 3: COOPERAÇÃO MILITAR DURANTE A SEGUNDA GUERRA – DO ÁPICE DA CONCERTAÇÃO AO RELATIVO ESGOTAMENTO

The traditional Brazilian policy of supporting the United States in the world in exchange should be continued until the victory of American arms in the war and until the consolidation of American ideals in the peace. (ARANHA apud MCCANN, 1973, p. 304)

A reunião [de Natal] serviu para oferecer ao mundo a prova de uma comunhão de sentimentos e de propósitos. (Oswaldo Aranha)⁷²

Agüentei a maior carga de descortesia americana (LAMPERT apud BANDEIRA, 2007, p. 398)

Junto à área de cooperação econômica, a cooperação militar constituía-se, principalmente considerando-se o contexto de guerra, no principal vetor do relacionamento bilateral do Brasil com os Estados Unidos a partir da década de 1940. Nos dois primeiros anos da década, ambos os países tinham objetivos claros: o Brasil desejava que se cumprissem as promessas americanas de entrega de máquinas e de armamentos, enquanto que os Estados Unidos almejavam a possibilidade de estacionar tropas no nordeste brasileiro – região que consideravam estratégica dada sua proximidade com a África e também com o continente europeu via rota atlântica:

Na área de cooperação militar, velhas dificuldades persistiam, apesar do progresso realizado nos primeiros meses de 1941. O problema básico continuava a ser a falta de entrega dos armamentos tantas vezes prometidos. Enquanto Washington se via na impossibilidade de atender aos pedidos brasileiros, não obstante o acordo de Lend-Lease, aumentava a pressão sobre o Rio de Janeiro para permitir o envio de tropas americanas para proteger o Nordeste. Sondado [por Caffery], Aranha mostrou-se incrédulo[:] ‘se o Presidente Vargas concordasse com o que

⁷² Telegrama nº 46 da SERE para a Embaixada em Washington, 30/01/1943. AHI.

Welles propõe, seria derrubado pelas autoridades militares'. Dutra, o chanceler explicou, iria querer saber por que Washington poderia fornecer as armas para as tropas que queria estacionar no Nordeste, mas não poderia transferir armas ao Brasil. Em face dos argumentos de Aranha, o Departamento de Estado desistiu temporariamente da ideia. (HILTON, 1994, p. 372).

Mesmo após a assinatura de dois acordos sobre a instalação de missões militares norte-americanas no Rio de Janeiro em janeiro de 1941, vários obstáculos entravavam a obtenção de uma cooperação plena. O chefe da missão militar norte-americana no Rio de Janeiro, Lehman Miller, protagonizou vários embates com Góis Monteiro, chefe do Estado-Maior brasileiro, ao longo daquele ano. Miller não confiava que fosse genuíno o comprometimento do Brasil com os Aliados e com a causa da solidariedade hemisférica e teria manifestado suspeitas de que o Brasil não ficasse solidário aos Estados Unidos caso esse país entrasse na guerra. Essa desconfiança devia-se, em grande medida, à intransigente posição brasileira em relação à presença americana nas bases militares do nordeste. Os dois chefes militares assinaram, a 10 de julho de 1941, um acordo para regulamentar o plano de ação da então criada Comissão Militar Mista Brasil – Estados Unidos (*Term of Agreement of the Brazilian-American Joint Group of Staff Officers*), no qual constava a “promessa” brasileira de assistir à defesa comum do continente americano e de permitir o acesso a forças dos demais países americanos a suas bases navais e aéreas. Havia limitações, no entanto, que estabeleciam que a ocupação das bases só poderia ocorrer mediante pedido do governo brasileiro, em caso de ameaça ⁷³.

Mesmo depois de criada a Comissão Mista, não foram tomadas providências práticas para que se desse seguimento à questão, em grande medida devido à posição contrária de Góis Monteiro. O General afirmou, em resposta às reclamações de Miller acerca da falta de confiança nas intenções do Brasil, que a falta de confiança era recíproca. O General julgava que eram insuficientes, até o momento, as iniciativas de cooperação tomadas pelos Estados Unidos para colaborar com a situação das Forças Armadas brasileiras, que se encontravam extremamente mal equipadas. Essa foi, também, a justificativa do Ministro da Guerra Gaspar Dutra ao posicionar-se contrariamente à participação do Brasil em ações armadas preventivas em Açores e Cabo Verde e no

⁷³ Documento nº 5062 do Embaixador no Brasil para o Secretário de Estado, 25/07/1941 (Ver o Anexo). Foreign Relations of the United States Reports.

Suriname. Segundo Ricardo Seitenfus (1985, p. 356), os Estados Unidos⁷⁴ teriam sugerido que o Brasil tomasse parte em ações militares nesses dois locais, interessado em aumentar o envolvimento do Brasil com o conflito e facilitar a ocupação das bases do Nordeste.

A continuada aquisição de armas e munições alemãs também relativizava a aproximação com os Estados Unidos. No início de 1941, o episódio do aprisionamento, em Londres, do navio *Siqueira Campos*, que transportava armas compradas na Alemanha para o Rio de Janeiro, ilustra a situação do Brasil, que não descartaria a opção de se armar junto à Alemanha enquanto não encontrasse outra fonte que pudesse atender satisfatoriamente “às necessidades do seu rearmamento” (BANDEIRA, 2007, p. 387). O navio foi desembarcado com a ajuda do Departamento de Estado, que, por um lado, demonstrava compreensão em relação às necessidades estratégicas brasileiras. Por outro lado, a proclamação, em julho, de uma Lista Negra que compreendia mais de 1800 sociedades, associações, corporações e firmas da América do Sul cujas atividades sugeriam conexões financeiras e políticas com os países do Eixo, Alemanha e Itália, restringiu as trocas e negociações de companhias americanas com firmas brasileiras que constassem na lista e deu mostras da intolerância americana com a continuidade de relações comerciais e financeiras de empresas sul-americanas com empresas do Eixo.

A questão do acesso a armas e munições era, portanto, objeto de interesse fundamental do Brasil, e a negociação do convênio brasileiro-americano de Empréstimo e Arrendamento, que teve início também no mês de julho, inauguraram uma nova etapa do relacionamento bilateral em relação a essa questão.

3.1 O *LEND AND LEASE ACT*: A PRIMEIRA HORA DO APOIO AMERICANO AOS ALIADOS

A Lei de Empréstimo e Arrendamento (*Lend and Lease Act*) começou a ser discutido pelo Congresso americano no início de 1940. À época, o principal país-alvo do então projeto de lei de empréstimo e arrendamento era a Grã-Bretanha, ainda que o projeto contemplasse a possibilidade de extensão de empréstimos e arrendamento de armas e

⁷⁴ Ver a mensagem em que o presidente Roosevelt pergunta ao presidente Vargas se o Brasil estaria disposto e preparado para “dividir com os Estados Unidos” a possível tarefa de defender os Açores e Cabo Verde caso, frente a uma agressão alemã, Portugal assim solicitasse. Telegrama nº 525 do Secretário de Estado para o Embaixador no Brasil, 10/07/1941. Foreign Relations of the United States Reports.

munições também aos demais países vítimas de agressão. Esse projeto é considerado por muitos historiadores e analistas como um marco institucional do apoio americano aos aliados, mesmo antes da entrada dos Estados Unidos na guerra. Os argumentos favoráveis ao projeto vinham do Departamento de Estado e das Forças Armadas – a preocupação com a vulnerabilidade da Inglaterra, que se encontrava assediada pela Alemanha e poder-se-ia beneficiar sobremaneira do auxílio americano, foi mencionada por representantes dessas instâncias institucionais durante as discussões no Congresso. A oposição tampouco questionou a necessidade de os Estados Unidos superarem o isolacionismo e auxiliarem a Inglaterra e demais países necessitados, mas era contra a discricionariedade que o projeto de lei conferia ao poder Executivo no que concernia às decisões de empréstimo e arrendamento.

Somente um ano depois, no início de março de 1941, a discutida lei foi aprovada, primeiro pelo Senado e, depois, pela Câmara. Verificou-se, à época, pouca vontade política por parte da oposição republicana em barrar o projeto, e até mesmo relativo grau de unidade entre os partidos em torno da reconhecida necessidade de se auxiliar a Grã-Bretanha e demais nações necessitadas. O *lend and lease* era visto como uma ferramenta importante para a defesa dos Estados Unidos, e a Grã-Bretanha foi a primeira e maior beneficiada do programa: na sequência da aprovação do ato, foi também aprovado pelo Congresso um crédito inicial de 7 bilhões de dólares para financiar o “programa de auxílio incondicional ao Reino Unido”⁷⁵.

A possibilidade de o esquema do *lend and lease* vir a beneficiar o Brasil foi mencionada pouco tempo depois, em fins do mesmo mês de março, pelo Embaixador Carlos Martins⁷⁶ em ofício que aludia a outro grande interesse dos Estados Unidos em relação ao Brasil: a aquisição de minerais estratégicos. O ofício relata que, em reunião realizada no gabinete do presidente do Eximbank, a questão da compra direta de minerais estratégicos brasileiros por parte do governo norte-americano foi conectada ao plano de assistência material ao Exército brasileiro. O Departamento de Estado tinha interesse em acordo que possibilitasse a aquisição ilimitada pelos Estados Unidos de materiais estratégicos brasileiros tais como manganês, cromita, diamantes industriais e cristais de quartzo, e oferecia ao Brasil um crédito imediato de 12 milhões de dólares para a compra de armas e munições para o Exército brasileiro. A menção ao *lend and lease* foi acessória,

⁷⁵ Ofício nº 183 da Embaixada em Washington para a SERE, 19/03/1941. AHI.

⁷⁶ Ofício nº 199 da Embaixada em Washington para a SERE, 24/03/1941. AHI.

mas despertou o interesse do Embaixador, que considerou “lógica” a possibilidade, já que “o Brasil empreenderia o seu equipamento militar não somente para defesa própria[,] mas também para a defesa do Continente”.

As negociações para a assinatura de um convênio entre Brasil e Estados Unidos no âmbito do *lend and lease* tiveram início naquele mês de julho, quando uma primeira versão do texto do convênio foi transmitida ao Brasil, constando as condições da proposta, medidas para a proteção de direitos de patentes e a reserva, da parte dos Estados Unidos, de suspender ou protelar as entregas de material quando, “na opinião do Presidente dos Estados Unidos da América, a sua continuação não fo[sse] consistente com as necessidades da defesa nacional” dos Estados Unidos ou do Hemisfério Ocidental ⁷⁷. Após a revisão do texto da primeira proposta por exigência brasileira, acrescentou-se ao texto do convênio que as entregas de material também poderiam ser suspensas pelo Brasil, que deixaria de aceitá-las caso o Presidente da República julgasse que os interesses de defesa do Brasil ou do Hemisfério Ocidental não estivessem sendo beneficiados pelas entregas ⁷⁸. Em 1º de outubro de 1941, Estados Unidos e Brasil firmaram o texto definitivo do Convênio de Empréstimo e Arrendamento, que previa empréstimos específicos para cada uma das armas das Forças Armadas brasileiras, que poderiam adquirir até 100 milhões de dólares em equipamentos nos três anos seguintes.

