



*Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciência Política  
Coordenação de Pós-Graduação  
Mestrado em Ciência Política*

---

# **POLÍTICA PENDULAR EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA ERA VARGAS DE 1930 A 1945**

**- O Comércio Exterior à Luz da Teoria Política de Ator Racional**

**Breno Simões Magro**  
Mestrando em Ciência Política

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UnB, no dia 21 de outubro de 2004, para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

**Banca Examinadora:**

Professor Paulo Kramer (Orientador)  
Professor Ricardo Wahrendorff Caldas  
Professora Julie Schmied  
Professor Vamireh Chacon (Suplente)

Brasília  
Universidade de Brasília  
2004

**POLÍTICA PENDULAR EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA ERA  
VARGAS DE 1930 A 1945**  
- O Comércio Exterior à Luz da Teoria Política de Ator Racional

**Breno Simões Magro**  
Mestrando em Ciência Política

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UnB, no dia 21 de outubro de 2004, para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Brasília  
Universidade de Brasília  
2004

# **EXAME DE DISSERTAÇÃO**

## **TÍTULO**

**POLÍTICA PENDULAR EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**NA ERA VARGAS DE 1930 A 1945**

**- O Comércio Exterior à Luz da Teoria Política de Ator Racional**

Autor:

**Breno Simões Magro Junior**

Aprovada por:

---

**Prof. Dr. Paulo Kramer (Orientador)**

---

**Prof. Dr. Ricardo Wahrendorff Caldas (Membro)**

---

**Prof. Dra. Julie Schmied (Membro Externo)**

---

**Prof. Dr. Vamireh Chacon (Suplente)**



# **POLÍTICA PENDULAR EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA ERA VARGAS DE 1930 A 1945**

## **- O Comércio Exterior à Luz da Teoria Política de Ator Racional**

### **Resumo:**

Este texto analisa o processo de tomada de decisões na condução das relações internacionais do Brasil, com foco na política comercial, durante os quinze anos que marcaram o primeiro período de Getúlio Vargas como chefe do estado. Busca-se avaliar se havia racionalidade na tipologia pendular que se adotou para o relacionamento comercial com os dois principais parceiros de comércio exterior. Estes empregavam políticas completamente antagônicas – a Alemanha nazista, com seu sistema de comércio de compensação, e os Estados Unidos, com um programa “liberal” do governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com base no princípio do tratamento de nação mais favorecida. O referencial básico para a elaboração deste estudo é a teoria política do ator racional, conforme o modelo estruturado por Graham T. Allison (1999).

A hipótese estabelecida trata de determinar se a política pendular do Governo Vargas durante o período tratado configurou racionalidade típica de país dependente ou ator periférico. Tratando-se de interpretar a condução da política de comércio exterior, procura-se responder a três questões interrelacionadas: para o governo Vargas, quais os objetivos propostos em relação aos Estados Unidos e à Alemanha? Sob o ângulo daqueles países, qual o papel reservado para o Brasil? E do ponto de vista interno no panorama nacional, quais as forças de pressão que forçavam o pêndulo para cada um dos lados?

Áreas: Ciência Política – Relações Internacionais – Economia Brasileira – História do Brasil

Palavras-chave: ator racional – decisão racional – política estratégica --

## ABSTRACT

This study assesses the decision making process in the conduction of Brazil's foreign relations focusing the commercial policy carried on during the fifteen-year period of Getulio Vargas' first term as head of state. The scope is to evaluate if there was rationality on the swinging system adopted for the commercial relationship with its two main foreign trade partners – the United States and Nazi Germany. These two countries then employed totally antagonistic trading policies. The Nazi German government had its compensation trading system, while the United States, under the liberal program implemented by President Franklin Delano Roosevelt, based its policy on the most-favored-nation principle. The basic theoretical framework for conducting this study is the rational actor political theory according to the model structured by Graham T. Allison (1999, 2<sup>nd</sup> edition).

The hypothesis established for this study seeks to determine if the swinging policy by the Vargas administration during the period analyzed meant a typical rationality of a dependent country or peripheral actor. Trying to interpret how the foreign trade policy was carried on, the aim is to answer to three interrelated questions: for the Vargas government, which were the objectives set toward the United States and Germany? From those two countries' points of view, which was the role envisioned for Brazil? And, from the domestic perspective, which were the demanding forces that pushed the swing toward each of those two sides?

Areas: Political science – International Relations – Brazilian Economy – Foreign Trade Policy – Brazilian History

Key words: Rational actor – rational decision making – strategic policy

## SUMÁRIO

<b>Resumo</b> .....	I
<b>Abstract</b> .....	li i
<b>CAPÍTULO I – Introdução</b> .....	1
<b>CAPÍTULO II - Fundamentos Teóricos</b> .....	8
1. Introdução.....	8
2. A Teoria do Ator Racional.....	10
3. Bases Conceituais e Atores em Política Internacional.....	13
3.1 Considerações sobre a Teoria de Decisão Racional.....	13
3.2 Considerações Alternativas sobre Atores em Política Internacional.....	14
4. O Modelo do Ator Racional.....	15
4.1 Modelo I – Ator Racional ou “Clássico”.....	16
4.2 Paradigma do Ator Racional.....	18
5. Variantes do Modelo Clássico.....	20
5.1 Considerações Conceituais.....	20
5.2 Modelo II – Comportamento Organizacional.....	21
5.3 Modelo III – Política Governamental (Burocrático).....	23
5.4 Questões a serem Levantadas em cada Modelo.....	25
6. Conclusão.....	26
<b>CAPÍTULO III – Considerações Sobre A Economia Brasileira</b> .....	28
1. Antecedentes Históricos.....	28
1.1 Síntese.....	28
1.2 A Política Econômica na Primeira República.....	29
1.3 Os Ciclos Econômicos na Primeira República.....	30
2. A Grande Depressão e suas Conseqüências para o Brasil.....	34
3. A Economia no Regime Vargas.....	34
3.1 Características Econômicas.....	34
3.2 Condução da Política Econômica.....	36
4. Conclusão.....	43
<b>CAPÍTULO IV – O Comércio Exterior – Estudo de Caso</b> .....	46
1. Antecedentes Históricos.....	46
2. Características do Comércio Exterior no Regime Vargas.....	48
2.1 Panorama Interno.....	48
2.2 Instituições Internas.....	51
2.3 Política Pendular de Comércio Exterior.....	55
2.4 A Situação no Pós-Guerra.....	56
3. Relações Comerciais Internacionais.....	57
3.1 A Necessidade de Acordos Comerciais.....	57
3.2 Brasil e EUA: pelo livre-comércio.....	59
3.3 Brasil e Alemanha: o comércio de compensação.....	66
3.4 Análise dos Dados de Comércio Exterior.....	69
3.5 Tabelas sobre comércio exterior brasileiro.....	71
<b>CAPÍTULO V – Análise da Racionalidade Política em Tomada de Decisões</b> .....	77
1. Introdução.....	77
2. O Cenário.....	79
3. O Ator Nacional.....	81
3.1 Atores Principais.....	82
4. O Problema.....	88
5. Os Objetivos.....	89
6. As Alternativas.....	90
7. As Escolhas.....	91
8. As Decisões.....	92
9. As Conseqüências.....	94
10. Reflexos no Espelho Tridimensional – Objetivos dos Estados Unidos e da Alemanha em Relação ao Brasil.....	96
<b>CAPÍTULO VI – Conclusão</b> .....	99





## CAPÍTULO I

### INTRODUÇÃO

Analisar a racionalidade na condução da política de comércio exterior do Brasil durante o período de 1930 a 1945, época do governo de Getúlio Vargas, e verificar a tipologia da política externa brasileira nas relações internacionais, em particular, com vistas aos Estados Unidos, por um lado, e à Alemanha, por outro, é o objetivo fundamental desta dissertação de mestrado. O elemento referencial básico para a condução desse exame é a teoria política de ator racional, cujo modelo foi sistematizado por Graham T. Allison em seu livro “*Essence of Decision*” (1999).

Com vistas a buscar explicações para a maneira como a política de comércio exterior brasileira era conduzida, tenta-se responder, primordialmente, às seguintes questões, cada qual de um prisma dimensional:

*Qual* o objetivo proposto pelo governo de Vargas para o Brasil em relação aos Estados Unidos, de um lado, e a Alemanha, de outro, diante do cenário internacional de então? O outro ângulo desse aspecto, como se observado a partir da imagem refletida do ponto de vista internacional, é:

*Qual* o papel reservado para o Brasil pelos principais atores internacionais daquela época, ou sejam, aqueles dois estados nacionais?

Há, ainda, uma terceira dimensão cuja influência também requer uma avaliação criteriosa – *Quais* as forças de pressão interna que existiam e como contribuíam para que o pêndulo oscilasse para um ou outro lado, conforme os interesses e as necessidades internas no país?

Secundariamente, será tentado, ainda, interpretar se as políticas econômicas nacionais foram formuladas como resultados emanados de qualquer um desses sentidos – se a partir da perspectiva nacional direcionada ao exterior ou se em decorrência de resposta a estímulos causados pelas circunstâncias internacionais ou, ainda, se as medidas tomadas davam-se em função das diversas pressões internas.

A hipótese a ser testada é que a política pendular do Governo Vargas, entre 1930 e 1945, configurou racionalidade típica de país dependente (ator) periférico.

O exame do relacionamento do país com as nações consideradas “desenvolvidas” é um tema recorrente, pois, conforme indica Moura (1991), a possibilidade de o Brasil estabelecer uma direção própria em sua política externa e os graus de liberdade de que pode valer-se nas tomadas de decisões sobre relações internacionais tem sido motivo de preocupação de diplomatas, cientistas políticos, formuladores de políticas e economistas, entre outros. Sendo este um país de economia dependente, conforme ponderado por Moura, suas opções para a escolha de cursos de ação diante de questões de política externa acabam tendo uma restrita margem de manobra. Entretanto, é importante frisar que não se pretende tecer aqui um panorama completo das relações externas do país durante o período delimitado, mas apresentar uma análise das

alternativas disponíveis ao governo nacional e suas reações em vista do cenário internacional que se descortinou à época, avaliando-se a política econômica e escolhendo-se um estudo de caso específico para o comércio exterior.

Portanto, a preocupação neste texto é verificar quais os fatores que impeliam a tomada de decisões por parte do governo brasileiro, tendo opções a sua escolha que eram francamente dicotômicas em diversas ocasiões. Aparentemente, isso se verificava, mormente, em termos das alternativas oferecidas pelas principais potências internacionais, mais precisamente os países aliados, em especial os Estados Unidos e a Inglaterra, contrapondo-se a dois integrantes do “eixo”, Alemanha e Itália. Nesse leque de considerações antagônicas oscilou a política externa do Governo Vargas até, finalmente, ser impelido a participar da II Guerra Mundial ao lado aliado.

Ampla bibliografia tem tratado de avaliar, sob os mais diversos aspectos, aquele período da história nacional. A abordagem diferenciada nesta Dissertação, com respeito ao tratamento da avaliação do modo de condução da política comercial, está relacionada à escolha do estudo das considerações que estimularam o governo a determinar as deliberações tomadas com referência às alternativas disponíveis aos responsáveis pelo destino político do país à época. Para melhor explicar as decisões tomadas e os rumos adotados num período em que o panorama das relações internacionais encontrava-se em elevado grau de ebulição em várias áreas, foi aplicado o modelo político do ator racional.

O recurso metodológico adotado para a realização desta Dissertação baseia-se em quatro pilares fundamentais que tratam do estudo de caso escolhido: *primeiro*, a verificação da situação da economia nacional, com a interpretação dos antecedentes históricos desde a Primeira República, e a política adotada ao longo do período em foco; *segundo*, a avaliação da caracterização do comércio exterior conduzido pelo Governo brasileiro, o que englobava as relações internacionais e a política externa à época, apresentado em estudo de caso cobrindo tal fase; *terceiro*, caracterização das relações internacionais do período (alternativas) e da política externa concebida; e *quarto*, a interpretação da execução dessas políticas à luz da teoria política do ator racional e em face às relações internacionais alternativas. Em suma, com esses pilares estabelecidos, o pesquisador verificará se o ator foi ou não racional diante das opções com que contava naquela ocasião.

A unidade de análise desta Dissertação é a ação governamental diante das opções referentes ao comércio internacional que se descortinavam ao Governo de Getúlio Vargas em meados da década de 1930 em termos de três variantes: escolha, produto organizacional e resultante política.

O ponto de partida do referencial teórico, e peça fundamental da estrutura metodológica seguida nesta Dissertação de Mestrado, baseia-se nas abordagens sobre o modelo de ator racional, conforme a configuração proposta por Allison (1999). Esse autor influenciou-se em outros trabalhos de proeminência, como Hans Morgenthau (2003), James Rosenau (1969), Raymond Aron (1979) e Thomas Hobbes (Leviatã).

Morgenthau indicou que a busca por uma explicação dos motivos que influenciam a política externa, tomando-se como base, unicamente, as razões que norteiam as ações por parte

dos políticos, representa uma intenção “fútil e enganadora” (2003, p. 7). A explicação que existe por trás dos atos deliberados para a adoção dos caminhos trilhados, requer que sejam levantadas indagações sobre as informações disponíveis aos tomadores de decisões, em função das circunstâncias existentes naqueles eventos.

A vantagem principal do modelo de decisão racional é sua abordagem lógica e seqüencial. As deliberações são tomadas de maneira dedutiva com a determinação de metas ou objetivos a serem alcançados. Para tanto, avaliam-se opções potenciais com base nas informações disponíveis e com a escolha da alternativa ótima em relação às demais com que se depara. Essa avaliação é feita diante da estimativa dos benefícios e custos que cada opção proporciona com referência aos objetivos previamente traçados.

Na formulação de seu sistema de ator racional, Allison ponderou que a base fundamental do realismo clássico parte do pressuposto de racionalidade consubstanciado por quatro considerações: (a) os principais atores das questões internacionais são os estados nacionais; (b) existe uma racionalidade na conduta dos Estados, que tratam de tomar suas posições com base em análises dos benefícios e custos das diferentes opções de ação, sendo escolhida a alternativa que possa maximizar a função utilidade do evento em consideração; (c) para os realistas o ambiente é visto como se fosse uma “selva”, tal como Hobbes havia concebido anteriormente, e a agressividade do comportamento decorre da falta de uma autoridade superior; e (d) os objetivos políticos fundamentais dos Estados são segurança e poder, elementos que desde Tucídides, e depois Hobbes, eram fatores relevantes para as relações internacionais.

Com a teoria de ator racional trata-se de explicar os preceitos que envolvem decisões estratégicas complexas, tendo como alicerce o fato de que são feitas deliberações racionais para a tomada de decisões por grupos, sendo no caso, governos nacionais. Esse modelo teórico enfatiza o alto grau de indeterminação das deliberações finais com respeito à formulação de política governamental.

Também é abordada a teoria conceituada por Hans Morgenthau (2003), teórico das relações internacionais, que formulou o que atualmente é conhecido como realismo político clássico (ao contrário de realismo estrutural ou neo-realismo) cujas premissas fundamentais são: 1) os países são os únicos atores de relevância nas relações internacionais; 2) por não haver um único governo mundial, as relações internacionais caracterizam-se por auto-ajuda, pois se os países desejarem sobreviver, eles deveriam estar sempre prontos para a guerra; 3) nesse sentido, poder torna-se tanto um meio (para sobrevivência) como um fim em si mesmo, já que os estados nacionais lutam para aumentar seu “poder”; 4) devido a tudo isto, as relações internacionais, acima de tudo, representam um âmbito de conflito, não de cooperação; 5) esse delicado estado de relacionamentos deriva da natureza perniciosa dos seres humanos que, basicamente, é imutável. Para a finalidade desta Dissertação, é relevante sua abordagem teórica sobre as relações internacionais e o papel dos países como atores de importância.

O processo de desenvolvimento do modelo político de decisão racional não envolve decisões de escolha a partir de objetivos, porém os indivíduos baseiam-se em suas próprias necessidades e percepções. Este processo inclui um ciclo de negociações entre os responsáveis

pelas decisões, com vistas a que cada um tente obter sua perspectiva como sendo a ideal a ser escolhida. Um dos adeptos dessa linha é Allison (1999), que ampliou as considerações no sentido de elaboração de um modelo de solução estratégica de problemas.

Apresentando uma linha de raciocínio fundamentada no modelo do ator racional, Allison pondera que ao avaliar as escolhas feitas por um governo, pode-se imaginar que se está ocupando seu lugar e indaga-se o que se deve fazer, quais as decisões possíveis a serem tomadas. O modelo básico ou “clássico”, do ator racional, julga os cursos de ação para tentar explicar e prever o *comportamento do governo nacional*, partindo da consideração das escolhas em função de preferências segundo várias dimensões disponíveis. Por exemplo: qual a alternativa racional à disposição do governo de Vargas ao confrontar-se entre a opção de seguir adiante com a prática de acordos de livre comércio e aceitar um tratado bilateral com a Alemanha na base de comércio de compensação? Allison orienta a focalizar certos conceitos tais como metas e objetivos para a nação ou governo, sendo feitas avaliações de acordo com certos padrões de inferência.

Duas outras alternativas conceituais do modelo básico desenvolvido por Allison são apresentadas: o modelo de *comportamento organizacional* (modelo II) e o modelo de *política governamental* ou burocrático (modelo III). Enquanto o marco de referência do modelo clássico avalia como o governo escolhe o curso de ação perante determinada questão, conforme os problemas estratégicos com que se depara, o modelo de comportamento organizacional avalia o contexto organizacional de onde as decisões emergiram. Por sua vez, o modelo de política governamental busca interpretar os resultados emergentes de política, tais como a análise de negociações, que determinaram as decisões e ações críticas.

Para uma maior possibilidade de êxito na aplicação do modelo empregado, e de acordo com o sistema de Allison, emprega-se nesta Dissertação um marco referencial com a análise da condução do comércio exterior, no período em foco, na busca de respostas às indagações que preocupam o pesquisador.

Morgenthau (2003) enfatizou a necessidade de empregar-se um marco referencial ao estudar-se um caso envolvendo política externa. Essa é a abordagem a ser utilizada para o desenvolvimento das idéias contidas neste Trabalho.

A disposição dos capítulos desta Dissertação segue uma seqüência lógica na construção do processo de verificação da hipótese. Partindo-se do estudo e estabelecimento da base teórica, o capítulo posterior trata de proceder a avaliação das considerações a respeito das peculiaridades da economia brasileira e suas implicações sobre o setor externo da economia. Em especial, são estudadas suas características básicas desde o início do período republicano até os anos do Governo Vargas, em especial no que implica ao relacionamento internacional da economia, a fim de que se compreenda tanto os fatores que restringiam sua evolução como os níveis de dependência do país em relação a outros países. Essa perspectiva histórica é relevante para a construção da caracterização do grau de relacionamento com o exterior, em particular, com os Estados Unidos e a Alemanha. Em apoio a essa análise, é verificada a política econômica interna adotada em todo o período, em relação ao cenário das relações internacionais.

Uma vez apreciada a avaliação das considerações sobre a economia, é apresentado o capítulo com o estudo de caso do comércio exterior do Brasil, que serve como o marco referencial para os estudos da aplicação de política nas relações internacionais de um determinado período histórico. A abordagem feita no texto introduz os aspectos relativos ao funcionamento do esquema de oscilação verificado no quadro de comércio internacional, incluindo os diversos participantes que representavam as instituições públicas e privadas no panorama doméstico. Ademais, nesse contexto, são examinadas as relações de comércio bilateral com os Estados Unidos, por um lado, e com a Alemanha, por outro, bem como as políticas implementadas por aqueles países durante a década de 1930 e que afetaram suas trocas comerciais com o Brasil.

O ponto culminante é o quinto capítulo que destaca a aplicação do modelo teórico do ator racional ao estudo de caso do comércio exterior, onde se tenta verificar a hipótese de que o Governo de Getúlio Vargas – o ator nacional – era racional em sua condução de uma política de relações comerciais internacionais de natureza pendular entre os norte-americanos e os alemães. Nessa aplicação são tecidas as considerações com a utilização dos ingredientes fundamentais do que foi sistematizado por Allison: os atores (nacional e organizacionais), as instituições, a ação governamental, os grupos de pressão, os fatores políticos internos e externos que influenciaram para as possíveis escolhas de cursos de ação e tomadas de decisão diante das alternativas disponíveis que decorriam das circunstâncias econômicas e internacionais daquele conturbado período da história brasileira e mundial.

Para o desenvolvimento dos aspectos relacionados que compõem os capítulos é apreciada a bibliografia referida neste documento, conforme serve de base referencial para cada segmento dos estudos, buscando-se compreender os eventos históricos, econômicos e políticos daquela época.

A figura preponderante que se encontra sempre no topo das principais deliberações no Governo entre 1930 e 1945, ou o ator principal cuja figura se confunde mesmo com a do Estado que liderava, é Getúlio Vargas. Não apenas é protagonista hegemônico pelo longo prazo que se manteve à testa do poder, mas também pelas características que cercaram sua permanência no poder, como chefe do Governo Provisório, presidente constitucional e ditador do Estado Novo. A tudo isso, aduz-se uma personalidade complexa que influenciou diversos aspectos da vida nacional, cujo relevo tornou-se mais significativo a partir da ascensão da Aliança Liberal em outubro de 1930.

Como complemento, são avaliados os atores coadjuvantes no cenário nacional, incluindo-se políticos integrantes do Governo e elementos civis que gravitavam em sua periferia, inclusive com acesso ao Presidente, militares, grupos tradicionais como os do setor agrícola, além de outros em ascensão como os industrialistas. Todos esses participavam como *atores* cujos graus de pressões exercidas precisam ser medidos para que se possa compreender como influíam, direta ou indiretamente, no processo de formação e tomada de decisões relativas ao tema em pauta. Tanto individualmente, ou como instituições, são avaliadas no texto as inflexões ocasionadas pelos diversos atores.

A análise do Governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, também aborda as divisões e lutas entre os diversos atores dentro do governo nacional, em especial os choques entre os membros civis e militares, tratando-se de identificar quem detinha a posição de supremacia interna na influência para a tomada de decisão pelo presidente da nação. Havia a contraposição de membros influentes do governo e do Congresso favoráveis às atitudes e às filosofias dos países do “eixo”, em especial a Alemanha e a Itália, a chamada corrente “germanófila” que manifestava seus pendores já desde a Primeira Grande Guerra, como Filinto Müller e o General Eurico Gaspar Dutra, entre outros, e por outro lado, os que estavam a favor da posição dos “países aliados” – os Estados Unidos e a Inglaterra, incluindo a corrente de contraposição dos “anglófilos” e “americanófilos”, como Oswaldo Aranha. E, entre eles, estava o ator nacional, Getúlio Vargas, a pender de um lado para o outro, conforme a circunstância da oportunidade se apresentava mais interessante.

A época sob análise, em que o Brasil encontrava-se sob a liderança de Vargas, foi bastante intensa e rica em termos de experimentos políticos de todas as espécies, como indicou Almeida (1998, p. 171). Aquela fase é considerada um marco de significativas proporções dentro da história nacional, por tratar-se de um período de significativas mudanças. No plano político nacional, houve acontecimentos marcantes a partir da revolução de outubro de 1930 que encerrou a Primeira República e levou ao poder o grupo da Aliança Liberal, passando pelo Governo Provisório de 1930 a 1934, seguido pelo Governo Legal de 1934 a 1937, e, subsequente, pelo estabelecimento do Estado Novo até 1945, quando ocorreu a deposição do governo Vargas. A economia nacional, até então profundamente dependente do exterior, pelas divisas geradas nas exportações de café, bem como dos empréstimos para financiar os desequilíbrios orçamentários internos, foi elemento preponderante das preocupações do Governo de Getúlio Vargas, pelas conseqüências herdadas da Grande Depressão de 1929.

Seitenfus (1985) expõe que a política interna era a única preocupação dos líderes da Revolução de 1930, nos primeiros anos daquela década. Em outras palavras, não havia um programa delineado de política exterior, o que fazia com que a linha de conduta das relações com outros países fosse determinada pelo comércio exterior. O Governo de Vargas herdou uma economia em profunda crise, sofrendo desde 1928 o impacto da vigorosa queda da cotação do café, o principal item da pauta de exportação brasileira e responsável por quase 70% das divisas advindas das vendas no exterior, além de enfrentar um mercado internacional às voltas com os sérios efeitos da Grande Depressão de 1929 e que afetou quase todo o mundo.

No quadro político internacional, houve um novo ordenamento, em que a Alemanha voltou a despontar como grande potência, após sua derrota na I Guerra Mundial, além do surgimento de outras forças que vieram a desafiar as posições hegemônicas de grandes nações do passado, como Inglaterra e França. Almeida (1999) pondera que esse período foi marcado pela redefinição das prioridades políticas e das alianças externas no panorama das crises políticas e econômicas internacionais da década de 1930, apresentando dificuldades à diplomacia para manter escolhas autônomas perante limites objetivos, entre os quais guerras e bloqueios militares.

Considera-se como foco primordial para esta Dissertação, em especial, a situação existente no quadro da década de 1930 em que o Brasil vivia em constante oscilação de alinhamento entre os Estados Unidos, de um lado, e da Alemanha, de outro. Esse panorama, contudo, era recíproco, à medida que os principais países cortejavam o Governo de Getúlio Vargas. O conjunto de situações nesse cenário leva o pesquisador a refletir com a indagação das seguintes perguntas: *Como* podia o Brasil aventurar-se a desafiar outros países com economias potentes, quando sua própria situação econômica era dependente, endividada e com mercados externos extremamente delicados? *Por que* os Estados Unidos e a Alemanha, de forma mais notória, tinham uma postura de assédio freqüente e crescente em relação ao Brasil, um país dependente, com economia tipicamente agro-exportadora de produtos com baixo valor no mercado externo? *O que* o Governo brasileiro desejava ao enviar tropas para lutar ao lado dos aliados na II Guerra Mundial, quando sua própria condição militar era bastante frágil, sem condições, sequer, de defender seu próprio território no caso de uma invasão militar por uma dos Estados beligerantes?

Ao tentar responder essas perguntas, a aplicação do modelo de ator racional trata de verificar a situação geral dentro de uma perspectiva histórica do contexto internacional a partir do cenário pré-II Guerra Mundial.

Afinal, na tentativa de comprovar-se se havia racionalidade nas decisões sobre política comercial externa, conforme a hipótese a ser testada, está a tentativa de interpretar-se as ações de Getúlio Vargas como indivíduo e homem público, enquanto líder nacional, e as atitudes e motivações que existiam por trás de suas deliberações. Conforme sua própria manifestação, ele preferia ser interpretado ao invés de ter de explicar-se (Vargas, 1995, p. VII).

Em suma, com a abordagem teórica proposta para este estudo, o pesquisador visa contribuir para uma melhor compreensão dos aspectos que culminaram por influenciar a condução da política nacional de comércio exterior durante os turbulentos anos que o país atravessou na década de 1930 e o período da II Guerra Mundial.

---

## CAPÍTULO III

### CONSIDERAÇÕES SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA

#### 1. Antecedentes Históricos

**1.1 Síntese:** Os anos da Primeira República (1889-1930) foram marcados por crônicas crises e desequilíbrios da economia brasileira, de modo recorrente por todo o período, devido aos desequilíbrios da balança comercial, o agravamento causado pela persistente dívida externa e a eventual retração do fluxo de capitais externos, dos quais havia grande dependência. Várias medidas de contenção foram adotadas desde a primeira década republicana, a fim de reduzir o déficit orçamentário e o controle da oferta da moeda.

A característica fundamental da economia naquela época era a de um sistema agro-exportador com uma pauta de poucos produtos, sendo eles de baixo valor de troca no mercado internacional. Dentre esses, destacavam-se o café, o açúcar, a borracha, o cacau e o fumo como principais mercadorias geradoras de divisas. Tais receitas eram extremamente necessárias, pois, juntamente com os recursos financeiros gerados em forma de tributos sobre a importação, compunham o montante de que carecia o Tesouro Nacional para enfrentar seus gastos.

Hilton (1975, p. 29) aduz que, nos primeiros anos republicanos, “a economia do país era desequilibrada e não existia um mercado nacional integrado”, enquanto o setor industrial ainda tentava ingressar em sua juventude. Nesse contexto, as finanças do país ficavam ao sabor das flutuações do mercado internacional (Hilton, 1977, p. 30). Por outro lado, Furtado (2001, p. 197) pondera que o desequilíbrio causado pela depressão econômica de 1929 reduziu a renda monetária interna, tendo o valor das importações baixado significativamente. A demanda interna pelas importações passou a ser suprida pela oferta doméstica surgindo uma situação até então ímpar no país, em que o setor produtivo nacional passou tornou-se melhor opção de investimentos que o setor exportador. Essa condição apresentou as bases para um surto de crescimento do processo industrial nacional que se registraria com maior vigor durante o Governo Vargas.

Outro aspecto significativo verificado, ainda na primeira década do regime republicano, foi a transição das atividades econômicas para o trabalho assalariado. Esta mudança implicou em pressões sazonais sobre a demanda por crédito, o que contribuiu para causar desequilíbrios adicionais ao sistema financeiro nacional.

O conjunto dos desequilíbrios impostos pela especulação financeira, pelos desajustes cambiais e pelas oscilações nas receitas do governo causou elevado volume de dívidas com o exterior, sem condições de serem saldadas. Essa situação atravessou quase toda a década de 1890 e, em 1898, foi contraído um importante *funding loan* com a Casa Rotschild inglesa, em condições essenciais para que se buscasse a recuperação econômica.

A gestão das dívidas externas passou a ditar o ritmo da economia, devido às condicionalidades impostas pelos credores externos. Em paralelo, houve o início do funcionamento de diversas indústrias, inauguradas desde o final do século XIX e que passaram a suprir o mercado interno, em particular, nas duas principais cidades do país, o Rio de Janeiro e São Paulo.



A hegemonia da cafeicultura foi observada na economia e na política por toda a Primeira República. O final desse período histórico marca o início da transição de uma economia agro-exportadora, com regime cambial e comercial relativamente livre, para um sistema econômico com características entrópicas, além de severos controles sobre as exportações. Verificou-se, também, a transição política do regime oligárquico paulista para um sistema difuso regional e socialmente, com a apropriação corporativa dos favores do Estado, ampliado com o fim do *laissez faire* nas relações comerciais internacionais.

## 1.2 A Política Econômica na Primeira República

O panorama da economia brasileira durante a Primeira República foi marcado por dois pontos de transformações estruturais: *primeiro*, a transição do sistema escravista para o trabalho assalariado nas atividades agrícolas; e, *segundo*, o reordenamento das relações do país na economia internacional (Gustavo Franco *apud* Abreu, 1990, p. 11). De acordo com Furtado (2001, p. 15), “o fato de maior relevância ocorrido na economia brasileira no último quartel do século XIX foi, sem lugar à dúvida, o aumento da importância relativa do setor assalariado”. Essa situação implicou em um impacto monetário adverso, em razão dos pagamentos de salários que causariam pressões nas necessidades de capital de giro para os empreendimentos agrícolas, de forma sazonal, pois a principal ocupação da mão-de-obra era na época das colheitas. Assim, o aumento de demanda por recursos financeiros traduzir-se-ia por instabilidade em todo o sistema bancário nacional.

Numa economia com atividades tipicamente primário-exportadoras, o principal produto de exportação brasileiro continuou a ser o café, tal como fora durante o final da Monarquia. No novo regime, os cafeicultores alcançaram posição de relevo com sua hegemonia, inclusive política, sobre o governo federal. Durante toda a República Velha a política econômica nacional foi totalmente voltada para satisfazer os interesses da cafeicultura. Embora Furtado (2001) considere que a política adotada pelo Governo para sustentar os preços do café era a “defesa do nível de emprego e a concentração da renda”, Villela e Suzigan (1975) afirmam que essa abordagem criou obstáculos para o processo de industrialização. Antes da Revolução de 1930, a hegemonia política era configurada pela oligarquia cafeeira, não havendo motivação política para estimular a industrialização. Com a crise de 1929, o poder hegemônico finalmente rompeu-se e, embora de modo tímido, a classe industrial começou a evoluir.

O café brasileiro tinha uma participação preponderante no mercado mundial, pois praticamente não tinha outros países produtores como concorrentes. O crescimento da produção interna proporcionou condições para sua exportação em alta escala, gerando parte substancial das divisas de que dependia o Governo.

A partir do final da Monarquia houve maior abertura comercial, tendo o índice *exportações/PIB* evoluído de 15%, em 1870, para 18,6%, em 1900. Contudo, a participação brasileira no mercado internacional era bastante restrita, registrando menos de 1% das exportações mundiais em 1913 (Franco *apud* Abreu, 1990, p. 12).

Simultaneamente, foi mais notória a participação brasileira no cenário internacional de investimentos, entre os quais preponderaram os oriundos de capitais ingleses, franceses, alemães

e norte-americanos, representando em 1930 cerca de 30% do total para a América Latina e 5,4% do total mundial. O principal influxo desses capitais deu-se entre 1902 e 1913. Porém, o valor da dívida externa federal teve expressivo aumento, passando de 30,9 milhões de libras esterlinas em 1890 para 44,2 milhões de libras em 1900, o que significou uma evolução de 30% na primeira década republicana. Esse valor saltou para 144,3 milhões de libras em 1913, ou quase 230% de crescimento sobre as cifras do início do século XX (Franco, op.cit, 1990, p. 12).

Assim, o crescente relacionamento da economia brasileira com a internacional marcou a história econômica do país, a partir do final do século XIX, por conta da evolução das transações comerciais e da dependência do fluxo de capitais, em forma de financiamentos e investimentos, em especial, originários da Europa.

Desde a Proclamação da República até o início da Grande Guerra em 1914, o país passou por significativas alterações na condução da política econômica. Parte daquele período foi marcada pela gestão liderada e influenciada pelos negócios advindos da cafeicultura paulista que, segundo Faoro, *“não se mostrará plenamente adequada às circunstâncias em transformação. Nesse período, os instrumentos patrimonialistas do comando político da economia – o protecionismo, as manipulações financeiras, as garantias de juros e as concessões, as intervenções estatais – sofrem vigoroso cerceamento, que os leva quase ao desaparecimento”* (Faoro, 2001, p. 595).

A expansão da economia cafeeira e a maior presença dos financistas internacionais em conjunto com o aumento dos negócios com o exterior proporcionaram geração de capital suficiente para expandir o mercado interno, o que também contribuiu para a formação de um maior processo de urbanização e, posteriormente, ajudar a financiar o surgimento de um processo de industrialização, embora em termos modestos, nas principais cidades do país, sobressaindo-se São Paulo e Rio de Janeiro.

Nesse cenário, no início do século XX, a economia nacional começou a apresentar sinais de fortalecimento pela primeira vez no regime republicano, com expansão do produto interno, favorecendo os negócios no plano doméstico, o que gerou benefícios para outros setores de atividades, além do agrícola.

### **1.3 Os Ciclos Econômicos na Primeira República**

Fritsch (*apud* Abreu, ps. 37-61) aponta três ciclos da economia internacional que influíram no comportamento da economia brasileira durante a Primeira República: (1) o longo ciclo de crescimento com endividamento até 1914; (2) o período da I Guerra Mundial, com o funcionamento anômalo da economia mundial; e (3) o ciclo do choque, reconstrução e colapso na década de 1920.

Por ocasião do primeiro ciclo, após a fase de estagnação econômica na primeira década republicana, o país teve uma evolução do produto agregado a uma taxa anual acima de 4% entre 1900 e 1913, o que contribuiu para a formação de capital para a indústria. Em consequência, houve esforço para a consolidação da infra-estrutura de transportes, com grandes obras portuárias e ferroviárias, enquanto os preços internos mantinham-se estáveis.

Diversos fatores podem explicar a evolução da indústria no Brasil nessa fase, sendo um deles a formação de capital inicial originário do comércio exportador e da lavoura cafeeira. A [política de valorização do café](#) contribuiu para elevar a renda da população e, conseqüentemente, a demanda por produtos de consumo não duráveis, igualmente influenciando para a expansão da atividade industrial.

A melhoria da posição externa da economia faz-se notar a partir do governo Rodrigues Alves, entre 1902 e 1906, quando houve considerável aumento das exportações de borracha e início do *boom* de investimentos europeus na periferia, aspecto que perduraria até às vésperas da Guerra Mundial em 1914.

Em termos de relações econômicas internacionais, o Brasil mantinha desde os tempos imperiais um vínculo primordial com a Inglaterra. Até 1889, todos os empréstimos obtidos no exterior advieram dos financistas britânicos. Quando do início da Primeira Guerra Mundial, os ingleses ainda tinham a primazia dos negócios estrangeiros no Brasil. Cerca de um quarto das importações brasileiras eram predominantemente de produtos da Inglaterra, enquanto as exportações para aquele país representavam 13% do total. A maior parte do volume dos investimentos estrangeiros também era daquela mesma procedência (Hilton, 1977, ps. 22-25).

Contudo, desde o final do século XIX, o relacionamento interno com a Alemanha imperial havia crescido de modo substancial, favorecido particularmente pela considerável migração de colonos germânicos para o Brasil. A participação dos produtos alemães nas importações brasileiras havia superado a da França, passando a ocupar o segundo lugar, em especial na pauta de manufaturas para o incipiente mercado brasileiro.

Por outro lado, os Estados Unidos passaram a desafiar a supremacia inglesa nos negócios com o Brasil desde o século XIX. Ao final do Império, os norte-americanos já importavam mais da metade das exportações brasileiras de café, ao passo que no início da Primeira Guerra Mundial consumiam metade da borracha e a maior parte do cacau que o Brasil exportava. Contudo, o valor das importações norte-americanas era superior ao das inglesas e alemãs, tendo significado um terço das vendas de produtos brasileiros para o exterior já em 1913.

O período da I Guerra Mundial alterou o panorama das relações comerciais do Brasil com as três principais potências mundiais. As transações com a Alemanha cessaram, enquanto o tecido do relacionamento político ficou bastante esgarçado, tendo o Brasil declarado guerra a aquele país. No caso da Inglaterra, houve uma diminuição do comércio com o Brasil, tanto em exportações como importações. Mas, a fase bélica mostrou-se uma oportunidade única para os negócios norte-americanos que passaram a compor 47% das importações brasileiras ao final do conflito, ou o triplo do que vendiam em 1913. As exportações do Brasil para os EUA evoluíram de 33% para 46% do seu total no mesmo período (Hilton, 1977, p. 24).

Do ponto de vista financeiro, a imposição das condicionalidades do empréstimo de consolidação pelos financistas ingleses não permitiu um abrandamento da política monetária que era utilizada pelo governo brasileiro desde o final do século XIX. Com isso, o nível de atividade doméstico não pôde ser recuperado e nem a taxa de câmbio mantida no patamar de 12 *pence* por mil-réis estabilizado em 1902 (Fritsch, 1990, p. 37). A situação de eventual recuperação da economia só poderia manter-se se continuassem os necessários influxos de capital. Portanto, Fritsch (1990, p. 40) indica que “a adoção do padrão ouro pelo governo do Brasil em 1906

*vinculou a estabilidade monetária doméstica ao comportamento do balanço de pagamentos, acentuando o caráter pró-cíclico dos déficits e superávits externos da economia primária exportadora*". Em decorrência, até o início da Grande Guerra seriam os acontecimentos externos que teriam influência nos mercados internacionais do café e da borracha, bem como o fluxo de capital de longo prazo procedente da Europa, para determinar o nível de atividade interna da economia brasileira.

Pouco antes do início do conflito mundial houve uma deterioração da posição externa da economia brasileira, iniciando um período de permanente crise de liquidez com origem na adoção do padrão ouro que o governo optou por manter. Essa situação agravou o quadro da posição monetária, ficando o sistema econômico nacional em profunda recessão antes da eclosão das hostilidades na Europa.

O segundo ciclo – *Impacto da Grande Guerra*: Com o início da guerra, houve o que Fritsch (*apud* Abreu, 1990, ps. 41-43) chama de período de funcionamento anômalo da economia mundial, com reflexos para as economias periféricas como o Brasil. O fluxo de pagamentos externos foi afetado, bem como a receita tributária e a indústria cafeeira. A taxa de câmbio passou a receber pressões adicionais, e o governo autorizou grande emissão de notas inconvertíveis, aliviando temporariamente a crise de liquidez interna. Apesar de tudo, o comércio doméstico começou a normalizar-se, mas o orçamento nacional tornou-se crítico.

O impacto do período bélico para a economia nacional fez-se sentir já a partir de 1913, quando a crise econômica internacional forçou o abandono da postura que vinha sendo adotada pelo Governo, sendo imposta uma política de contenção monetária para enfrentar os crescentes *déficits* orçamentários e o abrandamento do esquema de sustentação da taxa cambial. A queda dos preços do café no mercado internacional afetou negativamente a balança comercial, embora fossem mantidos em elevados níveis as importações e o afluxo de capitais estrangeiros. Em que pesem essas circunstâncias, a política de sustentação do câmbio não foi a responsável pela inevitável recessão econômica que se abateu sobre o país, pois retirou moeda de circulação, restringindo a demanda interna (Villela e Suzigan, 1975, p.22).

A deflagração do conflito na Europa estancou o fluxo de capitais, o que causou profundos desequilíbrios no balanço de pagamentos e gerou colapso ao sistema cambial. A receita gerada pelo café baixou, em decorrência da retração dos mercados no exterior. Uma vez mais, com o impacto da crise no exterior, o país foi forçado a buscar ajuda financeira externa para equilibrar a economia interna, tendo os Estados Unidos participado de uma operação de financiamento.

As conseqüências da Grande Guerra para a economia brasileira tiveram significados em várias áreas. As relações com os Estados Unidos ficaram fortalecidas com aumento do comércio bilateral e maior dependência dos financistas norte-americanos. O intercâmbio com os alemães sofreu abalo, cessando as transações comerciais e financeiras, além de o Brasil aprisionar navios germânicos durante o conflito e, posteriormente, reivindicar sua posse durante as deliberações no pós-guerra, o que estremeceu o relacionamento Brasil-Alemanha. Por outro lado, a Inglaterra também teve diminuição de sua importância comercial e financeira nas relações com o Brasil, devido à retração de seu mercado importador e de sua capacidade de continuar a financiar a longo prazo.

Nessa fase, a economia brasileira continuou a depender das condições de competitividade da cafeicultura e da política de defesa do produto pelo governo. No plano político interno, continuava a vigorar o “pacto dos governadores” em que se mantinha a oligarquia cafeeira na cúpula do comando do país, com benefícios dos negócios dos cafeicultores e os elementos ligados a eles, em particular nos estados de São Paulo e Minas Gerais.