O convênio entre Brasil e Estados Unidos no âmbito do *lend and lease* foi, assim, extremamente significativo. Apenas seis meses após a aprovação do *Lend and Lease Act* pelo Congresso americano, após mais de um ano de negociações internas, o Brasil já se via beneficiado por esse programa “guarda-chuva”, que consagrou a discricionariedade do Departamento de Estado e do Presidente dos Estados Unidos para a concessão de empréstimos para a aquisição de armas e munição por países aliados, no contexto da Segunda Guerra Mundial. Se o próprio *Lend and Lease Act* pode ser considerado como um marco do rompimento americano com a política isolacionista de neutralidade em relação ao conflito, sendo que os Estados Unidos teriam declarado e institucionalizado seu apoio aos Aliados com o programa, poder-se-ia considerar também que o Brasil já sinalizava um relativo rompimento com a posição de neutralidade ao negociar um convênio no âmbito do *lend and lease*.

⁷⁷ Ofício nº 486 da Embaixada em Washington para a SERE, 10/07/1941. AHI.

⁷⁸ Ofício nº 591 da Embaixada em Washington para a SERE, 16/08/1941. AHI.

No entanto, o contexto indefinido e o grande volume de expectativas que se acumularam durante o ano de 1941, até o início de dezembro, dotaram o relacionamento bilateral entre Brasil e Estados Unidos de certa dose de contradições. Tanto o país do norte quanto o país do sul vacilavam ao testar os limites e as possibilidades que ofereceria uma aproximação definitiva e tinham objetivos ainda não alcançados um em relação ao outro. Argumenta-se, no entanto, que havia já consolidada uma pré-disposição de Vargas, operacionalizada por seu chanceler, de alinhar-se aos Estados Unidos. Ainda que as intenções do presidente brasileiro fossem encaradas com desconfiança por determinados setores políticos nos Estados Unidos e pela mídia americana em geral (BANDEIRA, 2007), e que, no Brasil, os círculos germanófilos do governo continuassem a oferecer dura oposição à opção americanista, a política externa brasileira ensaiou o alinhamento ao longo de 1941, e a resposta aos acontecimentos do final do referido ano foram significativamente rápidas e decididas, indicando alguma margem de planejamento prévio.

O ataque japonês a Pearl Harbor na manhã de 7 de dezembro de 1941 levaram à declaração de guerra dos Estados Unidos ao Japão e ao reconhecimento, no Congresso americano, do estado de guerra com a Alemanha e a Itália, em face da declaração de guerra pelos referidos países aos Estados Unidos. Em 11 de dezembro, portanto, os Estados Unidos encontravam-se em guerra contra os três países do Eixo, e a partir desse momento uma nova fase foi inaugurada no relacionamento bilateral dos Estados Unidos com o Brasil, que não mais poderia explorar os espaços e as possibilidades da neutralidade.

O teor da comunicação diplomática que se deu na sequência dos ataques deixa pouca margem à dúvida: o Brasil estava consciente, já em fins de 1941 e, portanto, antes mesmo da Conferência do Rio em 1942, de que seria necessário posicionar-se em relação ao conflito europeu. Mais ainda, o Brasil de Vargas parecia confortável com a opção do alinhamento definitivo com os Estados Unidos e com o rompimento da neutralidade em favor dos Aliados, em um posicionamento que relativiza o pensamento majoritário na historiografia. Conclusões como “a entrada dos Estados Unidos na guerra ameaçava forçar Vargas a fazer o que vinha tentando evitar: tomar atitude decisiva” (HILTON, 1994, p. 379) ou “a Vargas só restava lutar pela neutralidade” (BANDEIRA, 2007, p. 385) podem ter se baseado, assim, menos na política externa que Vargas de fato implementou do que em deduções baseadas na falta de consenso interno e nas expectativas geradas pelo período da barganha neutralista.

3.2 A CONFERÊNCIA DO RIO DE JANEIRO

Dois dias depois do ataque japonês a Pearl Harbor, o Departamento de Estado fez chegar a todas as embaixadas americanas uma comunicação invocando o compromisso de assistência recíproca e cooperação para a defesa das nações americanas que havia sido firmado na Reunião Consultiva de Havana, em 1940.⁷⁹ O reconhecimento, consolidado em Havana, de que uma ameaça à paz, à integridade territorial ou à segurança de qualquer país das Américas era preocupação para todos os países do continente foi também invocado pelo Departamento de Estado para solicitar uma reunião de consulta de chanceleres o mais rápido possível, na esteira do ataque sofrido pelos Estados Unidos. Assim, a III Reunião de Consultas de Ministros das Relações Exteriores foi convocada emergencialmente e pode ser considerada como o ápice da concertação panamericana em termos de defesa.

O encontro foi organizado às pressas e Washington conteve tentativas de que outras cidades que não a capital brasileira o sediassem – o Departamento de Estado acreditava que a “atmosfera psicológica” da cidade do Rio de Janeiro seria favorável aos objetivos americanos e também que o fato de a presidência do encontro recair nas mãos de Oswaldo Aranha facilitaria o fluxo das conversações.⁸⁰ Ainda que autoridades militares americanas tivessem idealizado uma declaração panamericana de guerra ao Eixo como resposta conjunta ao ataque sofrido pelos Estados Unidos, as expectativas do Departamento de Estado eram mais realistas e iam na direção da obtenção de um rompimento total de relações diplomáticas com o Eixo, por parte de todos os países americanos. O Departamento de Estado sabia contar com o apoio do Brasil a esse objetivo, com base em declarações do próprio presidente Vargas e de seus ministros mais próximos, que se reuniram no dia 8 de dezembro para declarar solidariedade aos Estados Unidos. Em telegrama do dia 08, Oswaldo Aranha informou Carlos Martins que a posição de solidariedade do Brasil havia sido transmitida ao presidente Roosevelt pelo próprio presidente Vargas e que julgava “necessária e urgente” a reunião de Ministros “a fim de dar forma à solidariedade continental”, sendo que a mesma poderia ser no Rio de Janeiro⁸¹.

⁷⁹ Telegrama circular nº 710(3)/16a do Secretário de Estado para todas as Representações Diplomáticas em Repúblicas Americanas, 09/12/1941. Foreign Relations of the United States Reports, vol. VI, p. 118.

⁸⁰ Telegrama nº 710 (3)/42 do Secretário de Estado para o Embaixador no Brasil, 14/01/1941. Foreign Relations of the United States Report, vol. VI, p. 128.

⁸¹ Telegrama nº 405 da SERE para a Embaixada em Washington, 08/12/1941. AHI.

A posição que se opunha aos objetivos americanos e um alinhamento definitivo e conjunto por parte das repúblicas americanas aos Estados Unidos era compartilhada pela Argentina e pelo Chile, e consubstanciou-se no termo “posição argentina” segundo autores como Seitenfus (1985, p. 380). Chile e Argentina opunham-se à concertação na medida em que ela significava decisões radicais e automáticas, em um posicionamento que já se consolidara na conferência panamericana de 1940, em Havana. A posição contrária à ruptura da neutralidade do Chile estava significativamente relacionada à vulnerabilidade da extensa costa pacífica do país. As atividades da marinha japonesa já haviam se mostrado ousadas com a manobra em Pearl Harbor, e o palco dos conflitos no Oceano Pacífico era preocupante. Ademais, o então presidente chileno, Juan Antonio Rios, não escondia suas preferências fascistas e se aproximava ideologicamente do Eixo (SEITENFUS, 1985, p. 382⁸²).

Em relação à Argentina, Seitenfus (1985, p. 381) argumenta que Buenos Aires atinha-se à “filosofia universalista”, defendida desde a década de 1930, e que a Argentina não queria se afastar de sua neutralidade porque era essa a melhor posição para a defesa de direitos econômicos e comerciais argentinos. Uma análise mais detalhada da evolução da posição Argentina em relação à Segunda Guerra Mundial elaborada por Stanley Hilton (1977b) atribui à derrota francesa em Compiègne em 1940 e à posterior capitulação da França o caráter de divisor de águas na posição argentina, que teria se distanciado do apoio aos Aliados a partir daquele momento. Em meados de 1940, Rodrigues Alves (apud HILTON, 1977b, p. 202), então Embaixador brasileiro em Buenos Aires, informava a Aranha que o número de germanófilos aumentava assustadoramente na Argentina, e que a situação era de geral incerteza: “o inquietante é que se observa agora o propósito de se fazer uma política externa contrária à dos Estados Unidos”.

Outros três países sul-americanos, Peru, Bolívia e Paraguai, também estavam pouco entusiasmados com a perspectiva de abandonar a neutralidade às vésperas da Conferência do Rio, mas mudaram de posição logo nos primeiros dias do encontro, frente às promessas norte-americanas de fornecimento de equipamento militar e de ajuda econômica (SEITENFUS, 1985, p. 382). Percebe-se o recurso frequente dos Estados Unidos a esse tipo de promessa, que sensibilizava os países latino-americanos em questões vitais: o subdesenvolvimento econômico e a vulnerabilidade em termos de defesa. No caso do

⁸² Ver nota de rodapé n° 32.

Brasil, promessas desse mesmo teor estavam na pauta do relacionamento bilateral desde a Missão Aranha e continuavam a gerar parcos resultados em termos efetivos. Mas o anfitrião da Reunião revelaria também o seu apoio à solidariedade interamericana e ao rompimento com o Eixo durante a abertura da Conferência.

Em mensagem inaugural para os trabalhos da Reunião do Rio de Janeiro, o presidente Getúlio Vargas manifestou sua confiança de que o sistema americano teria muito a contribuir para a defesa comum e integridade política das nações do continente. No âmbito dos encontros panamericanos, Vargas abandonava qualquer retórica de barganha neutralista e advogava que “a agressão aos Estados Unidos, no Oceano Pacífico, a que se seguiram as declarações de guerra de Alemanha e Itália ao grande país amigo, tinha, necessariamente, de agrupar-nos ainda uma vez”⁸³. No mesmo discurso, Vargas fez apologia à integração americana, argumentando que, por tratar-se de continente com pouca divergência linguística e aspiração pacífica, a união antevista por Bolívar balançaria as estruturas ideacionais do mundo.

Como em uma ensaiada troca de papeis, na mesma ocasião o chanceler Oswaldo Aranha retomava a ideia de instrumentalidade do sistema americano, ressaltando que "o pan-americanismo nunca foi um fim continental, mas um todo político, um meio de atingirmos necessidades mais amplas porque universais"⁸⁴. Aranha evocaria ainda o espírito de solidariedade continental, com o qual foi proposta a concertação para rompimento coletivo com as potências do Eixo e a criação da comissão especial que daria origem, em março de 1942, a uma Junta Interamericana de Defesa (JID). A posição revelada pelo chanceler não ia de encontro a seus esforços anteriores no sentido de aproximar o Brasil dos Estados Unidos, mas sugeria desprendimento em relação à maneira ideologizada por meio da qual essa aproximação foi, muitas vezes, concebida por ele. As dificuldades reais criadas pela insistente política americana de obstruir o fluxo de armas e munições, além do episódio da publicação da lista negra de empresas sul-americanas, deixavam o chanceler em uma situação cada vez mais delicada no governo, e ofereciam a seus inimigos políticos elementos para criticá-lo e desafiá-lo.