Finalmente, o terceiro ciclo da economia internacional, *Choque, reconstrução e colapso dos anos 20*, reflete as repercussões do período do pós-guerra acentuado pelo auge e recessão das principais economias dos países aliados. Inicialmente, houve um aumento acentuado dos preços das mercadorias, dentre elas o café, fator do qual beneficiou-se o Brasil, sobretudo pela baixa na oferta do produto, devido à geada de 1918 que contribuiu para a elevação das cotações no mercado externo.

Nos primeiros anos do pós-guerra, o país experimentou um aumento significativo e sem precedentes de suas exportações. Paradoxalmente, em paralelo, o abandono da paridade ouro na Europa apreciou o mil-réis e, simultaneamente, houve recuperação das importações para o mercado brasileiro. Contudo, o *boom* econômico do pós-guerra nos países centrais durou pouco, já que a adoção de políticas econômicas restritivas nos EUA e no Reino Unido, principais centros financeiros mundiais, levou esses países à recessão e voltaram a causar a queda dos preços internacionais a partir de meados de 1920 (Fritsch, *apud* Abreu, 1990, p. 46).

Os efeitos da recessão para o Brasil novamente afetaram a política econômica, desestabilizando a taxa de câmbio e, em conseqüência, o equilíbrio da cafeicultura, sem que diminuísse a oferta do produto. A intervenção do governo visou diminuir o impacto sobre o orçamento federal, as receitas e as despesas da União. Tal qual ocorrera em 1906 e 1917, o governo agiu com medidas de defesa dos preços do café, visando a institucionalização do controle da oferta daquela mercadoria. Gradualmente, os problemas restringiram o financiamento do desequilíbrio fiscal, aumentando a dívida de curto prazo do Tesouro com o Banco do Brasil. E, como já acontecera em ocasiões anteriores, o crédito externo seria utilizado para financiar a valorização do café.

O processo de industrialização da década de 1920 dividiu-se em duas etapas: a primeira até 1924, coincidindo com a terceira valorização do café (1921-24), quando foram realizados importantes investimentos em maquinaria que levaram à modernização da indústria; a segunda, de 1924 até 1929, quando ocorreu um processo de desaceleração na produção industrial, em virtude da retomada do fluxo de importações graças a uma taxa de câmbio que tornava mais barato o produto estrangeiro.

A situação da economia na década que antecede a Revolução de 1930 pode ser caracterizada pela recorrência dos descontroles das despesas governamentais, dos desequilíbrios orçamentários e da balança comercial, da incapacidade para atender à demanda por crédito no plano interno, e, fundamentalmente, da dependência do fluxo de recursos advindos do exterior, fosse das divisas oriundas das exportações, fosse dos financiamentos e investimentos dos capitais ingleses, norte-americanos, alemães, holandeses e até japoneses. A dívida externa do país em 1928 era a mais elevada da América Latina, representando cerca de 44% do total, enquanto a Argentina tinha 27% e o Chile vinha a seguir com 12% (Fausto, 2001, p. 165). Os preços do café, principal mercadoria de troca nos mercados internacionais, começavam a se

deteriorar. Em consequência, a renda gerada pela economia cafeeira começa a cair e, em função de sua importante participação no sistema econômico nacional, afeta o conjunto da sociedade e dos negócios de forma negativa, restringindo a demanda de modo geral. A política de sustentação dos preços do café tornou escassas as reservas nacionais. Portanto, já com uma economia abalada, o Brasil é atingido em cheio pela Grande Depressão.

## **2. A Grande Depressão e suas Conseqüências para o Brasil**

O pesado fardo da crise econômico-financeira de 1929 lançou seus círculos concêntricos a partir do sistema financeiro de Nova York para quase todo o mundo. A economia brasileira, com sua dependência do influxo de recursos monetários do exterior, sofreu um rude golpe inicial com a retração do mercado para seu principal produto gerador de divisas, o café.

As turbulências verificadas no plano internacional atingiram em cheio a economia do Brasil com a profunda retração da demanda por café, a acentuada queda dos preços no exterior, além da indisponibilidade de capitais de que o país dependia para atender suas necessidades internas. Quando a Bolsa de Nova York quebrou em outubro de 1929, com a irradiação de ciclos concêntricos da depressão econômica por todo o mundo, a economia brasileira já se encontrava em crise (Villela e Suzigan, 1975, p. 27). Os estoques de café já estavam acumulados há alguns anos para evitar excesso de oferta no mercado externo, sendo o excedente não exportado adquirido pelo Governo, enquanto eram sustentados os preços do produto. Bello (1959, p. 350) comenta que se acumularam cerca de 20 milhões de sacas nos armazéns reguladores, devido à falta de crédito, em especial pelo estado de São Paulo, o principal produtor do país.

Assim, embora o Governo de Washington Luís elaborasse relatório afirmando haver saldos financeiros, na realidade deixou elevada dívida interna e externa, e um orçamento desequilibrado, com alto nível de despesas governamentais, justamente quando suas receitas desabavam (Bello, 1959, p. 351). Dentre os vários problemas econômicos considerados insolúveis pelo regime de Vargas, o grande destaque era a dívida externa (Schwartzman, 1983, p. 147), fator que teria conseqüências para o relacionamento com os principais parceiros financeiros internacionais.

## **3. A Economia no Regime Vargas: 1930 A 1945**

### **3.1 Características Econômicas**

Quando o regime varguista começa em outubro de 1930, o país era eminentemente rural e oligárquico. De acordo com Bello (1959, p. 333), pobre e desarticulado, o Brasil de então não tinha mercado interno consolidado, nem integrado, e uma economia dependente das exportações, com carência de capitais, e apresentando contrastes entre suas regiões. A situação encontrada pela Aliança Liberal, ao final da Primeira República, pode estar configurada nas conseqüências dos aspectos delineados pelo que Lessa (1999, p. 226) indicou como “*procedimentos que legalizam o comportamento egoísta, interessado e extralegal das oligarquias no tratamento de suas parcelas de demos (isto é, o povo, em geral)*”. Pois, ao gerir um sistema econômico fundamentado, exclusivamente, na defesa dos interesses da cafeicultura, o Estado antes de 1930

manteve a essência da política formulada por Campos Sales, “*voltada para a pura administração, na qual a idéia tradicional de competição política aparece como inessencial e nefasta*” (Lessa, 1999, p. 226). No campo econômico isso significou a condução de uma política excludente e de proteção a um grupo específico da sociedade, em detrimento do restante da população.

Essa segregação econômica serviu para acirrar as rivalidades políticas, enquanto fermentava condições para a criação de grupos internos de pressão, tais como alguns grupos militares (Bello, 1959, p. 333), os quais “*não tinham exército, nem marinha*” (Hilton, 1977, p. 29). No período que antecedeu a chegada de Getúlio Vargas ao poder, não houve uma política macroeconômica que favorecesse ou estimulasse a evolução de qualquer outro setor da economia, e que pudesse levar a uma menor dependência dos fatores externos, tal como ocorreu em todo o período da Primeira República.

É requisito fundamental ao estudar-se a situação da economia brasileira durante o regime varguista desde 1930 até o fim da Segunda Guerra Mundial, que se faça contínuo relacionamento à influência da economia internacional sobre as condições internas, em especial em decorrência das peculiaridades de dependência ressaltadas por Bello e mencionadas acima. Nesse aspecto, também é imperativo que se destaque a importância das pressões exercidas por outros países, parceiros comerciais e financeiros, para que fossem adotadas políticas econômicas que apresentassem conotações favoráveis a seus interesses.

Ao assumir, em outubro de 1930, o Governo Vargas encontrou uma situação econômica delicada para dirigir, com os preços do café debilitados pela retração dos mercados em todo o mundo, e em contrapartida, tendo uma safra recorde em 1929-1930, o que garantiu o saldo da balança comercial. Contudo, esse superávit não permitia atender às necessidades de mais da metade das obrigações com a dívida externa, o que colocava pressões na taxa cambial (Villela e Suzigan, 1975 p. 27). Existia, ademais, uma sensível diminuição dos meios de pagamento, emissões para financiar as despesas, redução da taxa de juros, bem como desvalorização cambial, fatores que tendiam a contrair a capacidade do Governo em cumprir com suas obrigações dos empréstimos obtidos.

Cabe notar que, antes de chegar ao poder, a Aliança Liberal demorou a se aperceber da profundidade dos efeitos da crise financeira internacional, agindo sem preocupações econômicas em sua marcha rumo à tomada de poder no Rio de Janeiro. Ademais, essa postura despreocupada com a situação da economia representou uma das características essenciais do movimento da Revolução de 1930 (Seitenfus, 1985, p. 19). Embora a questão econômica não tenha sido utilizada de forma eloqüente durante a campanha presidencial de 1930, a avaliação da Aliança Liberal explicitou que a crise enfrentada pelo setor cafeeiro “*era o mais grave dos problemas econômicos atuais do Brasil*” (Seitenfus, 1985, p. 37). Contudo, não houve delineamento sobre a maneira como essa situação deveria ser gerida. O que ocorreu, na prática, foi a adoção de política econômica pelo novo governo nos moldes do que estava em vigor antes da Revolução de outubro de 1930 (Seitenfus, 1985, p. 37).

Até o final da Primeira República, não houve tentativas vigorosas por parte do Governo brasileiro para estabelecer e implementar uma política de desenvolvimento econômico do país (Rego e Peixoto, 1998, p. 68). Foi somente a partir da década de 1930, durante o Regime de

Getúlio Vargas que foram adotadas, de forma sistemática e ordenada, medidas visando o direcionamento econômico.

Com relação à estrutura produtiva nacional, deve-se destacar que cerca de 90% do valor total das exportações brasileiras ao final de 1930 era representado por apenas oito produtos primários, a saber: café (responsável por 70% do total global naquele ano), açúcar, cacau, algodão, mate, tabaco, borracha e couros e peles (Abreu *apud* Holanda, 1995, p. 13).

A manutenção da política econômica de defesa do café, baseada em *valorização com estabilização* (Abreu *apud* Holanda, 1995, p. 13), constituiu-se em principal elemento causador da depressão interna, prosseguindo nos mesmos moldes do que vinha sido feito pelo Governo antecessor ao de Vargas. A política implementada no início do Governo Provisório concentrou-se em solucionar os dois problemas considerados mais prementes durante a crise internacional: a inflação e o *déficit* orçamentário (Villela e Suzigan, 1975, p. 28). A redução das importações contribuiu para reter as receitas governamentais geradas nas tarifas sobre importações, portanto, dificultando ainda mais o equilíbrio orçamentário. Assim, restou ao Governo conter as despesas, o que agravou a recessão econômica no plano interno.

Observa-se, então, que havia uma situação cíclica que se aprofundou ao longo do período do Governo Provisório, conforme se verifica a seqüência dos eventos: *a recessão mundial retrai os mercados para exportações; com menos exportações, há desequilíbrio da taxa cambial, os preços dos importados aumentam, a redução das importações baixa as receitas do Governo, o nível das reservas cai, o déficit no orçamento força corte nas despesas, com menos investimentos a atividade econômica reduz-se, o governo procura recuperar o nível de renda alterando a taxa de câmbio e sobrevalorizando a moeda, e com a diminuição das atividades econômicas, então há uma maior recessão econômica.*

O agravamento desse cenário é configurado pela incapacidade do Governo de efetuar os pagamentos de suas obrigações externas, gerando novas necessidades de capital estrangeiro para suprir as carências financeiras (Villela e Suzigan, 1975, ps. 28-31; Abreu, 1990, ps. 76-77). Mas, a impossibilidade de saldar os compromissos no exterior afetou negativamente o relacionamento com os credores. E o cerco desse ciclo foi se apertando cada vez mais.

### **3.2 A Política Econômica no Governo Vargas: 1930-1945**

#### **a) O Legado que Getúlio recebeu da Primeira República**

A situação com que o Governo de Vargas se deparou na década de 1930 foi bastante delicada. Conforme visto, acima, e como vem sendo construída a apresentação do cenário da época neste estudo, Vargas recebeu como legado da Primeira República uma economia montada em um sistema agro-exportador, no qual o café representou até 1930 mais de 60% do valor total das exportações. A profunda depressão econômica causada pelos efeitos da crise de 1929 abalou toda a estrutura econômica doméstica que dependia da boa atuação da cafeicultura. O choque externo causado pela “Grande Depressão” sobre o sistema econômico brasileiro desequilibrou o balanço de pagamentos, principalmente, em razão da expressiva queda dos preços dos produtos exportados. Em paralelo, a quantidade vendida desses bens nos mercados internacionais também se contraiu, enquanto o influxo de capitais estrangeiros estancou, drenando



rapidamente as reservas nacionais. De um patamar de 31 milhões de libras em setembro de 1929, antes da quebra da Bolsa de Nova York, as reservas despencaram para 14 milhões de libras em agosto de 1930, chegando a desaparecer em 1931. Simultaneamente, os preços das importações aumentaram 6%, e o valor das exportações diminuiu em 2% (Abreu, 1990, os. 74-75). No agregado, os termos de troca comercial baixaram cerca de 30%, ao passo que a capacidade de importar declinou, aproximadamente, 40% no mesmo período.

Do ponto de vista dos empréstimos estrangeiros, ao final de 1930 a composição dos títulos devidos, de acordo com a moeda de origem era a seguinte: cerca de 65% do total da dívida era de procedência em libras esterlinas, outros 30% eram em dólares e o restante em francos franceses e florins dos Países Baixos (Abreu, op.cit., p. 75). Esse predomínio do capital inglês devia-se ao alongamento das dívidas em libras, em contraposição aos empréstimos contraídos em dólares americanos que tinham um perfil de mais curto prazo para o pagamento das dívidas. Os empréstimos advindos dos EUA, cujo principal destino eram os estados e municípios, tinham taxas de juros mais elevadas do que aqueles em libras, por terem sido obtidos na década de 1920, quando eram mais onerosos do que os empréstimos anteriores a 1914 (caso dos recursos ingleses).

Ainda assim, em que pesem essas diferenças de prazo e custo do valor dos financiamentos, os EUA passaram a ter gradual avanço no mercado financeiro brasileiro devido à maior disponibilidade de recursos ofertados em dólares e à menor em libras (Abreu, 1990, p. 75).

Após a obtenção de um empréstimo de emergência em janeiro de 1931, o Governo Provisório negociou com seus credores ingleses, em novembro daquele ano, um outro empréstimo consolidado para atender os compromissos da dívida externa cujo saldo em circulação atingia o valor de 276.985 mil libras esterlinas, sendo esse o terceiro *funding loan* contraído pelo país. Para cumprir os termos do acordo, o Governo emitiu títulos no valor total de 18,4 milhões de libras esterlinas, resgatáveis em prazos de 20 e 40 anos, com juros de 5% ao ano. No entanto, o Governo observou que não havia contabilidade regular da dívida externa (federal, estadual e municipal), sendo assim, impossível conhecer de imediato a situação de cada empréstimo obtido, aspecto que foi reconhecido pela missão Niemeyer naquele mesmo ano<sup>1</sup>. Como parte do novo processo de planificação financeira, foi obtido outro *funding loan* com os ingleses em 1934. Esses recursos contribuíram para que o país se recuperasse dos efeitos da crise de 1929.

É importante destacar a interpretação dos fatos sobre as conseqüências da Grande Depressão em relação à economia brasileira por diferentes autores. Seitenfus (1985) afirma que houve demora pela Aliança Liberal em aperceber-se da gravidade da recessão, sendo Getúlio alertado por João Neves da Fontoura sobre a real situação do país. Abreu (1990), Villela e Suzigan (1975), dentre outros, indicam que houve recessão nos anos pós-revolução. Mas, Hilton (1977) afirma ter havido rápida recuperação econômica após a Revolução de 1930. Todavia, aparentemente, o Presidente tinha ciência da situação econômica que o país se encontrava e a dependência deste em relação ao exterior.

---

<sup>1</sup> Nota do Autor: Assume-se neste estudo que as estimativas sobre o tamanho da dívida foram baseadas por Abreu e outros sobre o que se conseguiu contabilizar, pois, segundo o Relatório da Missão Niemeyer em 1931, era desconhecido pelo próprio Governo, em suas diversas instâncias, o total dos empréstimos contraídos no exterior, e em certos casos, nem cópias dos acordos assinados existiam nos estados e municípios. Portanto, é possível que, na realidade, os percentuais fossem outros e o total superior ao apurado.

Em 23 de fevereiro de 1931, ele declarava: “*Não sou exclusivista, nem cometeria o erro de aconselhar o repúdio do capital estrangeiro a empregar-se no desenvolvimento da indústria brasileira, sob a forma de empréstimos, no arrendamento de serviços, concessões provisórias ou em outras múltiplas aplicações equivalentes*” (apud Faoro, 2001, 3ªed., p. 802).

Para os fins desta dissertação, interessa saber que a caracterização da situação de crise mencionada acima apresenta uma acentuação após a Revolução de 1930. Os Estados Unidos davam forte apoio ao governo de Washington Luís até a deposição deste. Após a ascensão do grupo da Aliança Liberal ao poder, tal suporte se retraiu abruptamente. Com isso, reduziu a disponibilidade de dólares para empréstimos e financiamentos ao país. Em consequência, houve mal-estar nas relações bilaterais Brasil-EUA, mas por curto período, tendo a influência britânica ressurgido nesse interregno.

#### b) A abordagem do Regime Vargas

Apesar das condições encontradas pela equipe da Aliança Liberal ao assumir o poder serem preocupantes e requererem a adoção de medidas de proteção à economia para minimizar os possíveis efeitos da crise financeira internacional, o que houve na prática foi a condução de uma política focada unicamente no equilíbrio orçamentário (Villela e Suzigan, op.cit, p. 27). Essa atitude, que incluiu, ainda, a redução das despesas governamentais e a contração dos meios de pagamento, colocou a economia numa rota de possível depressão.

O que se verifica no tocante à política econômica empregada nos anos do Governo Provisório, encontra uma explicação clássica apresentada por Furtado (2001, caps. 30 a 33). Segundo esse autor, a demanda agregada interna foi sustentada pela abordagem governamental de adoção de políticas expansionistas dos gastos públicos, seguindo aí a teoria *keynesiana* de macroeconomia, incluindo-se os custos com a compra de café para estabilização de preços e sua posterior destruição. Nessa versão, a reorientação da demanda, em conjunto com a desvalorização da moeda mil-réis, além da imposição de um sistema de controles às importações, foi possível com o uso mais intensivo da capacidade instalada na indústria incipiente.

Para Abreu (1990, ps. 77-78), surgem novos grupos de pressão interna, representados por membros da classe média e da indústria incipiente em contraposição aos interesses da oligarquia cafeeira. Esses novos grupos passaram a reivindicar alterações na condução da política econômica dentro do regime varguista. Esses fatores são extremamente relevantes para a composição do relacionamento externo do Brasil, posteriormente, durante os anos que antecedem a Segunda Guerra Mundial e que têm relevância para estes estudos.

Durante o período do Estado Novo, a política econômica conduzida pelo ministro da Fazenda Sousa Costa ficou caracterizada por forte intervencionismo estatal. Essa fase foi de negociação da dívida externa e da criação de conselhos regulatórios. A tendência centralizadora que começava a tomar forma pouco após a Revolução de 1930, assumiu sua consolidação a partir de novembro de 1937 (Fausto, 2001, p. 201). Assim, Getúlio passou a ter o controle geral e seu poder pessoal significava a decisão final nas questões fundamentais. Desse ponto em diante, houve uma orientação de incentivo ao setor industrial, tratando de orientar a produção interna para

a substituição de importações. Porém, esse processo transcorreu até 1942 sem compor parte de um planejamento geral.

c) As medidas tomadas

A condução da política econômica no Governo Vargas pode ser caracterizada por uma preocupação em reduzir os desequilíbrios orçamentários e implementar uma política de desenvolvimento nacional com grandes obras que o país há tempos carecia para seu progresso (Schwartzman, 1983, p. 15-44). Em 1931, o novo ministro da Fazenda, Osvaldo Aranha, imprimiu novas medidas para dinamizar o país, ao contrário das políticas protecionistas e de contenção monetária de que se valiam seus antecessores. Já que não era possível contar com o volume anterior de recursos externos devido à retração internacional, foram elevados os impostos e feitas emissões do Tesouro para financiar o estímulo contra a depressão econômica interna.

Após estabelecer as medidas iniciais de defesa da economia e de correção dos problemas, foram envidados esforços para racionalizar as ações do governo e permitir colocar em prática os objetivos da Revolução de 1930, o que permitiu que, em três anos e meio, o país alcançasse expressivo nível de expansão da economia (Schwartzman, 1983, ps. 45-46).

Até o Governo de Getúlio Vargas, nunca havia sido conduzida qualquer avaliação da situação da economia e nem da política em relação a ela. A primeira tentativa, posta em prática, de um trabalho de análise econômica por fonte externa levou em consideração as avaliações feitas no chamado Relatório Niemeyer, produzido pelo Conselheiro inglês dos banqueiros Rotschild & Sons, Sir Otto Niemeyer, em 1931 (Rego e Peixoto, 1998, p. 68, e Faoro, p. 802). Foi recomendado às autoridades brasileiras que fizessem uma classificação dos empréstimos externos contraídos em ordem decrescente de qualidade – quanto melhor classificado o empréstimo, maior seria a proporção de suas amortizações e juros contratuais a serem pagos (Abreu, 1990, p. 84).

O principal aspecto econômico verificado na estrutura de produção do país durante a fase legalista do Regime Getulista foi a considerável expansão da produção de algodão, fator que serviu para aumentar a pauta nacional de produtos exportáveis, além de influir positivamente para maiores relações comerciais com outros estados nacionais, em especial, a Alemanha e o Japão (Seitenfus, 1985, ps. 45-46).