⁸³ Discurso do Presidente Getúlio Vargas na Sessão Inaugural da III Reunião de Consultas dos Ministros de Relações Exteriores das Repúblicas Americanas. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório Anual*. 1942, pp. 111- 113

⁸⁴ Discurso do Ministro Oswaldo Aranha na Sessão Inaugural da III Reunião de Consultas dos Ministros de Relações Exteriores das Repúblicas Americanas. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório Anual*. 1942, pp. 113-116

É curioso, no entanto, notar que há nuances que permanecem misteriosas em relação ao comportamento de Vargas e de Aranha no período que antecede a Conferência do Rio e durante as primeiras semanas da reunião. As intenções e os objetivos brasileiros são interpretadas pela historiografia de maneiras praticamente antagônicas em alguns casos, como se pode perceber comparando as análises de Frank McCann (1973) e Ricardo Seitenfus (1985), por exemplo. Para o primeiro, Vargas teria postergado a formalização de seu apoio até o último dia da Conferência, pressionado por seus generais germanistas, de um lado, e por Oswaldo Aranha, de outro lado. Vargas teria esclarecido a Welles que não poderia sustentar seu governo caso apoiasse o rompimento da neutralidade sem obter dos Estados Unidos maior grau de comprometimento com a necessidade de armar as Forças Armadas. Outra preocupação do presidente seria a intenção americana de consagrar o rompimento coletivo à revelia da oposição argentina – o Brasil acreditava que ficaria consideravelmente vulnerável em suas fronteiras meridionais caso a Conferência adotasse a posição do rompimento coletivo ao invés de trabalhar por um resultado consensual. Segundo o autor, Vargas teria preferido deixar os eventos correrem antes de se posicionar, mas Oswaldo Aranha teria ameaçado se demitir publicamente ao final da Conferência caso o Brasil não rompesse a neutralidade, e teria forçado o alinhamento definitivo aos Estados Unidos.

Já Seitenfus (1985, p. 384) percebeu no Brasil uma “firme solidariedade, tanto mais que, em um encontro entre Sumner Welles e Getúlio Vargas, a 16 de janeiro, [este] garante aos Estados Unidos que o Rio de Janeiro está decidido a apoiar inteiramente Washington em sua guerra contra o Eixo”. Logo quando da abertura dos trabalhos, Vargas, ciente da impossibilidade de continuar contando com a cooperação militar alemã, teria declarado a Welles que o desejo brasileiro de tornar possível a defesa do Brasil e do continente dependia da cooperação americana. Sumner Welles telegrafou do Rio a Roosevelt informando que os Estados Unidos deveriam levar a sério o direito do Brasil, como amigo e aliado, de armar-se e receber aviões, carros e artilharia costeira para promover sua defesa adequadamente, dando destaque para a região Nordeste. Segundo McCann (1973, p. 257-258), essas promessas de Welles a Vargas teriam provocado um estremecimento entre o subsecretário de Estado e Cordell Hull, que as julgou exageradas e desnecessárias. O que para Welles fora uma bem sucedida tentativa de preservar a unidade das Américas e garantir o apoio do Brasil à proposta de Washington, para Hull consubstanciara-se num acordo pouco sábio e injustificável.

Apesar do apoio do Brasil, que, velado ou oficial, era considerado um fato pelos americanos desde o início dos trabalhos, a proposta inicial que estes trouxeram à Conferência teve de ser revista frente à oposição de Argentina e Chile. Até o dia 22 de janeiro, tentou-se negociar a proposta inicial, que concluía da impossibilidade de os países do continente americano continuarem a manter relações diplomáticas com o Eixo e da necessidade automática, de um rompimento coletivo com a posição de neutralidade. A partir do dia 23 de janeiro, já que a proposta inicial foi recusada por ambos os governos já citados, uma nova proposta foi posta em negociação e logo aceita, já que a redação formulava uma recomendação de rompimento das relações diplomáticas com o Eixo, ficando a decisão de quando e como efetuá-la sob a discricionariedade de cada país.

A nova redação foi recebida com frustração nos Estados Unidos, e constituiu-se, segundo o *New York Times*, na “maior vitória diplomática da Argentina”⁸⁵. A partir daí, durante os cinco dias que se passaram até o fechamento da Conferência a 28 de janeiro, o Brasil teve que decidir-se acerca de seu próprio rompimento com os países do Eixo. Ainda que o novo texto da resolução que seria aprovada tivesse caráter recomendatório, a expectativa era que o Brasil não esperasse o fim dos trabalhos para romper as relações diplomáticas com Alemanha, Itália e Japão.

De fato, Oswaldo Aranha oficializou o rompimento – diplomático e comercial – do Brasil com os países do Eixo durante a última sessão plenária da Conferência. Poucos dias antes, as embaixadas brasileiras em Berlim, Roma e Tóquio foram avisadas de qual seria o rumo da política externa brasileira e da iminente ruptura, ao que as respostas dos países do Eixo variaram da frieza alemã à irritação italiana. Em seu discurso, o chanceler mencionou a tradição pacifista brasileira e defendeu a posição de neutralidade que o país mantivera até o momento em que a América fora agredida pelo Eixo. Frente a essa agressão, e levando em conta a recomendação da III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, o Brasil teria que adotar outra atitude, a de solidariedade efetiva com a América, de modo que rompia suas relações diplomáticas e comerciais com os três países do Eixo. Somado ao simbolismo do rompimento das relações diplomáticas, ressalte-se que o rompimento também das relações comerciais, um “pedido complementar da Conferência” (SEITENFUS, 1985, p. 391), trouxe consequências sérias ao Brasil em termos de alcance prático, já que o Brasil ainda mantinha saldos comerciais

⁸⁵ Telegrama nº 67 da Embaixada em Washington para a SERE, 24/01/1942. AHI.

significativos, principalmente, com a Alemanha. A partir daquele momento, de fato, o Brasil passava a apostar todas as suas fichas na cooperação com os Estados Unidos.

A resposta da Alemanha ao rompimento das relações diplomáticas pelo Brasil teve contornos de violência, em grande medida, já que a partir de 1942 tiveram início ataques de submarinos alemães a embarcações brasileiras. A agressividade dos submarinos alemães fazia vítimas entre todos os países Aliados, em uma estratégia que ficou conhecida como guerra submarina. Navios brasileiros passaram a ser torpedeados, inclusive, em águas estrangeiras, como ilustra o caso do afundamento do vapor brasileiro *Olinda* em Norfolk, a 80 milhas de Nova York, em fevereiro de 1942, por um submarino alemão ⁸⁶. Posteriormente, a política de agressividade da Alemanha em relação ao Brasil durante todo o primeiro semestre de 1942 levaria à declaração de guerra do Brasil ao Eixo a 22 de agosto daquele ano, em grande medida em resposta às reações internas de repúdio à agressividade alemã e aos protestos, tanto da população quanto de representantes do grupo pró-Aliado do governo, contra o torpedeamento de navios brasileiros. Argentina e Chile mantiveram-se neutros até 1944 e 1943, respectivamente, e essa posição traria reflexos para o relacionamento de ambos os países com os Estados Unidos.

3.3 A MISSÃO SOUZA COSTA NOS ESTADOS UNIDOS E OS ACORDOS DE WASHINGTON

Segundo Seitenfus (1985, p. 392), “o período que se segue à Conferência do Rio de Janeiro é um dos mais ricos da história da cooperação entre o Rio de Janeiro e Washington”. O envio do Ministro da Fazenda do Brasil, Arthur de Souza Costa, a Washington, em missão confiada pelo presidente Vargas, resultou em uma série de novos acordos de cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos, com destaque para a área de cooperação militar. Souza Costa chegou a Washington no dia 06 de fevereiro de 1942, acompanhado de João Daudt de Oliveira, Valentim Bouças, Garibaldi Dantas e Claudionor Lemos, assistentes do Ministério da Fazenda, e do primeiro secretário Décio de Oliveira. Os acordos assinados por ocasião da Missão Souza Costa ficaram conhecidos como

⁸⁶ Telegrama nº 137 da Embaixada em Washington para a SERE, 22/02/1942. AHI. Em relação à guerra submarina e aos ataques sofridos pelo Brasil, Seitenfus (1985, p. 408) menciona e desqualifica o boato que se espalhou no Brasil, ao término da guerra, segundo o qual os Estados Unidos teriam sido responsáveis por

Acordos de Washington e abarcam áreas distintas de cooperação. A interpretação acerca dos resultados dos Acordos de Washington não é consensual na historiografia – há as interpretações críticas, como a de McCann (1973), que considera que o alcance dos acordos foi limitado e que o Ministro da Fazenda foi um mau negociador, e as interpretações mais positivas, como a de Seitenfus (1985, p. 393), que acredita que os dois países, na ocasião, estabeleceram “vínculos tão sólidos que duram até hoje”.

O principal acordo assinado durante a Missão Souza Costa foi uma nova edição do convênio brasileiro-americano do *lend and lease*, que ampliava o crédito concedido ao Brasil para seu aparelhamento bélico de 100 para 200 milhões de dólares. Além da ampliação do valor do crédito concedido ao Brasil, os Estados Unidos aceitaram também ampliar o tipo de equipamento militar que o Brasil poderia adquirir junto ao país do norte, com uma redução de 65% do preço real. Segundo o acordo, os fornecimentos de materiais para o Brasil seriam escalonados até o ano de 1948, e os países signatários afirmavam sua determinação de cooperarem em conjunto para sua proteção comum até que tivessem desaparecido as ameaças ao continente americano ⁸⁷. No que diz respeito ao fornecimento americano de armas para o Brasil, o Embaixador Carlos Martins demonstra otimismo em relação aos frutos que o Brasil poderia colher como resultado de sua política de solidariedade consolidada na III Reunião de Ministros, ao contrário da Argentina. Em ofício do dia 26 de março, o Embaixador relata o fracasso de uma missão militar de compras argentina aos Estados Unidos, e compara esse fracasso aos bons resultados da Missão Souza Costa ⁸⁸.

Outros acordos assinados por ocasião da missão do Ministro da Fazenda foram um acordo para a compra de borracha, com a concessão de um auxílio de 5 milhões de dólares para auxiliar no desenvolvimento do saneamento básico no vale amazônico; um acordo de concessão de crédito de 100 milhões de dólares pelo Eximbank para o desenvolvimento da produção de materiais estratégicos e outros recursos naturais do Brasil; um acordo de 5 milhões de dólares para obras ligadas à área de saúde e de saneamento, com base em oferta de Nelson Rockefeller, Coordenador de Negócios Interamericanos; e um acordo com o Eximbank sobre o financiamento, de até 14 milhões de dólares, do aparelhamento da estrada de ferro Vitória – Minas, com cláusulas também a respeito da obrigatoriedade de

ataques a navios brasileiros, interessados em catalisar o processo que levaria à declaração de guerra do Brasil à Itália e à Alemanha.

⁸⁷ Telegrama nº 147 da Embaixada em Washington para a SERE, 26/02/1942. AHI.

compra do minério de ferro brasileiro por parte da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos⁸⁹. Este último acordo envolveu negociações também com o Visconde Halifax, Embaixador do Reino Unido em Washington, na medida em que se analisou uma proposta britânica de transferência ao governo brasileiro de propriedades mineiras da *Itabira Iron*⁹⁰.

Percebe-se que os Acordos de Washington trataram de temas amplos, intimamente relacionados aos objetivos de desenvolvimento nacional do Brasil. Para Seitenfus (1985), as condições oferecidas pelos Estados Unidos foram vantajosas, e os acordos foram concluídos com tanta rapidez que derrubaram as restrições que o Brasil ainda sustentava em relação à militarização definitiva do Nordeste e do arquipélago de Fernando de Noronha. O autor associa ao bom momento do relacionamento bilateral e ao sucesso dos Acordos de Washington o fato de Vargas ter aprovado a presença de três destacamentos de soldados norte-americanos instalados no Nordeste e em Fernando de Noronha, depois de muita insistência dos Estados Unidos. Segundo o Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Oswaldo Aranha teria convencido o presidente Vargas de que os três destacamentos da Marinha americana que aportariam em Recife, Natal e Belém eram formados apenas por oficiais a serviço “pessoal”, e não por guardas ou *marines* ativos, de forma que o presidente “finalmente” aprovara a presença dos destacamentos no Nordeste brasileiro⁹¹.

Para Frank McCann (1973), a Missão Souza Costa não obteve os resultados a que poderia ter chegado, caso seu negociador chefe, o Ministro da Fazenda do Brasil, tivesse adotado uma postura mais enérgica. Segundo o autor, Vargas não teria permitido a ida de Oswaldo Aranha a Washington para as negociações, temeroso de que uma missão bem sucedida, somada ao sucesso que o chanceler obtivera à frente da II Reunião de Consulta, pudesse dar a Aranha um nível sobremaneira elevado de prestígio. Arthur de Souza Costa, que nem de longe tinha a mesma desenvoltura ou um relacionamento tão bom com os americanos, poderia chefiar as negociações sem oferecer ameaça à estabilidade do governo e provocaria menor grau de secessão entre os ministros próximos a Vargas. Essa não seria, inclusive, a última vez em que Vargas esvaziaria o potencial negociador de Oswaldo Aranha, temeroso do prestígio e do sucesso de seu chanceler.

⁸⁸ Ofício nº 154 da Embaixada em Washington para a SERE, 26/03/1942. AHI.

⁸⁹ Ofício nº 127 da Embaixada em Washington para a SERE, 18/03/1942. AHI.

⁹⁰ Ofício nº 119 da Embaixada em Washington para a SERE, 9/03/1942. AHI.

⁹¹ Telegrama nº 558 do Embaixador no Brasil para o Secretário de Estado, 23/02/1942. Foreign Relations of the United States Reports.

O autor relata que, durante a missão, um dos assessores de Souza Costa, o economista e conselheiro financeiro pessoal do presidente Valentim Bouças, insatisfeito com o rumo que tomavam os acordos negociados por Souza Costa, agiu à revelia de seu chefe em Washington e teve conversas com oficiais americanos de sua confiança. McCann relata também o conteúdo de algumas trocas de correspondência entre Bouças e o presidente Vargas durante as semanas da missão, numa indicação de que ambos mantiveram aberto um canal de comunicação direto e independente de Souza Costa. Valentim Bouças discordava, por exemplo, da maneira como se conduziram as negociações com Nelson Rockefeller, que, na opinião do brasileiro, estava preocupado somente com os lucros da exploração de borracha e não com o desenvolvimento da região Amazônica. Além de oferecer um montante de crédito inicial que seria nulo em uma região tão vasta e precária, o programa de desenvolvimento daria uma margem de autoridade executiva ínfima ao Brasil, já que os americanos administrariam os serviços e os recursos financeiros, numa abordagem que poderia ser classificada como “imperialista” (BOUÇAS apud MCCANN, 1973, p. 264).

Em carta para Getúlio Vargas, Bouças relatou que Souza Costa não o havia autorizado a apresentar aos americanos uma proposta de estabelecimento de uma agência oficial do governo brasileiro para direcionar os recursos para programas de desenvolvimento, sendo que os americanos poderiam contribuir com assistência técnica. Souza Costa teria dito que os brasileiros estavam em Washington autorizados a receber propostas, e não a fazê-las. Curiosamente, McCann argumenta que, ainda que se pudesse supor que o Ministro Souza Costa exemplificava a mentalidade dependente típica de um povo tradicionalmente colonial, era mais provável que a abordagem do ministro estivesse relacionada ao hábito de lidar cuidadosamente com credores, típico de um ministro de finanças de um país tradicionalmente devedor. Ainda assim, reconhece que a missão teve resultados significativos, inclusive para os Estados Unidos:

os Acordos de Washington podem não ter dado ao Brasil tudo o que este poderia ter obtido por meio de uma diplomacia mais enérgica e demandante, mas eles representaram o programa de assistência militar e econômica mais amplo que os Estados Unidos jamais experimentaram na América Latina (MCCANN, 1973, p. 267) ⁹².

⁹² Tradução livre.

Apesar do amplo escopo e da grande variedade dos acordos assinados durante a missão, a entrega de armas, equipamentos e meios de transporte para fins militares e de defesa, o principal objetivo do Brasil no que concernia a cooperação militar com os Estados Unidos à época, continuou a enfrentar significativos desafios. O ritmo lento das entregas e das concessões de importação desse tipo de material continuou a ensejar um consistente volume de comunicação diplomática acerca do tema, em que o Brasil assumia constante posição de demandante. Em carta para o presidente norte-americano escrita em julho de 1942, por exemplo, Getúlio Vargas lamentava o torpedeamento de mais um grande navio brasileiro, fruto da guerra submarina, e solicitava pessoalmente a ajuda de Roosevelt para que se pudesse concluir em condições satisfatórias o convênio de arrendamento de embarcações, já que ainda não fora possível às autoridades americanas atender às solicitações de importação de lanchas-torpedeiras e de caça-submarinos que o Brasil contava receber, “como acordado na Missão Souza Costa”⁹³.

Não houve, tampouco, amenização do processo de recrudescimento do controle exercido pelos americanos sobre os materiais estratégicos exportáveis. Carlos Martins considerou “incompreensível”, por exemplo, um memorando do Departamento de Estado recebido pela embaixada, em que as autoridades americanas determinavam, em virtude das crescentes dificuldades criadas pela guerra, que somente poderiam ser exportados para países latino-americanos aqueles materiais que fossem essenciais para o seu desenvolvimento econômico – de acordo com o julgamento americano. Carlos Martins perguntava-se, assim, quem seria mais capaz para julgar quais os materiais essenciais ao desenvolvimento senão os governos dos próprios países que o estavam perseguindo e julgava mais apropriado que às autoridades americanas coubesse, apenas, reservar-se o direito de recusar as licenças de exportação que fossem consideradas contrárias ao interesse dos Estados Unidos⁹⁴.

De qualquer forma, no curto espaço de tempo de um ano, entre 1941 e meados do ano de 1942, as relações entre Brasil e Estados Unidos haviam se aprofundado sobremaneira: evoluíram de uma aliança incerta, guiada, em grande medida, por expectativas não necessariamente satisfeitas de ambas as partes, para uma situação de alinhamento em que não se vislumbrava a possibilidade de voltar atrás. O Brasil e os

⁹³ Carta de Getúlio Vargas a Franklin Delano Roosevelt, 30/07/1942. AGV.

⁹⁴ Ofício nº 10 da Embaixada em Washington para a SERE, 11/03/1942. AHI.

Estados Unidos eram aliados em um contexto de guerra mundial, e os acordos assinados por ocasião da Missão Souza Costa refletiam, em alguma medida, o adensamento das relações bilaterais:

“a colaboração militar e econômica entre Brasil e os EUA assumia dimensões cada vez maiores. Os dois governos cooperaram no desmantelamento da rede de espionagem alemã no Brasil, a Marinha de Guerra e a Força Aérea Brasileira auxiliavam unidades americanas no patrulhamento do Atlântico Sul, pilotos e aviões da FAB chegaram a participar do afundamento de submarinos alemães, as bases no Nordeste possibilitavam o trânsito de aviões dos EUA para o Mediterrâneo e o Oriente Médio, o Rio de Janeiro resolveu permitir o estacionamento de três destacamentos de fuzileiros americanos no Nordeste para defender essas bases” (HILTON, 1994, p. 391).

3.4 A PRESENÇA MILITAR AMERICANA NO BRASIL E A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO CONFLITO: O PREÇO DA PERMUTA

A consolidação da presença militar americana no Brasil, concentrada na região Nordeste, deu-se em duas etapas, basicamente. Em um primeiro momento, logo após o ataque japonês a Pearl Harbor, o presidente Roosevelt, na esteira da declaração de solidariedade do Brasil aos Estados Unidos, solicitou a Vargas o envio de aproximadamente cinquenta militares americanos às bases nordestinas de Natal, Belém e Recife. A justificativa era a de que os Estados Unidos já não mais poderiam usar a rota do Pacífico “e que assim se tornava imprescindível aos voos para a África a escala em Natal” (BANDEIRA, 2007, p. 392). A autorização do Brasil para que esse pequeno contingente se instalasse nas bases deu-se já no bojo do *Term of Agreement* que havia sido assinado por Dutra e Miller em julho de 1941, e o pequeno número de militares já foi suficiente para despertar reações negativas entre os oficiais brasileiros. Moniz Bandeira (2007, p. 392) faz referência a um telegrama ilustrativo do General Gustavo Cordeiro de Farias em que este relata a recepção nada amigável que dispensou a um grupo de fuzileiros e oficiais americanos, “de cuja condição de técnicos ele duvidava” – o General não permitiu que o

grupo deixasse os aviões, enquanto não chegassem ordens explícitas do Ministério da Guerra do Brasil.

O segundo momento, em que a presença militar americana no Nordeste brasileiro tornou-se mais numerosa e significativa, deu-se no contexto da Missão Souza Costa, que ocorria em Washington. Por um lado, o Ministro da Fazenda do Brasil encontrava-se na capital americana para assinar os acordos de cooperação militar e econômica após o rompimento de relações diplomáticas do Brasil com o Eixo – colhia, portanto, os frutos do alinhamento. Por outro lado, o governo americano solicitava com vigor ao Brasil que autorizasse a elevação dos números do contingente no Nordeste. Os quase mil oficiais que foram enviados a Belém, Natal, Recife e Fernando de Noronha viriam desarmados, para executar tarefas administrativas e atender ao crescente número de voos com escala na região, que já se aproximavam de 50 por dia.

Assim, quando, em agosto de 1942, o Brasil declarou guerra às potências do Eixo, a região Nordeste já contava com um considerável efetivo de oficiais americanos operando voos e realizando tarefas em suas bases.