Essa nova alternativa de geração de divisas veio a complementar o papel desempenhado pelo café, num período em que as exportações desse produto já não tinham como aumentar diante das limitações dos mercados internacionais. O algodão se tornara uma nova alternativa de cultura agrícola, prosperando em vários estados do Nordeste. Seu sucesso, simultâneo ao problema do excesso do plantio do café, eventualmente expandiu-se para o Sul, inclusive São Paulo (Fausto, 2001). E a indústria têxtil beneficiou-se dessa expansão com o crescimento da produção da matéria prima.

Verifica-se que, ao longo da década de 1930, a característica econômica recorrente para o Brasil foi a redução dos investimentos diretos estrangeiros originada em dois fatores fundamentais: a crise cambial brasileira e os efeitos da depressão internacional que afetaram as posições financeiras européias, de modo especial, e marcaram a maior parte da década de 1930. A situação experimentada configurou um panorama de crônica escassez interna de divisas, o que

ocasionou acúmulo de atrasos nos pagamentos de dívidas financeiras e comerciais, além de agravar as relações entre o Brasil e seus credores internacionais (Abreu, 1990, p. 77). Esta circunstância tem implicações significativas para os aspectos das relações internacionais do país avaliados nesta Dissertação, como se verá mais adiante.

É relevante destacar que, eventualmente, no período pós-revolução de 1930 houve surpreendente recuperação do crescimento econômico, tornando possível que o país lograsse recuperação da Depressão em 1933. Hilton (1977, p. 62) comenta que, não fosse pela Revolta de São Paulo, em 1932, possivelmente tal reversão da crise recessiva tivesse acontecido antes.

O “Esquema Oswaldo Aranha”, adotado em 1934, estabeleceu uma nova forma de pagamento da dívida externa, condicionando-o ao saldo da conta corrente do balanço de pagamentos durante quatro anos (abril 34/março 38). Esse tipo de orientação na condução da gestão da dívida permitiu ao Governo, pela primeira vez na República, adequar os pagamentos da dívida a sua capacidade de cumprir tais compromissos.

Durante o Estado Novo (1937-1945), a condução da política econômico-financeira apresentou significativas alterações em relação aos sete anos anteriores. Enquanto nos anos do Governo Provisório e da fase legalista não houve uma orientação de incentivo à indústria, a nova linha passou a ser de equilíbrio entre o setor industrial e o agrário, enquanto também sensível às pressões externas.

#### d) Política Cambial

A gestão da política cambial, como instrumento de política macroeconômica durante o período sob análise do governo getulista tem grande importância pelas implicações em todo o sistema econômico da época, dependente que era do que ocorria no exterior. Conforme já examinado anteriormente nesta Dissertação, devido à dependência da economia brasileira em relação aos acontecimentos e pressões do estrangeiro, era freqüente a perda do valor das exportações o que requeria ação do governo para manter a paridade da moeda nacional e a receita federal. Na verdade, o objetivo fundamental do governo era o equilíbrio orçamentário e o balanço de pagamentos e o câmbio foi uma maneira de buscar-se o controle desses fatores econômicos.

#### e) A Postura do Personagem Principal

A postura do ator fundamental dessa ocasião, o Presidente do Brasil, também merece algumas considerações de relevância para a interpretação nestes estudos dos fatos e políticas adotadas na ocasião. Abreu (1990, p. 78) indica que a visão tradicional da história com seus estereótipos caracteriza Getúlio Vargas como um elemento alternativo à oligarquia cafeeira, agindo como defensor dos interesses da indústria e da pequena burguesia, enquanto encarnando o “Estado de compromisso” em que tentava acomodar os interesses conflitantes, mas mantendo-se sem se alinhar com qualquer grupo em particular (Fausto, 1970).

Na prática, “*Vargas adotou políticas econômicas que tenderam a favorecer a indústria*” (Abreu, op.cit., p. 78). Furtado (2001, capítulos 30 a 33) tece uma linha de avaliação que o

Governo Vargas utilizou-se da política cambial com a desvalorização da moeda nacional, valendo-se desse instrumento de política macroeconômica para enfrentar a crise que atravessava o setor agro-exportador, enquanto encarecia as importações e indiretamente protegia a incipiente indústria nacional, deixando a impressão de que havia uma política protecionista. Mas, segundo Abreu inexistem evidências de críticas contemporâneas com respeito à insuficiente proteção associada à política tarifária, ponderando que o expressivo crescimento do produto industrial a partir de 1933 deveu-se às conseqüências da reforma tarifária de 1934, após pressões dos industriais liderados por Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi.

A redução na margem de proteção verificada após 1935 ocorreu devido ao significativo aumento dos preços de importação em mil-réis, em razão da desvalorização cambial havida naquele ano (Abreu, 1990, p. 86).

Hilton (1975, ps. 68-69) aponta que o argumento defendido por algumas opiniões, de que Vargas era oposto à indústria até 1937, não é bem fundamentado e nem correto. Para aquele autor, em primeiro lugar, o Presidente não tinha compromissos ideológicos com os elementos da economia agrícola, e, segundo, havia a convicção da necessidade de contar-se com as receitas oriundas das exportações, as quais permitiam ao país cumprir com seus compromissos financeiros, inclusive para custear as importações que o país carecia para desenvolver a indústria. Seitenfus (1985, p. 38) sustenta que a Aliança Liberal propôs, inicialmente, que a atividade agrícola fosse diversificada, bem como a pauta de exportações, e em segundo tempo, que se cuidasse do desenvolvimento industrial.

Ademais, houve a preocupação em diminuir-se a pesada dependência dos humores dos mercados internacionais, destacando-se a necessidade de partir-se para o processo de substituição de importações, garantindo maior autonomia em relação ao estrangeiro (Seitenfus, 1985, p. 38).

Com o advento do Estado Novo em 1937, a característica notória da política econômica empregada foi um forte intervencionismo estatal, o que era coerente com a situação política vigente no país. Foram adotadas medidas voltadas a amenizar os efeitos causados pela recessão dos EUA, configurando significativa reversão da política que até então vinha sendo conduzida em relação ao café e ao câmbio, bem como à dívida externa. Simultaneamente, houve um processo de negociação da dívida com os parceiros internacionais em condições mais vantajosas e adequadas, tomando em conta a capacidade real de pagamento do Governo brasileiro, conforme destaca Abreu (1990, ps. 91-92).

Até então, o que se fazia a cada empréstimo no exterior, era simplesmente buscar-se recursos sem qualquer preocupação com a capacidade interna para cobrir as dívidas assumidas. Getúlio Vargas tratou de orientar seus assessores para que procurassem negociar os contratos de empréstimo dentro das limitações financeiras de que dispunha o governo. Eventualmente, a mudança de orientação na condução da economia teve importante resultado positivo no equilíbrio orçamentário e nos investimentos para o desenvolvimento nacional (Abreu, 1990, pp. 90-91).

A entrada do país na guerra, em 1942, trouxe uma situação dúbia para o governo. De um lado, a guerra gerou dificuldades pelas restrições às importações. Porém, por outro, essa circunstância contribuiu para conduzir o país à retomada de seu crescimento, estimulando a

industrialização, por meio de um processo mais acentuado de substituição de importações com benefícios para a produção nacional.

#### f) Instituições

A decretação do Estado Novo levou o governo a tomar medidas centralizadoras em relação à economia, fortalecendo o poder central e criando novas agências governamentais com objetivos de regulação da atividade econômica. Dentre os novos órgãos criados para buscar construir a capacidade de atuação do governo, destacam-se os seguintes, com maior relevância para este estudo:

##### Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF)

Em 25 de novembro de 1937, foi criado esse órgão técnico e consultivo subordinado ao Ministério da Fazenda. Sua origem foi a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, estabelecida em 1931, e instituída com o propósito de levantar e compilar informações sobre a situação econômica e financeira dos diversos estados da União.

A experiência adquirida na Primeira República, quando havia excessiva autonomia estadual, levou o novo regime a levar avante um processo focalizado na centralização político-administrativa iniciada após a Revolução de 1930, tendo se reforçado no Estado Novo e permanecido até 1945. Com esse Conselho tratou-se de implementar a fiscalização e controlar as finanças estaduais e municipais. Foram transferidas para a esfera federal, de forma exclusiva, as operações financeiras externas. Também eram da esfera de referência do CTEF aspectos da política econômico-financeira do país, tais como legislação bancária e monetária, tributação e política energética, dentre outros. Gradualmente, tratou de disciplinar e padronizar os empréstimos externos, inclusive os contraídos por estados e municípios. Como aspecto de relevância para esta Dissertação, cabe destacar que o Conselho servia como um ponto focal para as reivindicações dos empresários junto ao governo.

##### Coordenação de Mobilização Econômica (CME)

Este órgão foi criado em 1942 em substituição à antiga Comissão de Defesa da Economia Nacional (CDEN), que operou entre 1939 e 1940. Suas atribuições principais incluíam o controle da Carteira de Exportação e Importação (CEXIM) e a orientação das atividades econômicas. Teixeira (1997, p. 49), cita Rômulo de Almeida<sup>2</sup>, segundo o qual, "*nenhum outro órgão contou no Brasil com tão idôneos recursos técnicos para um largo planejamento seccional dessa natureza*". Formado por 12 coordenações setoriais voltadas às áreas básicas de infra-estrutura da economia, o ponto de maior relevo foi a produção industrial que foi alvo de atenção para um esforço visando o controle da mesma.

Estando o país em estado de guerra, a atuação do órgão foi importante para a coordenação oficial das atividades econômicas do país.

---

<sup>2</sup> Almeida, R. de. A experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia. *Estudos Econômicos*, Rio de Janeiro, CNI, 2 de junho de 1950. Citado por Teixeira (1997, p. 49).

#### 4. Conclusão

O estudo das características da economia brasileira durante a Primeira República e o Regime de Vargas desde a Revolução de 1930 até sua deposição em 1945 revela os problemas existentes e as políticas implementadas para fazer frente às dificuldades encontradas, muitas delas recorrentes. Essas características podem ser resumidas nos seguintes pontos observados durante todo aquele período, algumas das quais persistiam desde o início do período republicano:

- Ausência de uma base econômica sólida para enfrentar as flutuações do cenário internacional, do qual o país era dependente;
- Sistema econômico primário-exportador baseado em poucos produtos (de baixo valor no mercado internacional) geradores de receitas das divisas;
- Elevadas despesas internas agravadas pela transição para o trabalho assalariado, em especial no setor rural, o que colocou pressões sazonais no setor financeiro;
- Ausência de recursos financeiros suficientes para cobrir as despesas do governo;
- Necessidade de garantir uma política de sustentação da economia cafeeira, base das receitas do Tesouro Nacional, que se traduziam em forma de tributos sobre as exportações e as importações;
- Necessidade de expandir a base monetária por meio de emissões bancárias ou por empréstimos de longo prazo obtidos dos financistas ingleses;
- Dependência de capital externo para suprir as carências financeiras internas;
- Ausência de políticas governamentais definidas de equilíbrio fiscal e monetário;
- Política governamental de sustentação do café beneficiou segmento específico da economia e da sociedade que, com o setor bancário doméstico, acumulou capital que contribuiu para financiar o início do processo industrial;
- Aumento do endividamento externo, em particular com os financistas britânicos, em grande medida, e os norte-americanos, em dimensão bem inferior, mas com crescente influência a partir da Grande Guerra Mundial, pelos vários empréstimos contraídos ao longo do período;
- Vulnerabilidade da economia e ruptura do sistema de sustentação política em torno da economia cafeeira fez surgir descontentamento em outros setores da sociedade, quadro que se agravou pelos desequilíbrios externos, ajustes recessivos e a depressão após a crise de 1929.

O aspecto fundamental que emerge da análise da economia brasileira no período analisado, desde a Proclamação da República, é que pressões externas foram o elemento condicionador e responsável pela determinação dos aspectos de política interna. As características do setor produtivo nacional e a dependência do país em relação ao exterior limitavam o grau de liberdade e autonomia que o Governo poderia ter para tomar medidas na condução do sistema econômico. A evolução do comércio internacional e a expansão das atividades industriais durante a Era Vargas não foram fatores capazes de diminuir a dependência da economia brasileira em relação ao exterior. Permaneceu a necessidade de se praticar constantes emissões de moeda e obter recursos financeiros por empréstimos externos, o que causou a perene convivência com a inflação e sua freqüente elevação.

As profundas e recorrentes crises econômicas ocorridas em diferentes fases constituíram-se em séria ameaça à coesão política do Estado. As restrições que se originaram nas alterações do ambiente externo inviabilizaram a manutenção de uma postura tradicional. Os governos da Primeira República falharam por não lograr implementar medidas macroeconômicas, como maior diversificação das exportações e a criação de uma base fiscal menos vulnerável a choques externos.

No panorama econômico, a situação prevalecente era de coerência com o panorama político. Nos primeiros anos após a ascensão ao poder do grupo da Aliança Liberal, do qual Getúlio Vargas fazia parte, houve defesa do setor externo por parte do novo Governo e recusa à adoção de um programa de proteção à indústria, conforme observado por Moura (1991, p. 6). O Governo Provisório passou os primeiros anos tentando debelar os efeitos da crise recessiva que assolava a economia, tendo adotado medidas que se assemelhavam à de seu antecessor, com a defesa da cafeicultura. Ademais, a recessão econômica fazia-se sentir como conseqüência da crise de 1929. O café teve seus preços internacionais consideravelmente reduzidos, o que provocou queda significativa das receitas de exportação.

Por outro lado, a política econômica externa do Brasil, entre 1930 e 1945, foi marcada por diversas negociações comerciais com os países que detinham o poder hegemônico da época, Estados Unidos e a Alemanha, em primeiro plano, e em segunda escala, a Inglaterra, a França, a Itália e o Japão. As necessidades econômicas de uma frágil economia requeriam um programa amplo de negociações com o exterior, a fim de obter as divisas de que carecia o governo nacional.

As medidas econômicas no período em questão também focalizaram a busca por investimentos diretos para os setores siderúrgico e petrolífero, o que eventualmente possibilitou a viabilização do processo de substituição de importações e a conseqüente industrialização nacional. Esses objetivos, eventualmente, passaram a figurar nas negociações do Governo de Vargas com os Estados Unidos e a Alemanha que também visavam obter vantagens em seu relacionamento comercial com o Brasil. Ambos tentaram, inicialmente, mas em vão, segundo Loewenstein (1973), prover investimentos diretos em áreas em que o governo brasileiro passava a explorar.

A questão econômica durante o Governo de Getúlio Vargas não deixa de ser similar à que transcorreu por toda a Primeira República. As oscilações do nível de reservas de capitais sempre foram diretamente relacionadas com a capacidade interna de cobrir os gastos necessários para o desempenho do Governo, bem como de honrar as obrigações contraídas em forma de empréstimos do exterior. Esses financiamentos, notadamente de origem norte-americana e britânica, foram cronicamente necessários para prover fundos para financiar os recursos para o desenvolvimento que o Regime Vargas se propunha promover em seu plano de ação.

Com uma economia basicamente configurada por um sistema agro-exportador em que preponderava uma pauta limitada em poucos produtos de baixo valor, além de um mercado interno com restrita capacidade de absorção da produção interna de sua indústria ainda incipiente, só restava ao Governo adequar-se aos interesses de seus parceiros internacionais no comércio e nas finanças. Sem receitas suficientes para equilibrar o orçamento e fazer frente às necessidades, era preciso recorrer aos empréstimos externos, em condições adversas para o pagamento de amortização e o serviço da dívida que ia se acumulando.



Essa situação descrita acima reflete a dependência do país às suas relações internacionais, em especial no tocante às transações comerciais com os estados nacionais mais desenvolvidas, pois representavam a possibilidade eventual que o Brasil tinha de gerar os recursos para financiar as atividades econômicas internas com as exportações do café.

## CAPÍTULO IV

### O COMÉRCIO EXTERIOR – Estudo de Caso

#### 1. Antecedentes Históricos

A crise de financeira de 1929 abalou as estruturas econômicas de quase todo o mundo. Os efeitos da Grande Depressão levaram os países da Europa e os Estados Unidos a adotar medidas voltadas para a recuperação de suas economias. Essa fase ficou configurada pela ênfase do protecionismo e o fim do *laissez faire*. Duas das principais potências mundiais da época, a Alemanha e os Estados Unidos, trataram de estimular suas economias pelo comércio internacional. A partir de 1933, com a mudança dos chefes de estado em ambos os casos, houve alterações na orientação de suas políticas externas.

Após a ascensão de Hitler, o governo de Berlim adotou o comércio de compensação que consistia na troca de mercadorias sem a intermediação de moeda forte, com a utilização de marcos inconvertíveis. Já o Presidente Roosevelt dos EUA, em seu discurso de posse em março daquele ano, anunciou o emprego do livre-comércio e criou a “Política da Boa Vizinhança”. A América Latina em geral, e o Brasil em particular, representavam para aquelas potências sem possessões coloniais, mercados fornecedores de matérias-primas para as indústrias evoluídas, bem como consumidores de bens manufaturados.

Desde a década de 1910, o mundo assistiu a profundas alterações no equilíbrio de forças entre as principais potências mundiais. Com a Primeira Grande Guerra, os norte-americanos tornaram-se os principais produtores de bens industriais, além de manter sua hegemonia na produção de bens primários, desbancando a Grã-Bretanha como maiores exportadores mundiais de capitais. A Alemanha estava profundamente combalida financeiramente, após sua derrota na Grande Guerra, mas ainda tinha uma base industrial estruturada e, em meados da década de 1920, empreendeu um vigoroso empenho para revitalizar sua economia.

No Brasil, o fortalecimento da estrutura oligárquica cafeeira e a adoção de uma política de proteção dos interesses agro-exportadores, retardaram o processo de industrialização e a conseqüente diversificação da economia. No campo das relações internacionais, um dos aspectos marcantes da Primeira República foi a mudança do centro de dependência da economia brasileira de Londres para Washington.

E. H. Carr, ao escrever a edição original de seu livro *Vinte Anos de Crise* em 1937, avaliou que por volta de 1876, quando foi comemorado o primeiro centenário da obra de Adam Smith, *A Riqueza das Nações*, não havia nenhuma nação suficientemente poderosa, além da Grã-Bretanha, para aceitar os princípios do liberalismo comercial e crer “na harmonia internacional de interesses econômicos”, incluindo os Estados Unidos. Nas vezes em que ocorrera essa aceitação de forma mais ampla, havia sido parcial, por curto prazo e de modo vacilante. Ele também indicou que Friedrich List, aproximadamente em 1840, começou a pregar em sua Alemanha a doutrina de que o livre comércio era uma política adequada para um país com uma força industrial como a britânica, mas o protecionismo era a única alternativa para as nações mais fragilizadas poderem superar o poderio vigente e sufocador da Grã-Bretanha (Carr, 2001, 2ª ed., pp. 64-65).

A concorrência aumentou em todo o mundo, inclusive nas próprias colônias britânicas. Com o tempo, a filosofia do *laissez faire* foi adotada por Londres, eliminando os controles comerciais e cassando leis protecionistas. Nos Estados Unidos, o *laissez faire* passou a ser uma questão de fé. Mas, por ocasião da Grande Depressão da década de 1930, essa forma de pensamento perdera sua influência e o protecionismo passou a prevalecer. As tarifas aduaneiras foram elevadas por Washington a níveis sem precedentes, por meio da Lei Smoot-Hawley naquele ano, o que gerou medidas de retaliação por parte de outras nações. Hobsbawn (1995, p. 99) cita que, além da queda de 60% do comércio mundial entre 1929 e 1932, um dos efeitos da Grande Depressão foi o aumento do protecionismo, à medida que os países buscavam meios para livrar seus mercados e economias dos efeitos causados pela recessão.

A evidência dessa situação ficou demonstrada por 510 acordos comerciais firmados de 1931 a 1939, em que cerca de 60% deles já não continham o princípio de “nação mais favorecida”, o que em comércio internacional significa que nenhuma nação será mais favorecida do que a parceira comercial. Até mesmo a Grã-Bretanha, onde o liberalismo comercial imperara desde 1840, relegou essa política em 1931, em prol de barreiras de proteção a seus produtos e mercados.

Porém, cabe destacar que apenas dois anos antes da crise de 1929, a declaração da Conferência da Liga de Especialistas Econômicos, braço da Liga das Nações, indicava que,

*“Qualquer política estritamente nacionalista é prejudicial, não apenas às nações que a praticam, mas também às outras, e portanto vai contra seu próprio fim”.* (apud Carr, 2001, p. 74)

Era nesse cenário, em que o comércio internacional tinha suas bases desajustadas, que se inseria o Brasil, às voltas com sérias dificuldades econômicas como consequência da enorme redução do preço do café no mercado internacional e o fracasso das tentativas de valorização dos níveis de cotação do produto (Malan et alli, 1980, pp. 115-117). A isso aduziu-se a interrupção dos fluxos de capitais estrangeiros necessários para manter aquela política. O resultado da crise foi a rápida deterioração das condições de comércio exterior do país. O valor das exportações baixou do equivalente a US\$ 473,4 milhões em 1928 para US\$ 179,4 milhões em 1932, significando uma queda de 62% no período. Malan et alli (1980, p. 116) apontam que o quadro se acentuou pela perda do valor da moeda em cerca de 50% entre 1928 e 1933. Nesse panorama, em que o impacto da Grande Depressão se abateu sobre preços e quantidades, o fluxo do comércio também se alterou.