A declaração de guerra do Brasil ao Eixo foi recebida com aplausos pelos Estados Unidos – Roosevelt enalteceu a coragem do Brasil, e o país recebeu diversas manifestações de simpatia por meio de suas embaixadas no exterior. No entanto, a rotina do país modificou-se pouco após esse momento de ruptura, mesmo no ambiente militar. Até 1944, pode-se considerar que o Brasil teve, predominantemente, papel de espectador em relação aos conflitos que se desenvolviam nos continentes europeu, africano e asiático, mas que não alcançaram as Américas diretamente. Nesse sentido, a evolução da participação do Brasil no conflito acompanha o processo de evolução da participação dos Estados Unidos, que restringiram sua participação no conflito ao Pacífico até 1943, quando da invasão aliada da Itália. Frank McCann (1973, p. 298) defende, por exemplo, que o Brasil permaneceu no estágio da proclamação e do discurso até o final de 1942, aproximadamente. Na sequência da declaração de guerra, somente “suas [do Brasil] unidades navais conheciam a realidade de caçar inimigos sorrateiros e perigosos, mas a vida do resto do país permaneceu bastante parecida com o que era antes”⁹⁵.

Em fevereiro de 1943, um encontro que deveria ter sido secreto entre o presidente Vargas e o presidente Roosevelt teve lugar em Natal, na região Nordeste do Brasil – tão

⁹⁵ Tradução livre.

valorizada pelos Estados Unidos por sua posição estratégica ao longo de todo o período da guerra. O presidente Roosevelt estava em trânsito, voltando de Casablanca, no Marrocos, onde acabara de se encontrar com Winston Churchill, e essa sequência de encontros, em que o presidente americano desviou sua rota de volta a Washington somente para conversar pessoalmente com Vargas no Brasil, foi sobremaneira significativa. Ao preparar Getúlio Vargas para o encontro com Roosevelt, Oswaldo Aranha destacou uma série de resultados que o Brasil buscava alcançar como consequência de seu envolvimento na Segunda Guerra Mundial, que iam desde as já conhecidas ambições de desenvolvimento material do poderio econômico e bélico do país até preocupações mais políticas, como a consolidação da proeminência do Brasil na América do Sul, o estabelecimento de uma solidariedade mais íntima com os Estados Unidos e maior prestígio de sua posição relativa no cenário da política internacional.

A conferência de Natal não alcançou um escopo tão amplo quanto almejado por Oswaldo Aranha, mas teve expressivo significado. Seu impacto foi grande entre os vizinhos americanos do Brasil, impressionados com o que foi considerado uma manifestação inequívoca da aliança e do bom relacionamento pessoal entre os presidentes do Brasil e dos Estados Unidos. Foi discutida no encontro a possibilidade de o Brasil enviar contingente militar para a África, sendo que os Estados Unidos novamente acenaram com a possibilidade dos territórios portugueses:

Quando Roosevelt fez escala em Natal, Vargas foi ao seu encontro; o líder americano abordou a possibilidade de o Brasil enviar tropas aos Açores e Cabo Verde para substituir as portuguesas, liberando estas para a defesa de Portugal. [...] Vargas era cauteloso, mas Aranha via uma oportunidade inesperada de aumentar a influência do Brasil e demonstrou entusiasmo – entusiasmo demais para os britânicos.” (HILTON, 1994, p. 405-406).

Para Frank McCann (1973, p. 351), a conferência de Natal marcou também uma mudança na política externa dos Estados Unidos para o Brasil: após a conferência, os oficiais americanos começaram a se preocupar com a paz e a pensar que, caso outra república americana tomasse parte na guerra, a posição dos Estados Unidos como líder e porta voz das Américas se fortaleceria no contexto do pós-guerra.

A preocupação do chanceler brasileiro com a organização da paz após o fim do conflito começou a se expressar nas trocas telegráficas com a Embaixada de Washington já

em março de 1943. Em análise sobre o contexto em que a paz seria construída, Carlos Martins constatou a tendência dos Estados Unidos de “tomarem parte ativa na organização do mundo de após guerra”, em grande medida devido à participação do país na guerra, política e militarmente, “em proporções muito mais intensas e com repercussões internas muito mais graves do que na guerra passada”⁹⁶. A partir desse momento, fortaleceu-se na política externa significativamente ideologizada de Oswaldo Aranha a expectativa de que o Brasil, aliado cada vez mais íntimo dos Estados Unidos, com quem deveria compartilhar valores cada vez mais profundos, teria um lugar especial na nova configuração de poder que emergiria ao final da guerra – um lugar tão especial quanto era especial a amizade do Brasil com os Estados Unidos.

Pouco depois do encontro de Natal, um episódio singelo, porém significativo do relacionamento bilateral demonstrou que as expectativas do Brasil em relação a qual seria o seu lugar na ordem do pós-guerra já começavam a se frustrar. Para ilustrar o apoio irrestrito que o Brasil ora oferecia aos Estados Unidos, o Brasil aderiu à Declaração das Nações Unidas e à Carta do Atlântico poucos dias depois do encontro dos presidentes. O Embaixador Carlos Martins foi, portanto, convidado para uma cerimônia de saudação, em que o Brasil seria homenageado pela adesão. O Brasil ficou melindrado, no entanto, porque o Iraque fora convidado, pelo mesmo motivo, para a mesma cerimônia, que consistiria em uma homenagem conjunta. Oswaldo Aranha instruiu Carlos Martins a declinar do convite, já que, muito embora o Brasil estivesse honrado com a ideia e não quisesse, de forma alguma, ofender ao Iraque, considerava que as posições de ambos os países não eram comparáveis, nem seus pontos de vista. Tampouco se comparavam as afinidades de cada país com os Estados Unidos, ou as motivações que haviam levado cada um dos países ao envolvimento com a guerra⁹⁷.

Importante ressaltar que a crise política que ocorreu no Departamento de Estado e que resultou na renúncia de Sumner Welles da Subsecretaria de Estado em setembro de 1943 acabou por privar o Brasil de um importante interlocutor junto à diplomacia americana. Welles sempre incorporou ao máximo o espírito da boa-vizinhança, era próximo ao presidente Roosevelt e relacionava-se especialmente bem com o Embaixador Carlos Martins. Em abril de 1944, já afastado da diplomacia oficial, Welles publicou um artigo no *Washington Post*, argumentando que o esforço de guerra do Brasil não estava sendo

⁹⁶ Ofício nº 204 da Embaixada em Washington para a SERE, 15/03/1943. AHI.

⁹⁷ Telegrama nº 70 da SERE para a Embaixada em Washington, 23/02/1943. AHI.

reconhecido, tampouco recompensado. Segundo relato de Carlos Martins, o artigo mencionava que a solidariedade do Brasil para com os Estados Unidos partia tanto do governo brasileiro quanto de seu povo e que sem a disponibilização, pelo Brasil, das bases aéreas e navais para uso de oficiais americanos, além da proteção a navios e aviões americanos oferecida pela Marinha do Brasil, a ação das nações unidas na África jamais teria sido possível. Ainda, Sumner Welles incitou os Estados Unidos a perseguirem uma aproximação cada vez maior com o Brasil, que, na opinião do ex-Subsecretário de Estado, só perdia para a Rússia em termos de possibilidades de desenvolvimento ⁹⁸.

Em junho daquele ano, partiria do Brasil o primeiro contingente da Força Expedicionária Brasileira (FEB), composto de mais de 5 mil homens, em direção à Itália. O projeto da FEB não era de forma alguma inédito, e tampouco consensual. Como se pode perceber na mensagem de abril de 1944 ⁹⁹ do Secretário de Estado americano Cordell Hull para o Almirante William D. Leahy, o representante americano para o grupo de chefes militares dos Aliados, esse grupo já havia aprovado, preliminarmente, o envio de uma FEB para o palco de conflito europeu já no início de 1943. O Departamento de Estado manifestava-se favorável a esse projeto, já que fortalecer a posição e a voz do Brasil no pós-guerra significaria fortalecer a posição e a voz dos Estados Unidos, e considerando também que o envio da FEB “levantaria a moral pública brasileira”. Ademais, julgava que o momento era adequado para sua implementação, pois havia, no Brasil, expectativa e crescente impaciência, e o Departamento de Estado queria evitar que os críticos do presidente Vargas conseguissem capital político com o atraso no envio da FEB. Para implementar o projeto, a aprovação dos demais aliados era necessária.

A aprovação do grupo de chefes militares aliados, o *Combined Chiefs of Staff*, foi comunicada pelo Secretário de Estado ao Embaixador no Brasil no dia 6 de maio de 1944 ¹⁰⁰, em telegrama que informa também que as datas para as movimentações dos primeiros contingentes da FEB seriam divulgadas em breve. A historiografia diverge no que tange as posições dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha em relação ao envio da FEB. Consoante à corrente majoritária, que considera que os Estados Unidos eram favoráveis ao envio, enquanto que os britânicos lhe eram contrários, Stanley Hilton (1994) acredita que, por

⁹⁸ Ofício nº 166 da Embaixada em Washington para a SERE, 27/04/1944. AHI.

⁹⁹ Documento nº 832.20/611 do Secretário de Estado para o *Chief of Staff*, 15/04/1944. Foreign Relations of the United States Reports.

¹⁰⁰ Telegrama 832.20/632a do Secretário de Estado para o Embaixador no Brasil, 06/05/1944. Foreign Relations of the United States Reports.

motivos políticos, para fortalecer o prestígio do Brasil, Washington apoiava o projeto da FEB em face da forte oposição de Londres, que se opunha à ideia de tropas brasileiras no campo de batalha. Segundo o autor, nas semanas que se seguiram à aprovação do envio da FEB pelo *Combined Chiefs of Staff*, o Departamento de Estado rejeitaria todas as objeções britânicas, inclusive do próprio Churchill.

Moniz Bandeira (2007, p. 399) baseia-se em uma entrevista, a ele concedida pelo Embaixador Moniz Aragão, para afirmar que, ao contrário do que se consagrou como conclusão majoritária na bibliografia, foi Londres que quis a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial. Segundo o autor, a Inglaterra precisou retirar seus contingentes da Itália para preparar a invasão da Normandia em junho de 1944 e, por isso, o Primeiro-Ministro britânico Winston Churchill “chamou o Embaixador do Brasil, Moniz de Aragão, e lhe disse que telegrafasse ao Itamaraty, pedindo ao governo que [se] preparasse para embarcar três divisões com destino à frente de luta na Europa”. A ideia inicial de que o Brasil enviasse soldados para combater o Eixo na África perdeu a importância com a expulsão dos nazistas daquele continente, ao que os americanos modificaram novamente os planos em relação às tropas brasileiras: pretendiam mandá-las para as Filipinas, no sudoeste da Ásia; mas “Churchill tomara todas as providências e, mesmo, já se entendera com governo de Washington sobre o assunto”.

Considerando-se que, por um lado, a documentação oficial do *Foreign Relations of the United States* corrobora a tese tradicional, já que contém telegramas em que o então Secretário de Estado americano manifestava seu apoio ao envio da FEB, e, por outro lado, o fato de Moniz Bandeira fazer referência apenas à entrevista que realizou com o Embaixador Moniz de Aragão, pode-se concluir que, a princípio, parece válida a tese mais veiculada na historiografia. É necessário que se averigüe, no entanto, junto a fontes oficiais do governo britânico, por exemplo, se há outras evidências do apoio de Londres ao envio da FEB.

Quer uma ou outra das teses seja válida, o projeto e a implementação do envio da FEB à Itália não parecem ter resultado em custos imediatos significativos para o relacionamento do Brasil com os Estados Unidos. A hipótese de desgaste no relacionamento relacionada à cooperação militar entre os dois países se verifica mais na questão da presença militar no Nordeste brasileiro do que na questão do envio das tropas. As dificuldades da cooperação e das ações conjuntas no Nordeste brasileiro foram inúmeras, de acordo com relatos de militares brasileiros que conviveram com os oficiais americanos e com sua maneira de proceder. Não raro os aviões viajavam sem autorização,

os oficiais americanos não prestavam informações aos brasileiros, ou os tratavam com descortesia. Mas esses fatos tampouco têm peso o suficiente para impactar significativamente um relacionamento como o que Brasil e Estados Unidos haviam construído ao longo do período de guerra.

O grande peso que se abateu sobre as relações entre Brasil e Estados Unidos ao final da Segunda Guerra Mundial foi o das expectativas frustradas – e esse peso se fez sentir muito mais sobre o Brasil do que sobre o grande vencedor da guerra. É ilustrativo que Oswaldo Aranha, em seus últimos momentos à frente do Itamaraty, tenha assinado com o Embaixador Caffery um acordo sobre o uso das bases aéreas no Norte e Nordeste, por aviões militares americanos no pós-guerra, em junho de 1944. O Brasil havia sido firme e até considerado intransigente pelos Estados Unidos ao sustentar, por muito tempo, postura contrária à presença militar americana em território nacional. Ao se aproximarem as perspectivas de fim do conflito, esse acordo foi assinado com base na reconhecida necessidade de vigilância permanente das áreas de interesse comum, e nos fortes vínculos que ora ligavam o Brasil aos Estados Unidos ¹⁰¹. A lógica que predominara ao longo dos últimos anos, segundo a qual ambos Brasil e Estados Unidos nutriam permanentes expectativas em relação um ao outro, que iam se realizando, parcial e mutuamente, à medida que um ou outro país cedia ou negociava cedeu lugar, nos últimos momentos do conflito, à lógica de um alinhamento ideológico e autossustentado.

Aranha se preocupava com a “necessidade de os Estados Unidos e o Brasil continuarem sua cooperação íntima no pós-guerra”, e queixava-se das negociações em torno da futura organização internacional não incluírem o Brasil, o que levou Hull a consultar Roosevelt sobre a conveniência de uma reunião de cúpula. Aranha foi convidado a ir a Washington resolver todas as questões pendentes, mas Vargas não deixou que ele aceitasse: “não me é possível viajar neste momento, por motivos independentes da minha vontade” ¹⁰². Progressivamente marginalizado no gabinete e frustrado, Aranha acabou abandonando o Ministério, em 21 de agosto de 1944, após crise ministerial. A última expectativa do chanceler americanista não se cumpriu, na medida em que o processo de conformação da Organização das Nações Unidas falhou em incorporar os demais países que não as grandes potências vencedoras da guerra ao seu núcleo decisório. A nova ordem,

¹⁰¹ Documento n° 16411 do Embaixador no Brasil para o Secretário de Estado, 14/06/1944. Foreign Relations of the United States Reports.

¹⁰² Telegrama n° 406 da SERE para a Embaixada em Washington, 07/08/1944. AHI.

assim como as anteriores, baseou-se na distribuição de poder conjuntural à época de sua concepção, e o lugar reservado ao Brasil ficou muito aquém do que fora esperado.

CONCLUSÕES

O período que se inicia em 1939 e vai até 1945 e corresponde, portanto, ao período de duração da Segunda Guerra Mundial, foi extremamente significativo para o relacionamento bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos. Até a década de 1930, predominava, ainda, certo desconhecimento entre os dois grandes países das Américas. Ainda que, com a Proclamação da República, em fins do século XIX, e com a política externa brasileira de orientação americanista do Barão do Rio Branco, que vigorou nas primeiras décadas do século XX, tenha havido relativa aproximação com os Estados Unidos e concomitante afastamento em relação à Europa, é com a Política de Boa Vizinhança de Roosevelt que o americanismo brasileiro passa a encontrar ressonância nos Estados Unidos. A Política de Boa Vizinhança expandiu os limites do panamericanismo na política externa americana, que priorizava, outrora, os países caribenhos da América Central, e países como Brasil e Argentina ganharam progressiva prioridade na agenda da política externa norte-americana ao longo da década de 1930.

O contexto de conflito de grandes proporções que se iniciou em 1939 constituiu-se em pano de fundo para um adensamento definitivo no relacionamento bilateral, na esteira do bom período em que Oswaldo Aranha serviu como Embaixador em Washington (1934 a 1938) e do acordo comercial assinado em 1935 – que constituiu o principal objetivo de Oswaldo Aranha à frente da embaixada. A missão Aranha, protagonizada por Oswaldo Aranha em 1939 após sua nomeação para o cargo de chanceler, inaugurou, de fato, uma nova era no relacionamento do Brasil com os Estados Unidos. Seu significado não é dedução simplista dos arroubos emocionados que caracterizavam a relação entre os dois países como a amizade mais sincera, tão presentes, à época da missão, nos discursos oficiais, tanto lá quanto cá, e na mídia. Decorre, antes, do contexto em que se deu a missão, em que ambos os países estavam interessados em aprofundar o relacionamento, criar mais fluxos comerciais e canalizar investimentos americanos para o Brasil. Ademais, quando da conclusão da missão, o predomínio das impressões positivas, tanto entre os norte-americanos quanto na diplomacia brasileira, criou expectativas também positivas acerca do futuro do relacionamento bilateral.

As expectativas, criadas em momentos iniciais da interação entre dois atores, correspondem a ideias pré-concebidas, e geram, desde esses primeiros momentos, papéis tentativos que os atores assumirão nessa interação – constituindo-se, portanto, no ponto de

partida para novos momentos de interação, na concepção de Alexander Wendt (1999). Ao descrever sua teoria acerca de como as identidades são construídas nas Relações Internacionais, o autor desenvolve o modelo de seleção cultural, mecanismo por meio do qual a evolução no relacionamento dos atores envolve a transmissão de determinantes do comportamento por aprendizado social e por imitação. Essa análise, muito embora pertença ao campo do conhecimento denominado de Teoria das Relações Internacionais, e não da História, é relevante quando se estuda a maneira pela qual evolui a relação entre dois países a partir de suas comunicações diplomáticas – o chamado ‘maço país’.

À medida que o relacionamento entre dois ou mais países progride no tempo, o maço adquire vida própria, e passa, ele mesmo, a influenciar a relação. Nesse sentido, a análise da comunicação diplomática entre Brasil e Estados Unidos no período estudado permitiu que se chegasse a uma conclusão mais geral acerca do papel do maço: as trocas diplomáticas, as formas de tratamento dispensadas, as características protocolares e cerimoniais que conformam a condução do relacionamento entre países é não só uma consequência das expectativas e dos objetivos desse relacionamento, mas constituiu-se também em um ponto de partida para novos momentos de interação. O maço é responsável por situar novos personagens envolvidos no relacionamento, e por transmitir o legado de fases anteriores às novas fases desse relacionamento. Assim, há fases em que predominam continuidades na condução da política externa bilateral, em que o maço adquire um papel quase que inercial. Em outros momentos, percebem-se rupturas que, ocasionadas por modificações tanto na conjuntura internacional quanto na conjuntura doméstica de cada país, ensejam novos rumos ao relacionamento e ao maço.

No caso do período de que trata esta dissertação, conclui-se que 1939 foi um ano em que prevaleceram rupturas. A relação entre Brasil e Estados Unidos entrou em uma nova fase, de crescente aproximação e de caráter prioritário, mesmo quando comparada aos trinta anos anteriores. O ano de 1939 marcou o início de uma fase de aproximação que, muito embora tenha se iniciado com certo grau de incerteza, progrediu para um alinhamento definitivo a partir de 1941. A missão Aranha constituiu-se em episódio central desse momento de ruptura, e seu principal resultado foi a construção de expectativas positivas em ambos os países e de uma imagem recíproca de amizade. Muito embora os resultados práticos da missão possam ter ficado aquém das possibilidades, defende-se que o *momentum* positivo que se seguiu à missão não deve ser minimizado ao se analisar o relacionamento bilateral, tampouco reduzido à ‘esfera do discurso’. Muito pelo contrário, a

esfera do discurso é fundamental para a atribuição de significados, para a construção de expectativas e para o delineamento de estratégias que extraíam do relacionamento resultados positivos para o interesse nacional no médio e no longo prazo. A atmosfera otimista e a construção da imagem de amizade e de aliança que se seguiram à missão Aranha inauguraram uma fase de movimentação sem precedentes no maço bilateral, em que se observa o aumento exponencial de trocas telegráficas, de temas tratados e de expectativas.

Esta dissertação também sugere que a obtenção, em 1940, do financiamento do Eximbank para a construção de uma usina siderúrgica de capital nacional no Brasil constituiu-se na maior vitória da diplomacia varguista nesse período, em grande medida porque ela se deu sem que o Brasil tivesse que oferecer muito em troca. Sobre esse processo negociador, foi possível chegar a duas conclusões principais acerca da questão siderúrgica brasileira e das negociações empreendidas com os Estado Unidos sobre essa questão entre 1939 e 1941. A primeira delas é que a atuação do então Embaixador do Brasil em Washington, Carlos Martins Pereira e Sousa, foi fundamental para o sucesso das negociações e é, em grande medida, subestimada pela historiografia. A contrapartida natural dessa conclusão é a de que a participação de Oswaldo Aranha nesse episódio é frequentemente sobrevalorizada pelo esforço de interpretação da historiografia.

A segunda conclusão, também elaborada levando-se em consideração a revisão bibliográfica empreendida em paralelo às investigações em fontes primárias, é que a historiografia tradicional está, muito provavelmente, equivocada ao afirmar que o apoio financeiro norte-americano só foi garantido após o discurso de 11 de junho. O telegrama de nº 161, enviado da embaixada em Washington para a Secretaria de Estado no dia 31 de maio de 1940 já continha a informação de que o tesouro americano financiaria a siderúrgica brasileira, e esse resultado inicial, posteriormente melhorado ao longo de negociações dos americanos com a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, foi alcançado sem a necessidade de recorrer a blefes – como o discurso é frequentemente interpretado pela bibliografia.

Permanecem, acerca desse tema, questões e lacunas a serem elucidadas. Se, por um lado, é também conclusão dessa dissertação que a opção americana foi adotada com mais assertividade do que comumente se descreve na bibliografia, por outro lado, a investigação mais minuciosa acerca de outras opções que foram acalentadas pelo governo Vargas, como a alemã, ou de supostas opções, das quais apenas se ouviu falar, como a japonesa. A

comprovação de que se cogitou uma opção japonesa, por exemplo, poderia levar à conclusão de que a política externa varguista identificava os limites das possibilidades de inserção e de negociação do Brasil em fronteiras muito mais distantes do que normalmente se imagina, no extremo oriente, longe das referências tradicionais europeias e do vizinho norte-americano. De qualquer forma, não resta dúvida de que a opção americana tornou-se prioritária para Vargas já em 1939, e que a condução da questão por Carlos Martins foi notadamente bem-sucedida.