Hilton (1977, p. 69) indica a importância das relações comerciais para o Brasil, exigindo esforços dos atores responsáveis pela elaboração de política externa no Regime Vargas, pois a percepção que tinham representava a “*principal responsabilidade do governo em suas relações com os outros países*”. Essa situação era reforçada pela intenção do Ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos de Melo Franco, em treinar os diplomatas na “*escola realista*” da concorrência comercial. Em 1934, Getúlio Vargas havia chegado à conclusão de que era urgentemente imperativo adaptar “*nossa diplomacia a um programa moderno, construtor, de expansão comercial e de política econômica*” (Hilton, 1977, p. 69).

Portanto, a Era Vargas teve início em um contexto problemático no tocante ao comércio exterior. Tal qual a Alemanha e os Estados Unidos, o Presidente do Brasil compreendeu que a

saída para a situação econômica era por meio de estímulos às transações externas. A política comercial desenvolvida exigiu esforços em todas as direções possíveis, visando abrir novos mercados, e empenhos para colocar novos produtos num sistema internacional retraído, em que os demais países enfrentavam o mesmo tipo de dilema (Seitenfus, 1985, pp. 62-63). E foi justamente com aquelas duas potências que Vargas procurou tirar o melhor partido de acordos comerciais, tanto do sistema de comércio de compensação da Alemanha como do livre-comércio dos EUA.

## **2. Características do Comércio Exterior no Regime Vargas**

### **2.1 Panorama Interno**

Como já observado anteriormente, a Grande Depressão abalou a estrutura das economias de quase todo o mundo. Essa situação havia transtornado o comércio exterior brasileiro, cujos mercados internacionais estavam em significativa retração, afetando negativamente as receitas necessárias para que o governo pudesse cobrir seu orçamento, financiar as importações e pagar os empréstimos contraídos. A expressiva queda dos mercados internacionais de matérias primas e gêneros alimentícios praticamente cessou as atividades das indústrias paulistas, que dependiam da renda do setor agrícola e representavam o pulmão da atividade não-rural no país (Hilton, 1977, p. 69). Ademais, a súbita redução das exportações provocou mais uma crise cambial no Brasil, inviabilizando a sobrevivência de grande número daquelas indústrias, que dependiam das importações de matérias primas necessárias para manter-se em operação.

Villela e Suzigan (1975, ps. 173-174) também endossam que quando a crise econômica de 1929 ocorreu, a economia brasileira já estava em depressão devido à queda dos preços do café. A cotação da mercadoria em 1931 baixou a um terço do valor médio do período de 1925 a 1929 (Villela e Suzigan, 1975, p. 189), apesar da interferência do governo em favor de uma valorização. A vertiginosa queda entre setembro de 1929 e o mesmo mês de 1931, foi de 22,5 centavos de dólar por libra peso para 8 centavos de dólar (Furtado, 2001, p. 187). Principal item da pauta de exportação brasileira, e responsável por cerca de 70% do valor total vendido pelo Brasil no exterior, o comércio internacional do café sofreu quase 40% de perda em 1930, comparado com o resultado verificado em 1929.

Como visto na seção 1, acima, a recessão econômica teve profundo impacto negativo sobre as exportações brasileiras totais, com uma baixa de 62%. Simultaneamente, as importações brasileiras caíram de US\$ 416,6 milhões em 1929 para US\$ 108,1 milhões em 1932. Com menos divisas, a economia do país tornou-se cada vez mais vulnerável.

Internamente, uma das conseqüências dessa situação foi o declínio da demanda oriunda do setor rural, o que, por sua vez, causou a falência de diversas indústrias em São Paulo (Hilton, 1977, p. 69). Portanto, a medida inicial adotada pelo novo governo, como mecanismo de defesa da economia, dando continuidade à política implementada por seu antecessor, foi a proteção do café. Para Villela e Suzigan (1975), o aspecto mais grave da depressão foi causado pela política protecionista na gestão de Washington Luís, com a aquisição e destruição dos excedentes de produção cafeeira, o que gerou superprodução da mercadoria. Ao longo da primeira metade do

decênio de 1930, houve contração financeira que causou sérias dificuldades para o erário público que deveria pagar as dívidas externas contraídas em governos anteriores.

Em seu discurso programático de 1930, Getúlio Vargas declarou que “*a diplomacia orienta-se, cada vez mais, no sentido dos problemas econômicos*” (Hilton, 1977, p. 38). O reconhecimento da severidade da situação existente refletiu-se na determinação do principal objetivo do Ministério das Relações Exteriores, “*defender os interesses brasileiros na dura competição econômica que é a característica dos dias atuais*”, afirmou o Ministro Afrânio Melo Franco, pouco após assumir seu posto em novembro daquele ano.

Anos mais tarde, conforme o próprio Getúlio afirmaria em discurso proferido em 1938, “*não era possível abandonar de vez os rumos antigos, entregar a lavoura à própria sorte e lançar o país inteiro no caos econômico*” (Vargas, 1938, V, p. 291).

Uma vez empossado, Getúlio Vargas instituiu o processo de transformar o Estado em agente sindicalizador de empresários e operários, com isso visando obter o necessário apoio político urbano, em particular nas principais cidades. Cerca de três anos depois de assumir, o presidente convenceu-se que o caminho para vencer a crise econômica seria por meio de incentivo à industrialização, pois a economia agrícola encontrava-se em colapso, o mercado de trabalho debilitado e a cafeicultura em situação falimentar. O nível do valor das exportações em 1928 só se recuperou em 1942.

Os rumos empreendidos na condução das políticas econômica e de comércio exterior, eventualmente, lograram alguma recuperação tanto no volume das exportações como das importações entre 1933 e 1937. Porém, as condições das relações de troca deterioraram-se continuamente, em razão da constante baixa dos preços do café (Villela e Suzigan, 1975, p. 190).

A importância do comércio exterior para a economia nacional era bastante significativa, conforme já discutido anteriormente, nesta Dissertação. O governo dependia de seu desempenho para gerar as receitas que permitiam as aquisições que ajudavam a manter os empregos na atividade agrícola, assegurando parte do mercado para os produtos têxteis, bem como outros manufaturados, garantindo o funcionamento das indústrias, em particular as situadas em São Paulo (Hilton, 1977, p. 69).

A fim de restabelecer o comércio internacional e solidificar a estrutura decorrente desse setor para seu governo, Getúlio formulou dois objetivos principais para a condução das atividades econômicas brasileiras: *primeiro*, restaurar e incrementar as vendas de matérias primas e produtos alimentícios; e, *segundo*, simultaneamente, estimular o comércio exterior de uma maior gama de produtos, com vistas a reduzir a dependência em torno do café e suas eventuais flutuações (Hilton, 1977, p. 70).

Baer (1988) destaca que a limitação das importações provocou carências no mercado interno, porém, a demanda por bens estrangeiros permaneceu no mesmo patamar, por curto tempo, devido à sustentação da renda no setor cafeeiro, como resultado da política de valorização mantida pelo governo. Ainda segundo Baer, houve uma simultânea expansão da atividade industrial no período, porém, sem que fosse possível aumentar as importações de maquinaria. A alternativa encontrada foi a utilização da capacidade ociosa instalada, em especial no setor de têxteis.

Diante do contexto visto acima, a primeira década do Regime Vargas foi marcada pela constante deterioração dos termos de trocas, prejudicando o desempenho da economia, a renda do setor agro-exportador, e enfim, a capacidade de importar. Para enfrentar essa difícil situação, o Governo valeu-se do instrumento da taxa cambial, praticando uma política de freqüentes desvalorizações da moeda, o que lhe permitiu amenizar os efeitos da diminuição da importância da atividade agrícola. Villela e Suzigan (1975, p. 190) ressaltam que as desvalorizações cambiais funcionaram como um tipo de proteção à indústria, que se aproveitou para crescer, atenuando os resultados negativos na agricultura.

Simultaneamente, a política econômica implementada teve como meta a busca por investimentos diretos para os setores siderúrgico e petrolífero, o que eventualmente poderia permitir a viabilização do processo de substituição de importações e a conseqüente industrialização nacional. Esse processo passa ser o ponto focal das negociações do Governo de Vargas com os Estados Unidos e a Alemanha que, por seus respectivos lados, também tentam obter vantagens nas transações com o Brasil. Ambos visaram, inicialmente, mas em vão, prover investimentos diretos em áreas em que o governo brasileiro passava a explorar, segundo Loewenstein (1973).

Em 1941, com a aproximação da entrada dos Estados Unidos na guerra, os preparativos para o esforço de guerra fez com que o governo de Washington incluísse uma relação de produtos considerados estratégicos que o Brasil e outros países latino-americanas passariam a fornecer. Para tanto, foi firmado contrato bilateral, a fim de evitar que “nações hostis”, tais como os membros do Eixo, tivessem acesso às aquisições daqueles materiais brasileiros indispensáveis à indústria de armamentos. Entre os produtos relacionados estavam bauxita, berilo, cromita, ferro-níquel, diamantes industriais, minério de manganês, mica, cristais de quartzo, borracha, titânio e zircônio (Moura, 1991, p. 17).

As vendas ao exterior passaram a aumentar, de modo consistente, a partir de 1941, devido aos seguintes fatores: (a) o Acordo Internacional do Café, firmado em fins de 1940, com preço e quota garantidos para as exportações do produto brasileiro; (b) diversos acordos bilaterais com os EUA para a provisão de materiais estratégicos a aquele país; e (c) fornecimento de produtos a nações neutras, em especial, sul-americanas e membros da Comunidade Britânica (Malan et alli, 1980, p. 129).

Caldas destaca a sensível diminuição da margem de manobra do Brasil no cenário internacional, a partir de 1942, pois, em razão da entrada do país na guerra mundial, suas transações comerciais com as economias européias retraíram-se de modo acentuado. Em conseqüência, cresceu a dependência do intercâmbio com os Estados Unidos, o que atendia aos interesses norte-americanos, conforme sua *Política da Boa-Vizinhança* (Caldas, 1996, p. 17). Moura (1991, p. 21) também comenta que os graus de liberdade para um país com os problemas que o Brasil enfrentava naquele período eram bastante limitados. Sua dependência, em relação às potências econômicas do sistema internacional, condicionava suas ações aos interesses daqueles países, embora fosse tentado dar a parecer que havia liberdade de escolha e alternativas para escapar das restrições que sofria.

O alinhamento com os EUA que já vinha se expandindo consideravelmente, passou a firmar-se de modo ainda mais expressivo a partir de 1942. O fortalecimento desse direcionamento

representou a transformação do Brasil em parceiro privilegiado no tocante às exportações brasileiras de materiais considerados estratégicos pelos norte-americanos em tempo de guerra (Caldas, 1996, p. 18). Naquele ano, com o recrudescimento dos conflitos bélicos na Europa e a participação efetiva dos Estados Unidos na luta armada, o governo de Washington acrescentou uma gama maior daqueles produtos à lista já existente no acordo desde 1941. Foi, então, solicitado ao governo brasileiro que envidasse esforços para intensificar a produção de cobalto, tungstênio, níquel, tantalita, columbita, mamona, e óleo de mamona (Moura, 1991, ps. 17-18).

O período de guerra contribuiu para que houvesse uma nova recomposição dos mercados para exportações brasileiras, bem como dos itens de sua pauta. Os fatores mais marcantes para essas alterações deveram-se a: (a) aumento da demanda por norte-americanos e britânicos em relação a certos materiais estratégicos, tais como quartzo, diamantes industriais, manganês, e outros; (b) aquisição pelos aliados de outros bens estratégicos não relacionados com o esforço de guerra, como algodão; (c) devido ao bloqueio econômico e à situação bélica, substituição de parceiros tradicionais em mercados centrais, como borracha e derivados, além de mercados periféricos, como têxteis e algodão (Malan et alli, 1980, pp. 130-132).

## **2.2 Instituições Internas**

Esta seção apresenta algumas das instituições públicas e privadas que tinham maior influência sobre a condução da política exterior na década de 1930.

### **(a) Capacidade Técnica e Analítica Governamental**

Diversos autores destacam as limitações técnicas em termos de capacidade analítica e operacional das instituições brasileiras, em particular as governamentais, que existiam no início da década de 1930. Um exemplo dessas restrições pode ser encontrado no relatório da missão Niemeyer de 1931. Nele, o especialista inglês Otto Niemeyer orientou as autoridades brasileiras sobre como fazer uma apropriada gestão dos financiamentos obtidos, classificando-os em ordem decrescente de importância, em termos de pagamentos de amortizações e de juros correspondentes, aspectos que até então inexistiam internamente (Abreu, 1990, p. 84). Por sua vez, Hilton (1977, p. 58) salienta que a questão administrativa nos estados e municípios era tão caótica que, muitas vezes, sequer havia cópia dos contratos de empréstimos assinados. Furtado (2001, pp. 159-160) comenta sobre a dificuldade enfrentada pela limitação do homem público brasileiro para compreender a realidade da situação econômica que se atravessava à época. No caso do Ministério das Relações Exteriores, Cervo e Bueno (2002, p. 237) indicam que a “ineficiente e tardia burocracia” existente até 1930, foi substituída no novo Governo por um “sistema de ativa e vigilante defesa dos nossos interesses na dura competição econômica, que é a característica dos dias atuais”, conforme a reforma promovida pelo novo chanceler, Afrânio de Melo Franco, com base em decreto de 15 de janeiro de 1931.

O melhor desempenho da economia, e conseqüentemente do comércio exterior, era restringido por essas limitações que forçavam o governo a aceitar a imposição de acordos, em situações que nem sempre representavam as opções mais favoráveis, mas que diante das circunstâncias adversas em que o país se encontrava, a alternativa era não perder negócios e não deixar de auferir importantes receitas. Ainda segundo Hilton (1977, pp. 58-59), ademais da

carência de técnicos qualificados para realizar necessários trabalhos analíticos de modo apropriado, também havia a falta de dados estatísticos confiáveis em que se pudesse basear para formular uma política adequada de desenvolvimento. Essa precariedade de técnicos e de informações compunha um quadro desfavorável ao governo para conduzir suas negociações comerciais com as principais potências.

Desde o início de seu governo, Getúlio Vargas e seus assessores mais diretos compreenderam as limitações que existiam em termos institucionais no Brasil da década de 1930. Tanto assim, que foi implementada uma política interna de reformulação do serviço público, posteriormente, com a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, a fim de eliminar os vícios e aumentar a eficiência do sistema governamental. Além disso, Vargas estava consciente de que era preciso fundamentar a política econômica nacional com a utilização de “boas estatísticas”, pois sem informações factuais precisas era problemático estabelecer critérios de ação. Assim, a partir de 1932, estabeleceu a fusão dos departamentos de estatística de alguns ministérios, como Fazenda e Agricultura, para formar o Departamento Nacional de Estatística, visando com isso prover uniformidade ao levantamento de dados comerciais em diversos estados.

Em que pesem os lentos avanços verificados na área de compilação estatística nos setores governamentais, deve ser ressaltado o empenho pessoal do próprio Vargas, para incrementar a supervisão e a planificação do governo na economia do país e sanar as deficiências existentes. Hilton (1977, p. 61) destaca a ação de Vargas, entre 1933 e 1935, para fortalecer e racionalizar o aumento do comércio exterior do Brasil, tratando de criar condições institucionais, com uma direta supervisão do governo na economia.

#### (b) Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE)

Em 20 de junho de 1934, pelo Decreto no. 24.429, foi criado o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), órgão estabelecido para coordenar a política de comércio exterior, de modo a permitir maior racionalização e expansão do intercâmbio. A institucionalização do CFCE fazia parte de um projeto mais amplo do governo do Presidente Vargas, o que passava pelo processo de centralização político-administrativa, bem como por uma ação de maior intervenção na economia pelo governo, que gradualmente seria implementada e fortalecida até a fase do Estado Novo, quando então ficou plenamente estabelecido o intervencionismo estatal (Pojo do Rego e Peixoto, 1998, pp. 64-68). Além disso, a criação desse Conselho era uma demonstração prática do empenho do Presidente para que houvesse uma priorização da planificação e em efetuar uma supervisão governamental da economia (Hilton, 1977, pp. 59-62).

O Conselho tinha, igualmente, a incumbência de elaborar estudos e recomendações em matéria de comércio exterior. Se bem que houvesse indefinições sobre qual seria sua área específica de competência o que comprometia sua melhor atuação, o órgão viu sua importância crescer de forma contínua, em especial no período do Estado Novo. Em duas ocasiões, 1937 e 1939, o CFCE teve sua organização e suas atribuições alteradas, sempre visando sua ampliação. Mas, emanavam de suas deliberações as decisões relativas à destinação dos escassos recursos externos.



Integravam o CFCE, entre outros, ministros de Estado das Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura, do Trabalho, Indústria e Comércio, e da Viação e Obras Públicas, do Banco do Brasil e da Associação Comercial, os quais eram designados pelo presidente da República. Posteriormente, com a ampliação de suas funções, o Conselho também passou a incluir representantes privados dos setores bancário, agrícola e industrial. Dentre esses, havia inclusive industrialistas como Euvaldo Lodi, porta-voz dos interesses industriais (vide mais detalhes neste Trabalho, em “Personagens Principais”), Torres Filho, Presidente da Sociedade Rural Brasileira, e Valentim Bouças, representante de empresas privadas norte-americanas e defensor da aproximação comercial com os Estados Unidos. Do ponto de vista organizativo, havia três câmaras: a de crédito e propaganda, a de produção, tarifa e transportes, e a de comércio e acordos. Suas decisões somente eram transformadas em lei após serem referendadas pelo próprio Presidente da República.

Cabe notar que Getúlio Vargas tinha a preocupação de assegurar que os interesses privados estivessem representados, e para tanto buscava obter a mais ampla garantia para suas reivindicações nas deliberações tomadas pelo Conselho (Hilton, 1977, p. 62).

Organismo independente, diretamente subordinado à Presidência da República, o CFCE foi estabelecido para desempenhar funções de planejamento da economia, pois uma de suas atribuições era coordenar a atividade de outros órgãos de política econômica. Com frequência, nos primeiros meses depois da criação do Conselho, o próprio Getúlio Vargas presidia suas sessões a portas fechadas, em sua sede estabelecida no Palácio do Itamaraty no Rio de Janeiro. Hilton (1977, p. 119) comenta que, nas ocasiões em que o Presidente participava das reuniões do órgão, tinha uma postura reservada, porém, atento aos temas tratados. Em seu Diário, Vargas (1995) registra diversas passagens sobre a atuação do órgão e sua participação pessoal, sempre no sentido de promover o comércio exterior. Ao intervir nas ocasiões de tomada de decisões, contudo, provia comentários de forma totalmente pragmática, indicando aos membros do CFCE que as “oportunidades comerciais e não motivos sentimentais” deveriam pautar a determinação da política brasileira (Hilton, 1977, p. 119). Este tipo de consideração é profundamente importante para o tema deste trabalho, pois demonstra que havia racionalidade por trás das decisões do governo, não sendo as medidas tomadas de forma aleatória e nem desprovidas de qualquer fundamento objetivo. E, conforme as considerações de Pojo do Rego e Peixoto (1998, p. 61), ademais, o Estado se confundia com a pessoa do Presidente. Assim, o ator nacional, Governo, era representado pelo todo-poderoso Presidente.

Não obstante fosse o Conselho responsável pela linha nacionalista desenvolvimentista e estatizante adotada pelo governo naquele período, deve-se notar que sua atuação foi decisiva também para o acesso dos grupos empresariais ao aparelho estatal, com particular relevo para os industriais que estavam em ascendente evidência e que, eventualmente, beneficiaram-se das medidas governamentais adotadas para que tivessem sua representação classista.

Destaque-se, entretanto, que o tratado comercial firmado com os Estados Unidos, em 1935, não contou com a participação da CFCE na tomada de decisão, e nem houve manifestação por grupos de interesse a respeito, sendo visto como um empreendimento pessoal de Osvaldo Aranha, mas cujos resultados positivos foram comemorados por Vargas (Hilton, 1977, p. 125).

Havia dois tipos de preocupação por parte do ator nacional, no tocante ao papel desempenhado pelo CFCE: (a) de cunho *desenvolvimentista*, visando encontrar meios para recuperar e fortalecer a economia e os setores econômicos, em especial, a indústria nacional; e (b) de cunho *centralizador*, apresentando coerência com as ações implementadas por Vargas para o controle da economia e do governo em torno da Presidência. A participação ativa do Chefe da nação, mesmo que muitas vezes fosse apenas presencial, dava ênfase às preocupações do principal mandatário para solidificar e diversificar a economia, por meio de expansão do comércio exterior, e do controle direto de ação dos órgãos responsáveis pelas medidas necessárias dentro do próprio governo que comandava.

Anos mais tarde após a queda de Getúlio Vargas, já no Governo Dutra em 1949, o CFCE foi extinto, e suas funções de controle do comércio exterior nacional passaram a ser desempenhadas pelo Conselho Nacional de Economia.

### (c) O Setor Privado: FIESP e os Industriais

A principal instituição de apoio aos interesses privados empresariais durante a maior parte da década de 1930 foi a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Inicialmente fundada, em 1928, como Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP, cujo primeiro presidente foi o industrial, Francisco Matarazzo, italiano radicado naquele estado e que, à época, era o principal industrialista no Brasil, posteriormente, a partir de 1931, passou a chamar-se FIESP (Arquivo FIESP/CIESP). A fundação do CIESP representou uma diferenciação dos industriais com o setor agrário (Fausto, 2001, pp. 181).

Como não havia qualquer outra federação ou associação de industriais no país, a Federação de São Paulo representava e defendia os interesses dos empresários, além de orientar a instalação de entidades congêneres em outros estados. Durante a fase da depressão econômica, entre 1929 e 1932, foram feitas gestões junto ao governo para a proteção dos negócios da indústria ainda incipiente, com vistas a evitar a quebra de empresas nacionais. Uma das medidas tomadas, em proteção das empresas têxteis, que começavam a atuar, aproveitando-se do aumento da cultura do algodão, foi a proibição da importação de máquinas industriais para permitir o processo de substituição dos equivalentes estrangeiros. Além do setor têxtil, o esquema de proteção favoreceu setores como metalurgia (crescimento de cerca de 24% entre 1933 e 1939), química e farmacêutica (29% ao ano), material de transporte (39%) e cimento (16%) (Arquivo FIESP/CIESP).

É digno de nota que a FIESP apoiou a revolução liderada por São Paulo contra o Governo Provisório em 1932, e que, subseqüentemente, dois de seus principais líderes, Roberto Simonsen e Horácio Lafer, foram eleitos Deputados Constituintes como representantes de classe. Embora haja ponderações de que o setor industrial cresceu durante a década de 1930, e durante um de seus discursos pelo rádio em 1936, Getúlio Vargas afirmou: “*Já não somos uma nação exclusivamente agrária, esmagada pelo peso das aquisições de produtos industriais no exterior*” (Arquivo FIESP/CIESP).

Após a implantação do Estado Novo, os industriais paulistas, liderados por Roberto Simonsen, então diretor da FIESP, passaram a apoiar o governo. E isso leva à questão

fundamental que este autor coloca: *Que* motivos fariam os industrialistas passarem a apoiar o governo de Getúlio Vargas, justamente no período do Estado Novo, uma era autoritária, pois, em grande medida, estavam a favor do relacionamento com os Estados Unidos e o liberalismo econômico?

A resposta à questão acima parece ser relacionada com o fato de que, durante o Estado Novo, estando mais próximos do poder central, mesmo de forma passiva sem ocupar cargos, a possibilidade de valer-se da concessão de benefícios governamentais era muito maior, em especial num período em que não havia opções – ou ficava-se a favor do governo ou corria-se o risco de ser perseguido e ter os negócios impedidos de funcionar.

### **2.3 Política Pendular de Comércio Exterior**

A partir de 1934, com a maior aproximação dos interesses comerciais aos dos Estados Unidos e, em particular, aos da Alemanha, o Brasil passou a manter relacionamentos que visavam, sobretudo, ampliar a capacidade de intercâmbio de produtos com o exterior, conforme as orientações presidenciais.

Caldas assinala que, entre 1935 e 1942, a política externa do Brasil foi caracterizada pela atitude de fazer valer-se das rivalidades existentes entre as principais potências econômicas mundiais, em especial, os Estados Unidos e a Alemanha, com isso visando obter vantagens nos contratos de exportações firmados com aqueles países (Caldas, 1996, p. 17).

A questão fundamental a ser avaliada neste contexto é – Que poderia almejar um país com as características do Brasil da década de 1930, com reduzida margem de manobra no sistema internacional? Moura (1991, p. 23) pondera que, como país periférico, o Brasil não tinha benefícios automáticos e que as políticas adotadas pelo Estado foram possíveis devido às coalizões que sustentaram o governo Vargas e à conjuntura política internacional que agia em desafio ao sistema de poder anteriormente estabelecido. Tal desafio era traduzido pelo aumento da penetração comercial alemã que se infiltrava nos países latino-americanos, enquanto os EUA reagiam a essa manobra, e o Brasil tentava lograr vantagens com sua política exterior para atender suas necessidades econômicas.

Em razão do pragmatismo adotado, em que o Brasil buscava aproveitar-se das relações comerciais, tanto com os Estados Unidos como com a Alemanha, foram desenvolvidas gestões com ambas as nações. E, essa oscilação parece fazer sentido, se analisada do ponto de vista de um país com problemas econômico-financeiros recorrentes desde a Primeira República, dependente de capital externo, com um sistema agro-exportador que se fundamentava em um único produto e que buscava alternativas para escapar dos efeitos da Grande Depressão. Dentro dos objetivos presidenciais de ampliar não só a pauta de exportações e de fortalecer o incipiente setor industrial doméstico, mas também de expandir as parcerias comerciais, parece haver racionalidade na forma de utilização da política ambígua de oscilação entre sistemas tão opostos, mas que proporcionavam benefícios para a economia nacional.

O que poderia haver de tão errado em buscar maximizar o esforço para aumentar as receitas governamentais oriundas do comércio exterior, bem como elevar a renda interna? Será que havia o oportunismo tão decantado pela literatura nas decisões presidenciais ou empenho em

buscar o desenvolvimento nacional valendo-se de todas as ferramentas possíveis à disposição do governo? Aparentemente, havia racionalidade em recusar-se a negociar com parceiro A em detrimento de B ou vice-versa, evitando maiores sacrifícios para a economia, enquanto buscando benefícios internos. Além do mais, como era possível garantir a lealdade de A ou B, se a opção fosse desprezar a um em favor do outro?

Essa situação pode ser mais bem analisada se verificado o que ocorreu no período pós-guerra, conforme apresentado a seguir.

## **2.4 A Situação no Pós-Guerra**

À medida que houve avanço da posição dos aliados contra os países do Eixo durante a Segunda Guerra Mundial, o relacionamento comercial dos Estados Unidos com o Brasil passou a alterar-se, pois decresceu sensivelmente a dependência daquele em termos do fornecimento de certos produtos, antes considerados estratégicos. Com isso, a posição de barganha que o governo brasileiro vinha ocupando diminuiu sua importância relativa e novas pressões passaram a ser exercidas pelos norte-americanos.

A situação comercial brasileira no pós-guerra teve a participação de um ingrediente macroeconômico importante, com a decisão do governo em supervalorizar a taxa cambial dólar-cruzeiro. Essa medida foi tomada, apesar das críticas de que poderia colocar em risco o processo de desenvolvimento da indústria brasileira (Abreu, 1990).

Durante a Segunda Grande Guerra, quando foi abandonada a opção pela Alemanha e firmada uma postura pró Aliados pelo governo nacional, houve uma reposição de parceria comercial pelos Estados Unidos no espaço antes ocupado pela Alemanha. Porém, quando a participação brasileira já não era tão necessária aos interesses estratégicos dos Aliados, as negociações com os norte-americanos tornaram-se mais árduas, obtendo-se menos concessões e menores vantagens para a economia nacional. Portanto, enquanto havia um contraponto aos interesses norte-americanos, o Brasil era importante e merecia atenção especial. Mas, com a eliminação da alternativa antagônica aos EUA, o Brasil gradualmente deixou de ser o beneficiário favorito. Assim, fica evidenciada parte da racionalidade da adoção da “política pendular” por parte do Governo Vargas durante a década de 1930. O Presidente buscou valer-se das oportunidades que eram oferecidas para melhorar a situação econômica nacional.

Leff (1977, p. 7) expõe que havia honestidade na base racional para a política brasileira adotada. Nesse tocante, ele encontra justificativa para a versão governamental de que, uma elevação substancial nas exportações de café nos anos pós-guerra, poderia render frutos ainda maiores nas receitas de vendas ao exterior com uma taxa cambial super-valorizada. Assim, o governo estaria buscando assegurar um ritmo vigoroso de importações, pois os preços dos produtos estrangeiros estavam baixos. Isso teve efeito positivo ainda durante o Regime Vargas, ficando os resultados negativos transferidos para seu sucessor.

## **3. Relações Comerciais Internacionais**

### **3.1 A Necessidade de Acordos Comerciais**

A promessa contida na plataforma da Aliança Liberal, antes das eleições de 1930, era levar o país à promoção da produção interna e das exportações. Essa assertiva resultava das conseqüências da Grande Depressão que traumatizou de modo mais severo o comércio exterior, em razão da composição do sistema exportador brasileiro, demasiadamente dependente do café. Ao assumir o poder, além da percepção da crise econômica e dos problemas com que a cafeicultura se deparava, o novo regime tinha a visão de que a diplomacia moderna deveria ser voltada para a defesa dos interesses comerciais nacionais. Para tanto, deveriam ser estabelecidos acordos com diversos países, visando estimular as relações comerciais. Esse tipo de política a ser adotada, na realidade, não apresentava diferença em relação ao que já vinha executando a gestão de Washington Luís, mas a nova alteração seria o ímpeto governamental trazido pela nova administração a partir do governo de Vargas (Cervo e Bueno, 2002, p. 238).

Em pronunciamento efetuado ao corpo diplomático estrangeiro, em 11 de julho de 1931, o Presidente declarou a preferência que o Brasil tinha pela assinatura de acordos comerciais que contivessem a cláusula de nação mais favorecida. A afirmação por Seitenfus de que o Governo Vargas não se preocupava com a política exterior até 1934 talvez possa ser justificada pelas dificuldades enfrentadas no plano interno, não apenas na economia, mas também politicamente.

Esse tipo de tratamento às relações comerciais tinha por objetivo reduzir o impacto da crise econômica internacional sobre as exportações. Como resultado dos esforços do novo governo, entre 19 de setembro a 31 de dezembro de 1931 foram firmados 16 tratados com países europeus, o Canadá e o México. Até 1933, haviam sido assinados acordos comerciais com a cláusula incondicional e ilimitada de nação mais favorecida com 31 nações (Cervo e Bueno, 2002, p. 239).

Contudo, todos esses acordos foram denunciados pelo Brasil, em 1935, pois os países com os quais se relacionava comercialmente passaram a praticar o protecionismo, o que forçou a anulação dos termos anteriormente firmados.

Hilton (1977, ps. 40, 70-71) aponta que, a aproximação comercial com outros países, fazia parte de um reconhecimento pelo governo brasileiro de que a saída para a economia nacional era aumentar o comércio internacional com maior número de parceiros. A opinião do governo, expressa em 1935 pelo Ministro das Relações Exteriores, Macedo Soares, parecia ter uma racionalidade, pois em razão das crônicas dificuldades financeiras que o Brasil enfrentava, seria uma loucura não encorajar um “oportuno encontro de interesses” com um país que carecia dos produtos brasileiros (Hilton, 1977, ps.70-71).

Moura (1980, p. 99) indica que a política brasileira adotada entre 1934 e 1939 era caracterizada por uma “eqüidistância pragmática”, a qual conduziu a uma aproximação com ambos os sistemas de poder predominantes no mundo da época, ou seja, relacionamento comercial tanto com os Estados Unidos quanto com a Alemanha. Cervo e Bueno (2002, p. 250) avaliam que aquele período de pragmatismo perdurou até 1941. Não obstante, a atitude brasileira, que Gambini (1977) chamou de “duplo jogo de Vargas”, alterou-se drasticamente a partir de 1939, com os resultados logrados pela missão Aranha aos Estados Unidos. Daquele ano até a entrada do Brasil na Grande Guerra em 1942, as relações comerciais com os alemães foram perdendo intensidade, em razão tanto das pressões externas pelos Estados Unidos como das pressões internas, finalmente, sendo interrompidas com o rompimento com os países do Eixo. Na

verdade, Cervo e Bueno (2002, p. 263) apontam que houve o “reconhecimento de estado de beligerância”, ao invés de declaração de guerra, seguindo a tradição nacional de nunca a declarar.

Quadro 1 – Acordos de Comércio Exterior do Brasil, 1930-1942

Ano	País	Características	Observações
1931	Alemanha, Canadá, Suíça, Itália, Dinamarca, Hungria, Suécia, Países Baixos, Grã-Bretanha, Irlanda, México, Islândia, Noruega, Finlândia, Romênia e Tchecoslováquia.	Acordos com a cláusula de nação mais favorecida	
1932	Áustria, Bélgica, Índia, Luxemburgo, Polônia, Colômbia, Iugoslávia, Letônia, Lituânia, Síria, Líbano, Portugal, Argentina e Uruguai.	Acordos com a cláusula de nação mais favorecida	
1933	Espanha, França, Grécia, Pérsia	Acordos com a cláusula de nação mais favorecida	
1934	Alemanha	Acordo bilateral de compensação	Comércio Compensado.
1935	Estados Unidos	Acordo Brasileiro-Americano de Comércio Recíproco com a cláusula de nação mais favorecida. “Programa Hull” estabelece a diminuição substancial dos direitos aduaneiros sobre as exportações do Brasil para os EUA. O Brasil adota as mesmas medidas sobre as exportações dos EUA.	Princípio de livre comércio.
1936	Alemanha	Ajuste de compensação	Comércio Compensado.
1937	Estados Unidos	Acordo bilateral	
1939	Estados Unidos	Acordo bilateral	Princípio de livre comércio.
1941	Estados Unidos	Acordo bilateral	Princípio de livre comércio.
1942	Estados Unidos	Acordo bilateral	

Compilado pelo autor.

Fontes: Abreu (1990); Cervo e Bueno (2002); Hilton (1977); Seitenfus (1985); Malan (1980).

A seguir, apresentam-se as condições de relacionamento do Brasil com seus principais parceiros comerciais durante a década de 1930 e até a Segunda Guerra Mundial.

### 3.2 Brasil e EUA: pelo livre comércio

O relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos tem fortes raízes que remontam a 1822, quando os Estados Unidos foram a primeira nação a reconhecer a Independência brasileira.

O governo norte-americano, de acordo com Hilton (1977, p. xix), acompanhava com interesse as negociações comerciais entre o Brasil e a Inglaterra já desde a primeira parte do

século XIX. Foi apenas já quase no século XX, com o desenvolvimento de seu processo de industrialização que os Estados Unidos puderam fazer alguma competição com os ingleses em busca do mercado brasileiro. Coincidentemente, a partir de 1870, os EUA já consumiam mais da metade das exportações brasileiras de café, em especial após a concessão de uma livre tarifa de importações.

A situação concessional alfandegária obtida pelo Brasil junto ao governo dos EUA, aproximou ainda mais os interesses entre as duas nações. Além de serem os principais consumidores mundiais de café, os norte-americanos tinham uma economia em crescimento para o exterior, tratando de ampliar os mercados para seus produtos e capitais (Cervo e Bueno, 2002, p. 203). Esses fatores representavam complementaridade econômica com o Brasil, e com a Primeira Guerra Mundial as relações entre os dois países ampliaram-se, coincidindo com a diminuição da participação britânica na economia brasileira. E, durante uma parte substancial das três primeiras décadas do século XX, o café brasileiro ficou isento de tarifas no mercado americano.

A participação dos Estados Unidos na economia brasileira não se restringiu ao comércio, tendo os empréstimos também aumentado, em especial aos estados brasileiros, entrando em competição direta com o capital dos financistas britânicos. A posição da Grã-Bretanha decrescia, em contraponto com a ascensão norte-americana, desde a Grande Guerra, quando produtos como o café foram impedidos de entrar em território do governo de Londres, sendo considerados contrabando de guerra (Cervo e Bueno, 2002, p. 211). Houve, também, uma redução ainda mais sensível nas transações com a Alemanha em razão da posição brasileira em favor dos aliados. Com isso, o afastamento do Brasil com aqueles dois países europeus foi se acentuando, enquanto aumentava o intercâmbio com os EUA.

O relacionamento comercial no período pós-guerra era feito numa base de análise de caso a caso, resultado da instabilidade do sistema de trocas que passou a reinar após o conflito mundial. Com os Estados Unidos, o relacionamento passou a solidificar-se e a ocupar a antiga posição dos britânicos nos financiamentos e nas renovações anuais das tarifas alfandegárias sobre diversos produtos transacionados entre ambos.

Após a Revolução de 1930, houve um relativo estremecimento nas relações Brasil-EUA, devido ao apoio que o governo norte-americano dava ao presidente deposto, o que permitiu à Grã-Bretanha retomar parte de suas relações com o Rio de Janeiro. Abreu (1990, p. 76) avalia que graças ao poder de barganha na balança comercial, os norte-americanos eventualmente lograram recuperar sua posição negociadora. Esse quadro foi favorecido ao perceberem que o regime Vargas não era tão antagônico como se pensara, e novas concessões foram feitas em termos financeiros e comerciais. A proporção dos investimentos norte-americanos cresceu consideravelmente, em detrimento da correspondente participação européia.

Tanto Moura (1991, p. 16) como Abreu (1990, p. 87) destacam que o governo Roosevelt tratou de contemporizar as pressões internas em seu país, em especial por parte de investidores, banqueiros e importadores, para que os EUA coibissem o comércio entre o Brasil e a Alemanha que ganhou ímpeto a partir de 1934. Nesse sentido, em diversas oportunidades o governo norte-americano fez “vista grossa” ao comércio compensado que havia e agiu de maneira cautelosa, a fim de evitar constrangimentos entre as partes. Ao invés de uma ação enérgica e retaliatória, os

Estados Unidos ofereceram ajuda financeira para a solução de problemas referentes à dívida externa brasileira, inclusive oferecendo-se para auxiliar no estabelecimento do banco central no Brasil. Em vista disso, em 1935 foi firmado tratado de comércio entre Washington e o Rio de Janeiro.

O interesse maior por parte dos EUA estava em manter condições para intensificar o livre-comércio com o Brasil, gradual e sutilmente eliminando a concorrência proporcionada pelos alemães. Nesse ponto em particular, o objetivo fundamental estava em sintonia com os termos da “Política da Boa Vizinhança”, tratando de assegurar a aliança com o governo brasileiro, enquanto evitando que este viesse a implementar possíveis acordos simultâneos com as nações do Eixo (entenda-se, a Alemanha, mais especificamente) ou, como no caso da Argentina, que pudesse implementar políticas de cunho nacionalista (Moura, 1990, p. 16). Portanto, a intenção do governo de Washington era evitar que ações de retaliação contra a política comercial do Brasil pudessem empanar o relacionamento com o país e este se voltasse pró-Berlim.

Entre 1942 e 1943, buscando manter sua política de aproximação com o Brasil, e visando contribuir para que houvesse melhor aproveitamento dos empréstimos concedidos e uma maior efetividade da economia brasileira, os Estados Unidos enviaram a chamada “missão Cooke” ao Brasil, liderada por Morris L. Cooke. Essa iniciativa foi apenas a segunda tentativa de avaliação do funcionamento do sistema econômico brasileiro, sucedendo a britânica “missão Niemeyer” de 1931 (Pojo do Rego e Peixoto, 1998, p. 68). Um dos resultados foi a clarificação de alguns problemas operacionais, embora influenciasse positivamente para que fossem adotadas certas medidas imediatas em forma de políticas econômicas e de necessidades comerciais pelo governo brasileiro. Entre esses, ficaram pontuados os pontos de fragilidade nacional: (a) importação de petróleo; (b) importação de carvão mineral; (c) necessidade de metais especiais e equipamentos para as indústrias nascentes (Teixeira, 1997, p. 55). Além disso, também foi detectada a baixa capacidade das instituições de capacitação técnica ou sua total ausência em certas regiões (Baer, 1988, p. 27).

A fase da guerra trouxe um aumento substancial das exportações brasileiras para os Estados Unidos, que careciam de materiais estratégicos. Tratados especiais foram feitos para o suprimento pelo Brasil desses produtos ao mercado norte-americano, tais como quartzo, mica, manganês, diamantes industriais, minério de ferro, ferro-níquel, berilo, zircônio e outros (Malan et alli, 1980, p. 132). Esse aumento da pauta de exportações brasileiras, há tempos buscada, permitiu que a participação do conjunto desses produtos não tradicionais nas exportações globais superasse o percentual representado pelas vendas de café, após 1941.



### 3.2.1 EUA e a Política da Boa Vizinhança

Instituída em 1933, e implementada por iniciativa do Presidente Franklin Delano Roosevelt (governou de 1933 a 1945), a Política da Boa Vizinhança foi uma mudança na condução da política externa dos Estados Unidos em seu relacionamento com a América Latina. Até então, as relações daquele país com as Américas eram pautadas pela prática intervencionista que prevalecera desde o final do século XIX. (Kissinger, 2001, p. 911). O *modus operandi* passou a incluir as negociações diplomáticas, levando à colaboração econômica e militar e visando restringir a influência dos países europeus no continente. Ainda, buscava manter a estabilidade política dos latino-americanos e assegurar a posição hegemônica dos EUA no hemisfério ocidental como uma das quatro potências mundiais.

Kissinger (2001, p. 399) provê uma análise profunda sobre o significado da alteração da abordagem em relação ao exterior: “*A viagem americana, do envolvimento na Primeira Guerra Mundial à participação ativa na Segunda, foi longa – interrompida, como foi, pela meia-volta da nação para o isolacionismo. A força da aversão americana pelas questões internacionais dá uma idéia do feito de Roosevelt.*”

O anúncio da Política da Boa Vizinhança em 1933 ocorreu num ano marcado por diversos fatos de extrema importância para as relações internacionais. Em janeiro, Hitler ascendeu ao poder na Alemanha, dando início a uma nova crise mundial. Curiosamente, apenas quatro semanas depois, Roosevelt seria empossado como presidente dos Estados Unidos. Em seu discurso de posse, em março de 1933, o novo presidente afirmou:

*“In the field of world policy I would dedicate this nation to the policy of the good neighbor – the neighbor who resolutely respects himself and, because he does so, respects the sanctity of his agreements in and with a world of neighbors.”*  
(*apud* Gellman, 1979, p. 11)

Embora tivesse mais o tom de uma frase de impacto em um discurso, sem que estivesse contida no plano de uma política previamente concebida, e seus termos ainda fossem vagos para o próprio Departamento de Estado à época, estava lançada a pedra fundamental da “Política” voltada à América Latina, região que vinha sendo ignorada há tempos pelo país. Gellman (1979, p. 1) destaca que a atenção dedicada por Roosevelt ao continente foi influenciada pelos acontecimentos internacionais em outras regiões.