Notadamente em relação à cooperação militar e à modulação das relações bilaterais a partir do ataque a *Pearl Harbor*, quando a questão da neutralidade torna-se mais importante, esta dissertação avança em relação à historiografia tradicional ao apontar incoerências e faltas de consenso entre autores. Discordâncias e inconsistências acerca da hesitação brasileira em romper com a neutralidade; dos resultados da Missão Souza Costa de 1942; do significado da presença militar americana no Brasil; das negociações que envolveram o envio da FEB à Europa ofereceram um interessante contraponto às fontes primárias acessadas. Na medida em que o esforço interpretativo da historiografia vai além dos fatos relatados nos documentos, abre-se um leque de possibilidades de conclusões e de associações que fazem da história uma ciência inescapavelmente subjetiva – assim como as demais ciências sociais.

As fontes primárias permitiram, sob uma ótica geral, a conclusão de que um padrão de relação se consolidou entre os dois países, durante o movimentado período da Segunda Guerra: o padrão de barganha. Esse padrão baseia-se na instrumentalização do relacionamento bilateral com vistas à realização de objetivos de ambos os interesses nacionais e na construção de expectativas recíprocas. Argumenta-se, em relação a essa barganha, que a exploração, pela política externa varguista para os Estados Unidos, da neutralidade do Brasil na Segunda Guerra não foi consistente o suficiente para que se pudesse caracterizá-la como ‘barganha neutralista’. A ideia de uma ‘barganha nacionalista’, que remonta ao paradigma nacional-desenvolvimentista e ao pragmatismo com que o relacionamento com os Estados Unidos foi encarado pela diplomacia do Estado Novo nesse período reflete com maior precisão o padrão identificado por esta dissertação, no qual há, também, espaço para doses de idealismo e para a imposição de certos caprichos brasileiros.

O bom relacionamento estabelecido entre Brasil e Estados Unidos entre 1939 e 1945 não se resumiu a uma aliança fundada em preceitos idealistas do americanismo, mas, principalmente, incorporou diversas expectativas de ganhos materiais e de consecução de

interesses pragmáticos. Por um lado, os Estados Unidos fomentaram fluxos de investimento à América Latina e ao Brasil, com o intuito de dar sustentabilidade ao seu padrão de trocas com o exterior, bem como meios de pagamento à demanda dos países do sul aos bens e capitais dos Estados Unidos; e foram instrumentais para a implementação da siderurgia nacional e para o aparelhamento militar. Por outro lado, o Brasil foi parceiro importante no contexto da Segunda Guerra Mundial, ao propiciar vantagens geopolíticas no cenário de conflito atlântico e na zona de exclusão no hemisfério americano.

Contudo, a evolução do relacionamento bilateral nesse período já aponta para relativo esgotamento, devido, sobretudo, a choques de expectativa. A política da Boa Vizinhança fora idealizada para transferir capitais para países que, com déficits no intercâmbio com os Estados Unidos, permaneceriam fieis supridores de produtos do setor primário. No caso brasileiro, a opção desenvolvimentista de Vargas visava a empregar capitais em um projeto siderúrgico e no aparelhamento das Forças Armadas, medidas que reduziriam a interdependência assimétrica pensada pelos Estados Unidos.

Um possível legado do período estudado pode ser encontrado na consolidação de um maço e de uma identidade positiva mutuamente aceita e autoalimentada que tem influência significativa para o relacionamento bilateral até os dias de hoje. A partir de 1945, as conjunturas internas de ambos os países alteraram-se sucessiva e significativamente. Também a conjuntura internacional, cujas características influenciam as relações bilaterais dos países de maneira tão intensa, sofreram enormes alterações ao longo dos períodos que se seguem ao período estudado. Finalmente, expectativas e interesses nacionais muito distintos dos defendidos entre 1939 e 1945 delinear-se-iam nos anos subsequentes. Muito embora esses períodos subsequentes não tenham sido estudados ao longo desta dissertação, e conclusões acerca da influência do período estudado sobre os períodos futuros demande um outro esforço de pesquisa, não parece exagerado afirmar que a inédita elevação do relacionamento bilateral a um grau tão elevado de instrumentalidade e de expectativas adquiriu uma parcela de vida própria no maço Brasil – Estados Unidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FONTES PRIMÁRIAS

1) Arquivo Histórico do Itamaraty – AIH, Rio de Janeiro

BRASEMB Washington

Ofícios

48/4/4 (1939)

48/4/5

48/4/6

48/4/7

48/4/8 (1940)

48/4/9

48/4/10

48/4/11

48/4/12

48/5/1 (1941)

48/5/2 (1942)

48/5/7

48/5/9 (1943)

48/5/10

48/5/11

48/5/12 (1944)

49/1/1 (1945)

Despachos

51/2/7 (1937 a 1939)

51/2/8 (1939 a 1940)

51/2/9 (1941)

51/2/10 (1942)

51/2/11 (1943 a 1944)

51/2/12 (1945)

Telegramas recebidos

51/4/17 (1936 a 1939)

51/5/1 (1940)

51/5/2 (1941)

51/5/3

51/5/4 (1942)

51/5/5 (1943)

51/5/6 (1944)

51/5/7 (1945)

Telegramas expedidos

52/1/12 (1939)

52/1/13 (1940)

52/1/14 (1941)
 52/1/15
 52/1/16 (1942)
 52/2/1 (1943)
 52/2/2
 52/2/3 (1944)
 52/2/4
 52/2/5 (1945)

BRASEMB Tóquio

Ofícios
 46/1/11 (1934)
 46/1/12
 46/1/13 (1935)

Telegramas recebidos
 46/5/8 (1931 a 1942)

Telegramas expedidos
 46/5/11 (1931-1937)
 46/5/12 (1938-1952)

Maço Pessoal

Almanaque do Pessoal (1944)

GUIMARÃES, A. **Dicionário Bio-bibliográfico Brasileiro** de Diplomacia, Política Externa e Direito Internacional (de A a Z). Rio de Janeiro: Edição do Autor, 1938.

Maço Temático – Siderurgia

Lata 1207
 Lata 1454

2) Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea – CPDOC/Fundação Getúlio Vargas

Arquivo Getúlio Vargas
 Arquivo Oswaldo Aranha

3) Foreign Relations of the United States Reports – FRUS

United States Department of State Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1939. General (1939)

United States Department of State Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1939. The American Republics (Brazil)

United States Department of State Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1940. General (1940)

United States Department of State Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1940. The American Republics (Brazil)

United States Department of State Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1941. The American Republics (1941)

United States Department of State Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1942. The American Republics (Brazil)

United States Department of State Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1943. The American Republics (Brazil)

United States Department of State Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1944. The American Republics (Brazil)

United States Department of State Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1945. The American Republics (Brazil)

FONTES SECUNDÁRIAS

LIVROS

ALENCASTRE, A. **Oswaldo Aranha: o mundo afro-asiático e a paz.** Serviço de Documentação do MTPS, 1961.

BANDEIRA, L. A. M. **Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950 – 1988).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BANDEIRA, L. A. M. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – conflito e integração na América do Sul** (Da Tríplice Aliança ao Mercosul: 1870 – 2003). Rio de Janeiro: Revan, 2010.

BANDEIRA, L. A. M. **Presença dos Estados Unidos no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BANDEIRA, L. A. M. **Estado Nacional e Política Internacional da América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930 – 1992).** São Paulo e Brasília: Ensaio e Editora UnB, 1993.

BERNAL-MEZA, R. **América en el mundo: el pensamiento latino-americano y la teoría de las relaciones internacionales.** 1ª Ed. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008a.

CERVO, A. L. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.** São Paulo: Saraiva. 2007.

CERVO, A. L. & BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2002.

DANTAS, S. T. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

DOSMAN, E. J. **The Life and Times of Raúl Prebisch (1901-1986)**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008.

DUROSELLE, J. **Todo Império Perecerá: Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora USP, 2009.

GARCIA, E. V. **O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

GARCIA, E. V. **Entre a América e a Europa: a política externa brasileira na década de 1920**. Brasília: Editora UnB, 2006.

GIDDENS, A. **Sociologia**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

HILTON, S. **Oswaldo Aranha: uma biografia**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.

HOBBSBAWM, E. J. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914 – 1991)**. 2ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

JAGUARIBE, H. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

KUHN, T. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1998.

MALAN, A. S. **Missão Militar Francesa de Instrução junto ao Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1988.

MALAN, P. S. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). *In*: FAUSTO, B. (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. São Paulo: DIFEL, 1982.

MARTINS, E. R. C. **Cultura e poder**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MCCANN, F. D. Jr. **The Brazilian-American Alliance: 1937 – 1945**. New Jersey: Princeton University Press, 1973.

MOURA, G. **Relações exteriores do Brasil: 1939 – 1950: mudanças na natureza das relações Brasil – Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Brasília: FUNAG, 2012.

MOURA, G. **Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.

MOURA, G. **O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra.** Rio de Janeiro: Cpdoc, 1990.

MOURA, G. **Tio Sam chega ao Brasil: a penetração cultural americana.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

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

PIERSON, P. **Politic in Time: history, institutions and social analysis.** Princeton: Princeton University Press, 2004.

POPPER, K. **A Lógica da Pesquisa Científica.** São Paulo: Cultrix, 1993.

PUIG, J. C. **Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana.** Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1980.

RENOUVIN, P. e DUROSELLE, J. **Introduction à l'histoire des relations internationales.** Paris: Armand Colin, 1964.

SARAIVA, J. F. S. (Org.) **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização.** São Paulo: Saraiva, 2007.

SARAIVA, J. F. S. (Org.). **Foreign Policy and Political Regime: History and Theory.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, 2003.

SILVA, E. M. S. **Um construtor do nosso tempo: depoimento ao CPDOC.** Lucia Hippolito e Igeez Cordeiro de Farias (Orgs.). Rio de Janeiro: Fundação CSN, 1998. Disponível em PDF em: http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/42.pdf (Acesso em 30/09/2012)

SCHLESINGER, Jr. A. M. **Os Ciclos da História Americana.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1992.

SCHULZINGER, R. D. **The wise men of foreign affairs: the history of the Council on Foreign Relations.** New York: Columbia University Press, 1984.

SEITENFUS, R. A. S. **O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930 – 1942.** Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1985.

TOTA, A. P. **O Imperialismo Sedutor: a americanização do Brasil na Segunda Guerra Mundial.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

WENDT, A. **Social theory of international politics.** Cambridge University Press, 2007.

Wirth, J. D. **The politics of Brazilian development: 1930-1945.** Stanford, 1969

ARTIGOS E CAPÍTULOS

AVELAR, A. S. A formação de um pensamento técnico-industrial no exército durante o Primeiro Governo Vargas: o círculo de técnicos militares. **Revista Eletrônica de História do Brasil**. Juiz de Fora, v. 9, nº 1, jan-jun 2007.

ADAMSON, M. R. The Failure of the Foreign Bondholders Protective Council Experiment, 1934 – 1940. **The Business History Review**, v. 76, nº 3, 2002, p. 479-514.

CERVO, A. L. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51 (2), 2008b, p. 8-25.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 1, 2003.

CERVO, A. L. Relações Internacionais do Brasil. In: CERVO, A. L. (org.) **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora UnB, 1994.