A terminologia adotada para essa nova opção política indica as intenções contidas na proposta de aproximação da diplomacia norte-americana a seus vizinhos de continente, criando uma atmosfera positiva para o relacionamento a ser fortalecido. A condução dessa política inovadora foi possível graças ao empenho dedicado pelo presidente norte-americano, bem como seu Secretário de Estado, Cordell Hull, e o Sub-Secretário de Estado, Sumner Welles, os quais teriam grande importância, particularmente, para as relações com o Brasil durante uma década. Embora as relações entre os três, na condução da política exterior, fossem confusas e muitas vezes antagônicas, suas participações foram fundamentais para o êxito da empreitada.

Quando ficou finalmente delineada, a “Boa Vizinhança” continha componentes de uma política bem elaborada. Os Estados Unidos encerraram muitas de suas práticas intervencionistas na região do Caribe, eliminando um foco de críticas e reações negativas domésticas; num período

de profunda depressão econômica, o governo norte-americano iniciou um conjunto de medidas econômicas com programas de ajuda externa; a cooperação nas áreas militar e cultural foi implementada, tornando-se parte das negociações diplomáticas com os países da região.

Essa mudança de atitude por parte dos Estados Unidos, contudo, atendia a objetivos tanto político-estratégicos como econômicos de Washington. Sob o ponto de vista político-estratégico, a “Boa Vizinhança” permitia aos Estados Unidos enfrentarem a competição internacional representada pelo novo sistema de poder alemão, assegurando um relacionamento cooperativo com as nações latino-americanas, visando a formulação de planos globais de defesa do hemisfério.

No tocante à economia, a formulação da Política da Boa Vizinhança atendia aos objetivos do governo dos Estados Unidos que se esforçava para amenizar os efeitos da Grande Depressão sobre seu país. A abordagem retórica da solidariedade e os métodos cooperativos nas relações com os vizinhos latino-americanos contribuíam à formação de mercados externos necessários para o escoamento dos produtos e investimentos norte-americanos, bem como à garantia do suprimento de matérias-primas para suas indústrias. A implementação dessa nova política de relacionamento com a América Latina significou a vitória da corrente política, dentro da diplomacia norte-americana, que era favorável ao livre-comércio visto como solução para a alavancagem econômica dos Estados Unidos, pois os países do continente eram fonte de matérias-primas e consumidores de bens manufaturados (Moura, 1991).

O esforço dos EUA para estabelecer a Política da Boa Vizinhança foi bem recebido na América hispânica e no Brasil. Pelo lado norte-americano, em relação ao caso brasileiro em particular, havia um sólido interesse em estabelecer relações econômicas e comerciais especiais (Seitenfus, 1985, p. 131). A adoção de um sistema de livre-comércio com o princípio mútuo e incondicional de nação mais favorecida passou a ser a tônica das negociações dos acordos bilaterais.

Essa política voltada para a América Latina acentuava o caráter de liberalismo em seus aspectos fundamentais, visando um objetivo claro e bem determinado – restringir a penetração comercial da Alemanha na região (Seitenfus, 1985, p. 131). Gellman (1979, p. 47) indica que um país onde os Estados Unidos não lograram seus objetivos foi o Brasil, pois as negociações para um acordo comercial recíproco foram bastante difíceis. Uma das razões para essas complicações foi o acordo de compensação entre a Alemanha e o Brasil, em 1934, incluindo cláusulas restritivas. Já que o governo brasileiro havia concedido determinadas reduções especiais aos alemães, surgiram pressões do Departamento de Estado para que se abandonasse o princípio de reciprocidade, além de ameaçar com tarifas as importações de café brasileiro, caso não fossem oferecidas aos norte-americanos as mesmas vantagens que os germânicos obtiveram. O Secretário Hull foi contrário a essa alternativa e tentou convencer o Brasil a abandonar seu comércio de compensação com a Alemanha, trocando-o pelo conceito de reciprocidade. Durante essas negociações, o governo brasileiro concluiu que os EUA não fariam retaliações comerciais, o que enfraqueceu a posição norte-americana (Gellman, 1979, pp. 47-48).

Porém, segundo Abreu (1985, p. 88), embora alguns produtos de exportação dos Estados Unidos tenham tido perdas devido à competição alemã, tais como materiais de escritório e bens

de consumo duráveis, o total de exportações norte-americanas para o Brasil aumentou, havendo ganhos nas transações de uma forma global.

As sucessivas negociações bilaterais dentro do princípio de nação mais favorecida, a partir de 1935, ocorreram em razão tanto das pressões dos Estados Unidos (tentando evitar o aumento do comércio entre o Brasil e a Alemanha, em decorrência do acordo entre ambos em 1934) como das necessidades brasileiras de colocação de seus produtos no vasto mercado norte-americano e da perene carência de capital, com texto de redução substancial das tarifas alfandegárias (Seitenfus, 1985, pp. 79-80). Mas, mais de 97% das principais exportações brasileiras não pagavam taxas aduaneiras ao entrar no mercado dos EUA (Hilton, 1977, p. 129).

O tratado firmado com Washington em 1935 não teve grande entusiasmo por Vargas, pois o Brasil já vendia mais aos Estados Unidos do comprava (Hilton, 1977, p. 125). Essa iniciativa foi vista, dentro do governo federal, como um empreendimento pessoal de Oswaldo Aranha, então embaixador naquele país, e o CFCE sequer participou da tomada de decisão. As únicas manifestações dos grupos de interesses domésticos foram dos industriais, liderados por Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi, que trataram de evitar danos graves à produção da indústria nacional (Abreu, 1990, p. 86 e Hilton, 1977, p. 135). Na opinião do Presidente, ou o acordo traria um melhoramento para as relações econômicas com os Estados Unidos, “Ou deixamos como está, que não é mau” (Hilton, 1977, p. 129).

Note-se que, à época, o Brasil atravessava grave dificuldade financeira o que exigia cautela nas negociações, com vistas a obter concessões significativas para amenizar as necessidades de cobertura de atrasados comerciais. Esse fator acabou pesando na decisão de adotar-se uma nova política cambial que Getúlio aprovou (Hilton, 1977, p. 132).

Os resultados dos esforços envidados pelos Estados Unidos com a “Boa Vizinhança” podem ser demonstrados pelas exportações para a América Latina que aumentaram de uma média de 18,3% entre 1936 e 1938 para 19,9% em 1939. Por outro lado, o total das importações norte-americanas de produtos procedentes da América Latina no mesmo período passou de 23% para 23,7% (Gellman, 1979, p. 58). Enquanto esses dados refletem uma maior dependência do mercado dos Estados Unidos para os produtos latino-americanos, também traduzem o recrudescimento das condições internacionais de intercâmbio pela aproximação da guerra na Europa, quando o comércio transoceânico sofreu interrupção pelo bloqueio naval imposto.

Nesse contexto, as transações entre o Brasil e os Estados Unidos tiveram o impulso e o favorecimento do governo de Washington por interferência de Sumner Welles. Durante a década de 1930, o Sub-Secretário de Estado tentou sempre influenciar para que o Brasil se tornasse o principal aliado dos EUA na América Latina. Esse esforço pessoal encontrou correspondência brasileira em Oswaldo Aranha, que tratou intensamente de convencer Vargas a aliar-se aos norte-americanos e a estabelecer ligações mais fortes com aquele país.

Após a instauração do Estado Novo em fins de 1939 e até o início da Segunda Grande Guerra, houve uma guinada na condução da política externa brasileira, da qual a Alemanha não se beneficiou diretamente. A orientação econômica do novo período de governo manteve o mesmo direcionamento da fase anterior – desenvolvimento econômico com foco na industrialização do país (Hilton, 1977, p. 279). Nesse sentido, as necessidades internas eram várias para a formação de uma infra-estrutura que contribuísse para o processo de

industrialização. Além da perene carência de capitais, resultando em escassez de cobertura cambial, havia o interesse pela instalação de uma usina siderúrgica, reforço da infra-estrutura ferroviária e portuária, equipamentos para as indústrias e ferrovias, além da necessidade de reforçar e modernizar os armamentos militares (Hilton, 1977, ps. 282-283). As pressões internas em relação a essas demandas colocavam peso para as negociações que as autoridades brasileiras tentavam entabular com seus parceiros norte-americanos e alemães. Simultaneamente, havia as pressões externas por parte de ambos os governos para submeter o Brasil a seus interesses, à medida que se aproximava a eclosão da guerra.

Em janeiro de 1939, com aquelas necessidades em mente, Aranha começou uma nova fase de negociações com os Estados Unidos, e que permitiram uma maior aproximação com aquele país. O Departamento do Tesouro formulou um conjunto de propostas para o desenvolvimento econômico, adotando uma política que visava suavizar seu relacionamento com o Brasil, com isso retirando as pressões para obter vantagens a curto prazo, em favor de um objetivo estratégico. Essa mudança na atitude dos EUA criou um clima propício para as relações bilaterais (Abreu, 1990, p. 92).

O contexto geral da ocasião incluía a diminuição da relevância do comércio com os britânicos, e um aumento dos problemas que o comércio de compensação com a Alemanha causava às finanças nacionais, devido à falta de divisas conversíveis. Em paralelo, os norte-americanos concluíram que seria melhor examinar as questões econômicas de seu interesse no Brasil em função dos objetivos que aqui tinham. Os restritos resultados finais das negociações limitaram-se, basicamente, à concessão ao Brasil de um crédito do Eximbank da ordem de US\$ 19,2 milhões a serem utilizados para descongelar os créditos comerciais e financeiros atrasados (Abreu, 1990, p. 92). A contrapartida brasileira ao acordo firmado foi a liberalização cambial em que os exportadores eram obrigados a vender 30% das divisas ao Banco do Brasil, o qual se valeria delas para cumprir com compromissos financeiros e comerciais assumidos no exterior (Malan et alli, 1980, p. 125).

Em 1939, começaram as atividades bélicas na Europa com a ofensiva alemã sobre outros países. Durante a guerra, o comércio teuto-brasileiro foi drasticamente reduzido, com ganhos para os Estados Unidos. A participação da Alemanha nas importações brasileiras declinou de 25% do total em 1938 para 19,4% em 1939 e 1,8% em 1940 (Cervo e Bueno, 2002, p. 257). Em contraponto, a presença de produtos norte-americanos no Brasil aumentou de 24,2 em 1938 para 33,4% em 1939 e 51,9% em 1940. Enquanto a Alemanha desaparecia das transações com a economia brasileira, a Grã-Bretanha a substituiu na segunda posição das importações do Brasil. Portanto, durante o período do conflito, com as crescentes dificuldades do transporte marítimo, o fluxo do comércio exterior alterou-se, ficando mais concentrado em termos regionais no continente americano, e as relações entre os EUA e o Brasil ganharam maior vulto. À medida que o mercado europeu encolhia, por força da guerra, a dependência dos países latino-americanos em relação aos Estados Unidos aumentava (Gellman, 1979, p. 58). Essa transição reduziu o grau de especialização da economia brasileira, pois a pauta de exportação passou a apresentar nova composição, com a diminuição relativa da participação do café nas vendas ao exterior.

Na fase pós-guerra, as condições que viabilizaram a Política de Boa Vizinhança durante a década de 1930 desapareceram, como depressão econômica, competição entre Estados Unidos e

Alemanha, liderança pessoal de Roosevelt, entre outros. A partir de então, surgiu uma nova ordem internacional, com os Estados Unidos assumindo a liderança absoluta no hemisfério ocidental. Em consequência, o governo norte-americano implementou uma nova política priorizando a reconstrução econômica européia, com o Plano Marshall, e a contenção da União Soviética.

O fim da Política da Boa Vizinhança começou a ocorrer em 1943, após dez anos de sua vigência, quando o triunvirato que fora o sustentáculo de uma década de sucesso desfez-se: Welles deixou o posto em desgraça, Hull renunciou por problemas de saúde e, pouco depois, Roosevelt faleceu (Gellman, 1979, ps. 226-228). Coincidentemente, ao final do Regime Vargas em 1945, as características da Política da Boa Vizinhança haviam se dissipado e os Estados Unidos reverteram sua orientação externa para outras regiões, em detrimento da América Latina.

### **3.2.2 Avaliação das Relações Comerciais Bilaterais Brasil-EUA**

A aliança comercial entre o Brasil e os Estados Unidos não foi produto gerado por elos históricos e culturais comuns a ambos, mas resultou de um processo de negociações que emanaram de dificuldades a serem superadas pelas duas nações. Porém, não havia um equilíbrio exato de mesmas proporções entre elas, devido à diferença da importância que cada um dos lados detinha no contexto internacional (Moura, 1991, p. 13).

Essas diferenças evidenciavam-se claramente à mesa de negociações durante a década de 1930, quando a posição de debilidade do Brasil nas negociações bilaterais era exacerbada. Além da inferioridade brasileira no panorama internacional, havia a questão da dependência brasileira pelo capital a ser concedido nos empréstimos, bem como o déficit na balança comercial que os EUA tinham com o Brasil, dando ao primeiro uma enorme vantagem nas negociações. A cada ameaça de que as discussões poderiam emperrar ou tomar um rumo desfavorável às condições desejadas pelos norte-americanos, o peso das negociações era inclinado pela lembrança aos brasileiros dos termos de comércio e das relações financeiras existentes entre os dois países. E a recorrência dessa situação renovava-se a cada nova rodada bilateral de negócios.

Seitenfus (1985, p. 131) comenta que existia um firme desejo do governo de Washington de firmar as relações econômicas e comerciais com o Brasil, como parte de seu distanciamento da fase de protecionismo, após a crise de 1929, além de buscar fortalecer os laços com o maior mercado latino-americano. Do ponto de vista de relações pessoais, a empatia entre o Sub-Secretário de Estado, Sumner Welles, com Oswaldo Aranha, Embaixador em Washington e depois Ministro das Relações Exteriores, contribuiu muito para que os laços entre os dois países se estreitassem e fizessem do Brasil o principal aliado norte-americano na América do Sul. Essa circunstância era um facilitador nas rodadas de negociações entre os parceiros comerciais.

Finalmente, a Política da Boa Vizinhança pode ser interpretada como um instrumento estabelecido para obter e consolidar a influência de Washington sobre os países latino-americanos. Dentro desse contexto, e aproveitando-se da intensificação da rivalidade entre os governos alemão e norte-americano, o Brasil teve maior autonomia e margem de manobra entre 1934 e 1939, negociando com maior poder de barganha com seus principais parceiros comerciais.

Mantendo a “eqüidistância pragmática”, o Governo de Vargas lograva obter concessões e vantagens de ambos, o que aparentemente continha nessa atitude algo da racionalidade de Allison por parte do ator nacional.

### **3.3 Brasil e Alemanha: o comércio de “compensação”**

#### **3.3.1 O Comércio Compensado**

O processo de aproximação entre a Alemanha e o Brasil tem origem ainda no primeiro quartil do século XIX, quando teve início a emigração alemã para trabalhar nas lavouras das regiões sul e sudeste brasileiras. Portanto, segundo Seitenfus (1985, p. 68), baseando-se em dados do IBGE, o número de imigrantes alemães que desembarcaram em portos brasileiros foi de 222.951 pessoas, entre 1820 e 1937. Hilton (1977, p. 23) comenta que, por volta de 1890, a comunidade alemã no Brasil conteria cerca de 200.000 indivíduos. Esses números dão uma idéia da magnitude do relacionamento entre os dois países. No campo comercial, na década do período pré-Grande Guerra, a Alemanha havia aumentado significativamente sua participação nas importações do Brasil, as quais passaram de 11,4% para 17,5% do total. Com referência às exportações, cerca de 20% da produção de café do Brasil era absorvido pelo mercado alemão, e a média de aquisições do total global vendido no exterior era de 15% (Hilton, 1977, p. 23).

A Primeira Guerra Mundial teve um efeito devastador para o comércio bilateral entre os dois países, o qual chegou a ser interrompido em decorrência da participação do Brasil contra a Alemanha. Somente durante a década de 1920 houve esforço pelos alemães para reconquistar seu antigo espaço. Em 1929, contudo, aquele país já voltaria a ser o terceiro principal exportador ao mercado brasileiro, representando 12% das nossas aquisições. Por outro lado, o mercado germânico era o segundo maior comprador de produtos do Brasil com 11% do total.

Ferida em seu orgulho nacional pela derrota sofrida na Primeira Grande Guerra, a Alemanha envidou grandes esforços durante a década de 1920 e início dos anos 1930, a fim de fortalecer-se e recuperar sua posição entre as principais potências mundiais. Tendo passado por uma fase com sua economia combalida, no período pós-bélico, o governo alemão estabeleceu como uma de suas metas, por meio da política comercial, a obtenção de certas matérias primas, “produtos coloniais” e gêneros alimentícios de que carecia, enquanto visando exportar bens industriais e fornecer sua experiência técnica aos países primário-exportadores. Portanto, quando houve a decisão de ampliação de seu comércio exterior, os laços que haviam sido unidos com o Brasil desde o século XIX contaram para que aumentassem as transações comerciais bilaterais.

O comércio bilateral com a Alemanha apresentou expansão constante desde o início da década de 1920 até o final dos anos 1930, em que pesassem as pressões e vigilâncias exercidas pelos Estados Unidos no sentido de limitar ou tentar interromper tais relações de intercâmbio (Moura, 1991, p. 16). A recuperação econômica alemã baseada na expansão da base industrial e a aquisição de matérias-primas e gêneros alimentícios de que necessitava, passaram a compor a política exterior daquele país durante a década de 1930 (Hilton, 1977, p. 26).

Apenas dois anos após a ascensão e emergência ao poder da era hitlerista com o nacional-socialismo, o governo alemão decidiu partir para uma significativa ampliação de seu comércio bilateral com o Brasil, do qual basicamente só importava café. À época, a diversificação

da produção brasileira já começava a se fazer sentir, inclusive havendo sensível incremento das exportações brasileiras de algodão que, por sua vez, necessitavam novos mercados (Seitenfus, 1985, p. 76). Os alemães necessitavam da matéria-prima para suas fábricas de têxteis, a fim de produzir roupas e uniformes. Os governantes de ambos os países tiveram a percepção de que havia certa complementaridade entre as duas economias, bem como de que uma aproximação comercial também poderia contribuir para a minimização dos efeitos nefastos da Grande Depressão.

Em documento interno preparado pelo Diretor do Departamento de Economia do governo alemão, Karl Ritter, este opina favoravelmente sobre a expansão do comércio bilateral com o Brasil e indica que a Alemanha poderá obter os produtos de que necessita caso preste assistência a um país promissor como o nosso (Seitenfus, 1985, pp. 76-77). Portanto, começam a delinear-se as razões do interesse alemão pelas relações com o governo e os negócios brasileiros.

Em setembro de 1934, as intenções dos países passam à ação de modo acelerado, em particular com a implementação do “Novo Plano” ou “Plano Schacht”, referente a seu idealizador, Hjalmar Schacht, ministro da Economia do governo alemão. Além dessa iniciativa, também foi gerado o conceito dos “grandes espaços econômicos”, traduzido pela formação de uma área de influência econômica, sob a hegemonia da Alemanha, que passaria a deter o controle das regras dos termos de trocas com cada nação parceira.

O modo de funcionamento do “sistema compensatório de comércio” era baseado em marcos “aski”, o que significava marcos inconversíveis bloqueados para o relacionamento comercial com o Brasil (Seitenfus, 1985, p. 77). O objetivo dos alemães com esse sistema era que houvesse um equilíbrio do balanço comercial com o Brasil, ou seja, uma certa paridade entre importações e exportações. No caso do comércio de compensação, os marcos recebidos pelo Brasil pelas exportações efetuadas só poderiam ser utilizados para a compra de produtos alemães. Portanto, o relacionamento comercial era “amarrado”, não havendo alternativa para sair-se dele, a menos que o exportador à Alemanha vendesse esses marcos a outro país que quisesse adquirir mercadorias alemãs. Seitenfus (1985, p. 78) comenta que essa forma de controle absoluto do Estado alemão sobre o comércio exterior teve repercussões sobre a organização do comércio mundial, pelo cerceamento que causava. Hilton (1977, ps. 85-86) adiciona que um subproduto do objetivo das inovações na política comercial alemã era equilibrar importações e exportações e, para tanto, buscava ter um parceiro comercial dependente das receitas de transações com o exterior para cobrir os gastos governamentais, além de ter reduzidas reservas em moedas estrangeiras. Nesse sentido, o Brasil daquela época cumpria todos os requisitos para o relacionamento comercial que os alemães visavam.

O acordo de nação-mais-favorecida negociado com a Alemanha em 1931 trouxe poucas vantagens imediatas para o Brasil. O balanço bilateral que, em 1932, foi favorável aos produtos brasileiros, inverteu-se em 1933. Foi, então, que a mudança nas orientações políticas de Hitler no sentido de estimular a economia alemã abriu novas oportunidades para que o Brasil tivesse vantagens no comércio com aquele país.

Em 1934 e 1936, o Brasil assinou Acordos de Compensação, garantindo a exportação de uma pauta que incluía algodão, café, laranja, couro, tabaco e carne enlatada em grandes quantidades, em troca de produtos manufaturados alemães. Em que pese a contrariedade norte-

americana em vista ao acordo com os alemães, inclusive, tendo havido a ameaça de um bloqueio unilateral das divisas referentes ao crédito das exportações brasileiras para os EUA, em última forma, a questão com a Alemanha seguiu avante.