FERES Jr., J. De Cambridge para o Mundo: revendo a contribuição metodológica de Quentin Skinner. **Dados**, v. 48, n. 3, 2005.

FEYERABEND, P. How to defend society against science. **Radical Philosophy**, n. 11, Summer, 1975.

HILTON, S. The Armed Forces and Industrialists in Modern Brazil: the drive for military autonomy (1889-1945). **The Hispanic American Historical Review**, v. 62, n. 4, 1982, p. 629-673.

_____. A influência militar na política econômica brasileira. In: **O Brasil e a crise internacional: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 58-90, 1977a.

_____. Washington, Rio de Janeiro e a proposta argentina de não-beligerância (1940). In: **O Brasil e a crise internacional: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 162-203, 1977b.

HIRST, M. Os Cinco “As” das Relações Brasil: Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: LESSA, A. C. & OLIVEIRA, H. A. de (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**. 1ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006. Volume I, Capítulo 4, p. 91-127.

HIRST, M. O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954). **Cena Internacional**, 2003.

JAGUARIBE, H. Autonomia periférica e hegemonia cêntrica. In: JAGUARIBE, H. **O novo cenário internacional: conjunto de estudos**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

KOTHE, M. G. Diplomacia entre Brasil e Alemanha na década de 1930. In.: MENEZES, A. M. F. & KOTHE, M. G. (Orgs.). **Brasil-Alemanha, 1927-1997, perspectivas históricas: 170 anos da assinatura do Primeiro Tratado de Comércio e Navegação**. Brasília: Thesaurus, 1997.

LESSA, A. C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, pp. 29-41, 1998.

LIMA, M. R. S. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política externa brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, 1994.

LIMA, M. R. S. & HIRST, M. Realinhamento, autonomia e cooperação equilibrada: alternativas do relacionamento com os EUA. **Cadernos do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994, n. 16.

PAIVA ABREU, M. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: PAIVA ABREU, M. (org.), **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990. Capítulo 3, p. 73-104.

QUADROS, J. A nova política externa brasileira. **Foreign Affairs**. Tradução de FONSECA JÚNIOR, J. C. **Relações Internacionais**, Brasília, v. 3, p. 73-77, outubro de 1961.

REGNER, A. C. K. P. Feyerabend e o pluralismo metodológico. **Epistême: Filosofia e História das Ciências em revista**. Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 61-78, 1996.

RICÚPERO, R. O Brasil, América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: RICÚPERO, R. **Visões do Brasil: ensaio sobre a História e a inserção internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1995.

SILVA, H. C. M. Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 43, n. 1, 2003.

SMITH, J. The Good Neighbor (1928 a 1945). In: **The United States and Latin America: a history of American diplomacy (1776 a 2000)**. Routledge, 2005. Capítulo 5, p. 91-110.

VIGEZZI, B. “Teóricos” e “historiadores” das relações internacionais. In: DUROSELLE, J. **Todo Império Perecerá: Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

TESES E DISSERTAÇÕES

BARROS, G. **O problema siderúrgico nacional na Primeira República**. 2011. 255 p. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CUNHA, I. C. **Ideologia e propaganda na cooperação Brasil – Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial:** o caso das empresas aéreas. 2008. 161 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

LIMA, M. F. P. **Do Americanismo ao Universalismo:** as transformações nas relações internacionais do Brasil de 1902 a 1964. 2006. 122 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MAKINO, R. **As relações nipo-brasileiras (1985 – 1973):** o lugar da imigração japonesa. 2010. 212 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

MROS, G. R. **Origens do paradigma desenvolvimentista:** as contribuições de Oswaldo Aranha e dos militares (1931 – 1935). 2011. 115 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

VARGAS, J. A. C. **Uma Esplêndida Tradição:** João Augusto de Araújo Castro e a Política Exterior do Brasil. 2008. 143 p. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2008.

SÍTIOS DE INTERNET

Diretrizes do Estado Novo – As conferências interamericanas (CPDOC). Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/AGuerraNoBrasil/ConferenciasInteramericanas>

J. Reuben Clark Memo: Brigham Young University – School of Law. Disponível em: http://www.jrcls.org/publications/clark_memo/issues/cmVIN1.pdf

Foreign Relations of the United States Reports. Disponíveis em: <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=browse&scope=FRUS.FRUS1>

DOCUMENTOS NÃO CONVENCIONAIS

ACABOU, Chorare. Manaus, AM: Som Livre, 2012. 1 CD (Adaptação do LP Acabou Chorare, lançado originalmente em 1972).

APÊNDICE I – NOTAS BIOGRÁFICAS

Edmundo de Macedo Soares nasceu no Rio de Janeiro, em 1901. Ingressou na Escola Militar do Realengo em 1918. Em 1922, tomou parte no levante militar deflagrado no Rio de Janeiro contra o governo de Epitácio Pessoa e foi preso. Permaneceu encarcerado até março de 1925, quando conseguiu fugir do presídio da Ilha Grande e se exilou na Europa. Formou-se em engenharia na França e tornou-se especialista em metalurgia. Logo após a Revolução de 1930, foi anistiado e retornou ao Brasil.

Durante a década de trinta, participou ativamente dos debates promovidos acerca do desenvolvimento da siderurgia nacional. Em janeiro de 1931, passou a integrar a Comissão Militar de Estudos Metalúrgicos. Em agosto desse ano, tornou-se membro da Comissão Nacional de Siderurgia, subordinada ao ministério da Guerra, nela assumindo os cargos de relator e secretário. Os membros dessa comissão, após realizados os estudos técnicos necessários, passaram a defender a viabilidade e a necessidade de construção de uma grande usina siderúrgica no Brasil. O projeto que Edmundo Macedo Soares apresentou ao Conselho Técnico de Economia e Finanças, em 1938, serviria de base, anos depois, ao projeto definitivo de construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), localizada em Volta Redonda (RJ).

Foi enviado pelo governo à Europa e aos Estados Unidos em 1939, com a finalidade de obter recursos que viabilizassem o projeto. No mesmo ano, Edmundo Macedo Soares foi empossado na presidência da recém-criada Comissão Preparatória do Plano Siderúrgico e, em 1940, negociou, nos Estados Unidos, o empréstimo do Eximbank que viabilizaria a construção da CSN.

Como diretor técnico da CSN, Macedo Soares acompanhou todas as etapas da construção da usina, que entrou em funcionamento em junho de 1946. Durante o governo Café Filho, dirigiu a Companhia. Com a posse do General Eurico Gaspar Dutra na presidência da República, em 1946, foi nomeado ministro da Viação e Obras Públicas, cargo que exerceu até outubro daquele ano. Em seguida, elegeu-se governador do estado do Rio de Janeiro apoiado por uma ampla coligação, que incluía os três maiores partidos da época: o PSD, a UDN e o PTB. Empossado em janeiro de 1947, deixou o cargo em janeiro de 1951. Durante as décadas de 1960, 70 e 80, alternou períodos de dedicação à iniciativa privada com a colaboração com o governo.

Morreu em 1989, no Rio de Janeiro.

Carlos Martins Pereira e Sousa nasceu em Porto Alegre a 04 de novembro de 1884. Graduou-se Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Porto Alegre, onde estudou com Getúlio Vargas. Em 1905, trabalhou como promotor público e como juiz distrital na comarca de Pelotas, no Rio Grande do Sul.

Em 1906, entrou na carreira diplomática como Segundo Secretário. Foi encarregado de negócios em São Petersburgo, em Londres e em Viena, onde representou o Brasil como delegado especial nos funerais do Imperador Francisco José e na coroação de Carlos IV em 1916. Foi cônsul-geral em Amsterdã. Promovido a Ministro, foi designado para Quito em 1926 e para Copenhague em 1931. Em 1932, foi delegado do Brasil à Conferência do Desarmamento em Genebra.

De 1934 a 1935, serviu como Embaixador em Tóquio, no Japão, onde deu andamento a uma série de iniciativas de aproximação comercial. Em 1935, foi removido para Bruxelas, onde serviu e observou o delineamento do cenário da Segunda Guerra Mundial de uma posição privilegiada até 1938. Em 1939, assumiu a embaixada em Washington e presidiu a Delegação brasileira à Conferência Interamericana no Panamá. Serviu como Embaixador em Washington durante oito anos, até 1947.

Em 1926, casou-se com a escultora mineira Maria Martins, com quem teve duas filhas. Morreu em 1965.

APÊNDICE II – CRONOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO DA QUESTÃO SIDERÚRGICA

1931	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Comissão Nacional de Siderurgia (CNS)
1933	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Relatório Final da CNS, que sugeria a construção de uma grande usina siderúrgica integrada.
1937	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Conselho Técnico de Economia e Finanças, que tinha entre suas atribuições o debate do problema siderúrgico e a emissão de pareceres sobre os diferentes projetos relativos à implantação da grande siderurgia no Brasil.
1938	<ul style="list-style-type: none"> • Macedo Soares apresenta ao Conselho Técnico de Economia e Finanças o projeto que serviria de base para a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).
1939	<ul style="list-style-type: none"> • Primeiro semestre: Missão investigativa de Macedo Soares pela Europa e pelos Estados Unidos para sondar possibilidades de apoio financeiro para a siderúrgica brasileira. • 09/02: Chegada de Oswaldo Aranha a Washington para a Missão Aranha. • 25/02: Carlos Martins assume a Embaixada em Washington. • Outubro: Entrega do relatório final da Comissão Mista integrada por técnicos da US Steel em visita ao Brasil recomendando a construção de uma usina no Rio de Janeiro. • 1º/12: Carta de Getúlio Vargas inaugura canal direto de comunicação com Carlos Martins sobre a questão siderúrgica.
1940	<ul style="list-style-type: none"> • 05/01: Aprovação do projeto siderúrgico brasileiro pela Diretoria e pela Comissão técnica da US Steel. • 16/01: A Comissão financeira da US Steel manifesta seu desinteresse pelo projeto. • 25/01: Reunião no Departamento de Estado para sondar outras companhias possivelmente interessadas no projeto. • 12/02: Macedo Soares apresenta plano para que o Brasil instalasse a siderúrgica sem se associar a capitais estrangeiros. • 15/02: Vargas instrui Martins a modificar a gestão para buscar um empréstimo. Dessa forma, o Brasil instalaria uma siderúrgica de capital nacional. • 27/02: Início de negociações com a Ford, Bacon & Davies. • Criação da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional. • 31/05: Presidente da Comissão de Reconstrução Financeira dos EUA declara oficialmente que apoiará a siderúrgica brasileira com montante inicial de US\$ 10 milhões. • 11/06: Discurso de Vargas a bordo do encouraçado Minas Gerais. • 12/06: Vargas telegrafa a Washington, satisfeito com a aprovação do crédito americano para a siderúrgica brasileira. • 15/08: Chegada a Washington da Comissão formada por Guilherme Guinle, Macedo Soares e Ari Torres, para tratar definitivamente da questão. • 25/09: Aprovação de um empréstimo de US\$ 17 milhões do Eximbank para a siderúrgica brasileira, com condições de prazo e juros favoráveis.
1941	<ul style="list-style-type: none"> • 30/01: Assinatura do decreto-lei criando a Companhia Siderúrgica Nacional.