Esse desconforto norte-americano teve início ainda em 1934, quando ficou evidente que o comércio bilateral teuto-brasileiro superaria as transações entre EUA e Brasil. Como parte do comércio de compensação, o acordo estabeleceu que essa forma de troca comercial entre os dois países valer-se-ia de eventuais saldos que seriam transformados em depósitos inconvertíveis em mil-réis ou marcos, dependendo de qual dos dois países tivesse maior vantagem nas transações (Abreu, 1990, p. 88).

A política adotada por Vargas em relação ao comércio bilateral com a Alemanha apresentava vantagens e tinha uma racionalidade definitiva: o mercado alemão importava produtos oriundos do Brasil que não eram exportados para os Estados Unidos, como o algodão, por exemplo (Abreu, 1990, p. 88). Seitenfus (1985, p. 82, nota 36) destaca que os Estados Unidos também eram grandes exportadores do produto e, portanto, não representavam mercado para o Brasil nesse caso. Ademais, a exportação de algodão favorecia regiões nacionais politicamente importantes, como o Nordeste e o Rio Grande do Sul (Abreu, 1990, p. 88).

Já as exportações de café para a Alemanha complementavam aquelas para o mercado norte-americano, que por sua vez tinham um limite de absorção acima do qual não era possível suprir. Mas, havia um fator adicional que apresentava vantagens significativas para atrair o Brasil à mesa de negociações com os alemães. Os importadores germânicos pagavam um preço mais alto pelos produtos brasileiros do que o do mercado mundial, e isso era possível pela política de subsídios existente na Alemanha, que funcionava por meio de impostos e da contenção interna (Gambini, 1977, p. 108).

O comércio bilateral com os germânicos teve constante aumento até 1939, apesar da vigilância e pressão dos Estados Unidos, sob o governo Roosevelt. Somente a partir das negociações para a renovação do acordo com os alemães em junho de 1937 é que as pressões se intensificaram e, de acordo com Seitenfus (1985, p. 79), as gestões do departamento de Estado norte-americano lograram sucesso, pois “conseguiram convencer o Itamaraty” a estender o acordo por apenas três meses, mas incluindo uma cláusula inédita de proibição de importações brasileiras de produtos alemães que tivessem sido subsidiados.

Um aspecto essencial para demonstrar a racionalidade da política de comércio exterior adotada está no fato, destacado por Abreu (1990, p. 89), de que a manutenção dos acordos de compensação faziam sentido, pois garantiam a colocação de produtos brasileiros no mercado alemão, ao invés de denunciar os contratos e ficar sem garantia de vendas para outros mercados, o que acarretaria estoques indesejados de mercadorias.

É certo que o comércio de compensação trazia, como contraponto, a acumulação indesejável de marcos inconvertíveis para uma economia carente de divisas em moeda estrangeira. Abreu (idem, ibidem) salienta que documentos diplomáticos dão conta de que o governo alemão, ciente dessa acumulação pelo Brasil, propôs a venda de material bélico para equipar as forças armadas com uso dos marcos de compensação. Essa proposição agradou aos militares brasileiros que passaram a pressionar o governo Vargas para negociar tais acordos com



a Alemanha. Além de armamentos, o Brasil também incluía nos acordos, treinamento militar provido pelos especialistas militares alemães aos países latino-americanos.

O robusto comércio bilateral pelo sistema de compensação durou até 1939 quando foi afetado, fundamentalmente, pelo início do período bélico na Europa, com a ativa participação alemã. De uma participação percentual nas importações brasileiras que chegaram a 25% do valor total em 1938, os produtos alemães diminuíram para 19,4% em 1939 e apenas 1,8% no ano seguinte. No caso das exportações brasileiras, a participação relativa do mercado alemão caiu de 19,1% em 1938, para 12,0% em 1939 e 2,2% em 1940 Gambini (1977, p. 106). Como conseqüência das hostilidades, houve o bloqueio naval pelos britânicos ao comércio da Alemanha, o que causou empecilhos à continuação do relacionamento entre os dois países. Finalmente, em 1942, com o fim da neutralidade do Brasil em relação à guerra, cessou de vez o comércio bilateral durante o Governo Vargas.

### **3.3.2 Avaliação do Comércio Bilateral com a Alemanha**

Para o Brasil, as vantagens decorrentes do comércio com a Alemanha refletiam-se pelas grandes compras efetuadas por aquele país, expressas por uma ampliação da pauta de exportação brasileira, enquanto havia a compensação com a provisão de produtos manufaturados necessários para o incipiente mercado nacional.

A conclusão que se pode fazer sobre os resultados do comércio de compensação com a Alemanha é que houve benefícios para o sistema de transações internacionais do Brasil no período entre 1934 e 1939, conforme os dados apresentados. O país logrou ampliar sua pauta de exportação e colocar produtos adicionais no mercado externo que, até o início desse relacionamento, era limitado à ampla dependência das vendas de café. Ademais, a Alemanha apresentou alternativas de crédito e de produtos ao Brasil que as relações com os Estados Unidos não disponibilizavam, e enquanto estes preferiam conceder empréstimos de curto prazo, os alemães proporcionavam períodos mais prolongados.

O Regime de Vargas soube tirar proveito dessa situação para negociar com os norte-americanos e obter tanto benefícios diretos como indiretos, estes no caso de créditos e cooperação econômica mais extensa que derivou dos acordos com ambos os países que não tinham interesse em perder seu parceiro sul-americano.

### **3.4 Análise dos Dados de Comércio Exterior**

A Tabela I, abaixo, apresenta os dados do comércio exterior no período de 1933 a 1945, tendo sido escolhido como inicial o ano anterior ao do início do acordo de comércio compensado com a Alemanha. No período em avaliação houve o tratado bilateral de livre-comércio entre o Brasil e os Estados Unidos, bem como o germano-brasileiro de comércio compensado. Conforme pode-se observar, adotando-se 1933 como ano-base, o valor das transações internacionais do Brasil aumentou entre aquele ano e 1939, período em que vigorou simultaneamente o comércio com ambos os países, aspecto que interessa de modo próximo ao tema desta Dissertação.

### Tabela I - Valor do Comércio Exterior do Brasil, 1933-1945

(Dados em libras esterlinas)

Base: 1933 = 100

Anos	Exportações (FOB)	Importações (CIF)
1933	100,0	100,0
1934	109,8	101,0
1935	104,2	110,6
1936	122,2	112,5
1937	133,0	161,2
1938	114,2	145,1
1939	130,3	141,7
1940	123,5	149,6
1941	169,9	166,0
1942	189,4	140,0
1943	220,5	182,9
1944	270,8	261,2
1945	308,0	281,0

**Nota:** A tabela acima foi elaborada e adaptada para fins desta Dissertação com dados extraídos de Malan et alli (1980, p. 128), cujas fontes foram *Anuário Estatístico do Brasil, 1939/1940* e *O Brasil em Números, 1960*.

Mas, a análise das estatísticas deve ser feita de uma forma ampla e cautelosa para uma interpretação apropriada do que ocorreu à luz dos tratados comerciais realizados nos anos mais críticos do “pêndulo”.

Conforme já ressaltado anteriormente neste trabalho, Abreu (1985, p. 88) pondera que, apesar da perda por alguns produtos exportados pelos EUA devido à competição alemã, como materiais de escritório e bens de consumo duráveis, o total das exportações norte-americanas para o Brasil cresceu, com ganhos nas transações de forma global.

Contudo, Seitenfus (1985, p. 131) tece considerações sobre o restrito período de 1933 a 1938, e avalia que a “política econômica norte-americana no Brasil foi um fracasso” e que a alemã foi um formidável sucesso. E, aduz que o Programa Hull não logrou aumentar as exportações brasileiras para o mercado norte-americano, tendo essas chegado a diminuir. Porém, essa restrição de avaliação por Seitenfus contém alguns erros analíticos. Primeiro, sua observação seletiva de dados fica limitada à comparação da participação percentual dos EUA e da Alemanha nas exportações brasileiras em 1933 e 1938, tão somente, sem verificar os números do período como um todo. Segundo, esse tipo de interpretação não leva em conta o crescimento do tamanho total do comércio brasileiro e, ainda, ignora o fato de que os resultados das transações do Brasil com o exterior em 1939 foram superiores aos de 1938.

Uma avaliação mais detida, a partir da Tabela I, acima, considerando-se 1933 como base, indica que tanto o valor das exportações de produtos brasileiros como o das importações pelo Brasil cresceram entre aquele ano e 1939, último ano do comércio compensado. Essa delimitação é importante, pois foi até então que vigorou o comércio bilateral simultâneo com a Alemanha e com os Estados Unidos.

Se tomar-se o valor das compras e das vendas de cada um daqueles países nos diversos anos da fase em observação, vê-se que houve acréscimo em ambos os casos, o que refuta a interpretação de Seitenfus de que houve “fracasso” do Programa Hull e sucesso apenas do “Novo

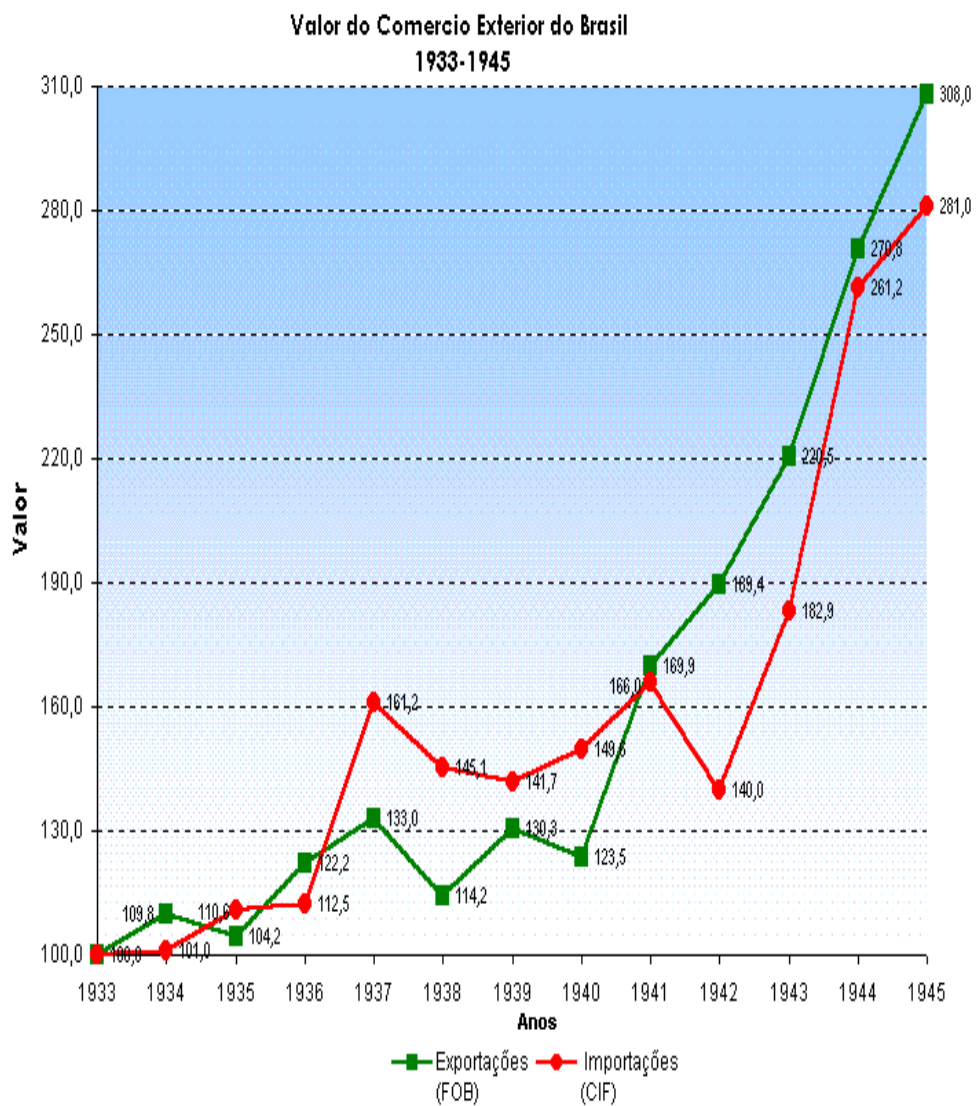
Plano". Não se disputa o fato de que o esforço da Alemanha colheu frutos no Brasil. Porém, essa situação deveu-se ao próprio interesse brasileiro em tirar proveito das circunstâncias que se ofereciam, com a perspectiva de expansão de mercados para mais produtos nacionais, objetivos estabelecidos por Getúlio Vargas desde o início do Governo Provisório. Ademais, como considerar "fracassado" um programa que prosseguiu após 1939 e que prosperou durante os anos de guerra, deixando as bases para o período posterior? Sem dúvida, para os interesses comerciais germânicos e norte-americanos, e pela análise que Seitenfus deixa, o componente fundamental da equação era o comportamento do governo brasileiro. Se este houvesse se aliado a um dos lados e evitado negociar com o outro, é provável que estaria tomando uma decisão em detrimento do próprio desenvolvimento interno, agravando o quadro econômico, simplesmente para o "sucesso" de uma das duas nações.

Na realidade, caso medidos os resultados dos programas, apenas em termos das transações com o Brasil, pode-se verificar que todos tiveram relativo sucesso, incluindo-se o governo brasileiro que obteve vantagens econômicas, investimentos em setores básicos, recuperação de seus níveis de comércio exterior ao de antes da crise de 1929, ficando instaladas as bases de desenvolvimento de sua economia.

Sobre essa situação, Abreu (1990, ps. 90 e 101) aduz mais dois fatores fundamentais que Seitenfus ignora em sua breve análise, mas que não podem ser desprezados: *primeiro*, os ganhos obtidos pela Alemanha, na verdade, são superestimados, pois suas exportações eram registradas em marcos *aski* inconversíveis resultantes do comércio compensado, enquanto isso, as relações bilaterais Brasil-EUA rendiam as necessárias divisas para o governo Vargas; *segundo*, o investimento direto norte-americano na economia brasileira evoluiu, consideravelmente, de 1936 a 1940, passando de US\$ 194 milhões para US\$ 240 milhões, sendo que parte substancial foi destinada à incipiente indústria de transformação doméstica e o restante utilizado para a aquisição de ativos de propriedade de estrangeiros de outras nacionalidades.

Nesses termos, considerando-se que a estratégia de Washington era, em grande medida, uma política de longo prazo, em que pesem os ganhos obtidos por Berlim durante um curto período, os Estados Unidos foram bem sucedidos em sua aproximação com o Brasil, ainda mais porque o relacionamento prosseguiu por muito tempo, após a saída de cena dos alemães.

Gráfico 1 -





**Tabela II – Valor do Comércio Exterior do Brasil**

(Dados em libras esterlinas)

Anos	Exportações (FOB)	Importações (CIF)	Balanço Comercial	Serviço da dívida pública externa	Serviço da dívida pública / Balança comercial (%)
1891-1895	30,6	26,9	3,7	1,8	48,7
1896-1900	27,6	23,7	3,9	2,4	61,5
1901-1905	39,6	24,9	14,7	2,9	19,7
1906-1910	55,7	38,8	16,9	8,5	50,3
1911-1915	61,7	47,9	11,6	11,2	96,6
1916-1920	84,6	67,3	15,8	10,2	64,6
1921-1924	79,2	62,0	15,2	9,4	61,9
1925	102,9	84,4	18,5	10,2	55,1
1926	94,3	79,9	14,4	11,6	80,6
1927	88,7	79,6	9,1	13,3	146,2
1928	97,4	90,7	6,7	16,9	252,2
1929	94,8	86,7	8,1	17,3	213,6
1930	65,7	53,6	12,1	19,7	162,8
1931	53,8	30,1	23,7	20,4	86,1
1932	51,2	30,5	20,7	6,8	32,9
1933	52,8	41,5	11,3	6,2	54,9
1934	58,0	41,9	16,1	7,1	44,1
1935	55,0	45,9	9,1	7,5	82,4
1936	64,5	46,7	17,8	7,9	44,4
1937	70,2	66,9	3,3	8,5	257,6
1938	60,3	60,2	0,1	--	--
1939	68,8	58,8	10,0	--	--
1940	65,2	62,1	3,1	3,4	109,7
1941	89,7	68,9	20,8	4,1	19,7
1942	100,0	58,1	41,9	4,0	9,5
1943	116,4	75,9	40,5	3,9	9,6
1944	143,0	108,4	34,6	18,8	54,3
1945	162,6	116,6	46,0	10,8	23,5

Fontes: Ministério da Fazenda, Serviço de Estatística Econômica e Financeira, *Comércio Exterior do Brasil* (diversos anos) e Fundação IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil, 1939/1940 – apud Villela e Suzigan (1975, pp. 425-426, Tabela XIX).*

**Tabela III – Índices de Preços Reais do Café em Nova York – Santos 4, Spot,**

**1920-1945**

Preços em centavos de dólar *por saca*

<b>Anos</b>	<b>Preço Correntes</b>
1920	19,1
1921	10,4
1922	41,3
1923	14,8
1924	21,3
1925	24,6
1926	22,3
1927	18,7
1928	23,2
1929	22,1
1930	12,9
1931	8,8
1932	10,6
1933	9,1
1934	11,1
1935	8,9
1936	9,5
1937	11,0
1938	7,7
1939	7,4
1940	7,1
1941	11,3
1942	13,4
1943	13,4
1944	13,4
1945	13,4

Fontes: Banco Mundial. *El Problema Del Café*, p. 144, *apud* Caldas (1996, p. 205)

#### Tabela IV – Situação das Condições de Comércio Exterior do Brasil

(a) Situação entre a crise de 1929 e o começo do Estado Novo

Anos	Quantidade das Exportações	Preços das Exportações	Preços das Importações	Relação de Preços	Capacidade para Importar	Quantidade das Exportações
1929	100,0	100	100	100	100	100
1937	130,2	101	196	52	67	76,9

Fonte: Furtado (2001, p. 207); Estúdio Econômico de América Latina, 1949.

(b) Situação entre o começo do Estado Novo e o fim da Era Vargas

Anos	Quantidade das Exportações	Preços das Exportações	Preços das Importações	Relação de Preços	Capacidade para Importar	Quantidade das Exportações
1937	100,0	100	100	100	100	100
1942	84,2	175	156	112	94	56,6
1945	110,8	216	182	118	131	90,3

Fonte: Furtado (2001, p. 207); Estúdio Econômico de América Latina, 1949.



## CAPÍTULO VI

### CONCLUSÃO

Neste capítulo apresentam-se as principais avaliações após o estudo dos principais aspectos que nortearam as pesquisas desenvolvidas para a determinação da racionalidade na condução da política pendular em relações internacionais durante os primeiros quinze anos do Governo de Getúlio Vargas.

O comércio exterior representava para o Brasil da primeira metade do século XX o mais importante instrumento para geração da renda nacional. Por esse motivo, sua influência para a formulação das relações internacionais revestia-se de grande significado. Tendo os problemas de limites de fronteiras sido solucionados à época da gestão do Barão do Rio Branco no ministério das Relações Exteriores, a questão comercial converteu-se em tema hegemônico da política externa nos primeiros quinze anos da Era Vargas. Conforme Hilton (1977, p. 69) pondera, o comércio exterior teve uma grande importância para o governo brasileiro, pois foi a principal responsabilidade em suas relações com outros países.

Tal como outros países na década de 1930, tendo que enfrentar os círculos concêntricos da crise de 1929, o Brasil precisou estabelecer políticas econômicas que permitissem diversificar a estrutura produtiva enquanto tentando recuperar a renda interna.

Para países mais frágeis no cenário internacional, sua busca por segurança inclui aliar-se a um poder ascendente, nutrindo a esperança de que possa, de alguma maneira, escapar completamente de ser subjugado por seu “aliado” quando este atingir a supremacia (Wolfers, 1975, p. 124). Nessa linha de raciocínio, outros países ficam tão absorvidos por seus próprios problemas internos ou tomados pelo poder nacional que se envolvem na busca por assegurar a manutenção do poder interno. A avaliação da condição política e econômica do Brasil durante os primeiros quinze anos da Era Vargas indica que a alternativa que lhe restava para sobrevivência, e eventual desenvolvimento econômico, era obter as maiores vantagens possíveis de todas as origens disponíveis. Hilton (1977, ps. 28-29) cita o ponto de vista do ex-ministro das Relações Exteriores, Félix Pacheco, às vésperas da Grande Depressão, em comunicação a Afrânio Melo Franco, que também chefiou a mesma pasta, de que o Brasil “sem exército, sem marinha e dividido até a medula, é zero à esquerda na vida internacional”. Portanto, deve-se buscar-se dar uma apropriada conotação à real situação do país, em que sua relevância econômica ou política era absolutamente periférica no panorama internacional da década de 1930.

Wolfers (1975, p. 18) destaca que a aplicação da análise de Estados e indivíduos como atores, conforme desenvolvido neste trabalho, possui vantagens simultâneas. Em sua consideração, os teóricos do pensamento de “Estados como atores” ignoram o fator de influência das possíveis diferenças psicológicas e julgam que fatores objetivos ou ambientais *per se* podem representar um *status quo* político ou uma atitude e comportamento revisionista. Essa teoria espera que uma nação seja revisionista se lhe for negado o aproveitamento de qualquer de seus

valores nacionais básicos, dado que tem ou nutre esperanças para obter poder suficiente para permitir lograr alcançar seus objetivos. Por outro lado, qualquer analista que concentrar seu foco em atores individuais em suas diversas predisposições buscará uma explicação do comportamento revisionista primordialmente nos aspectos individuais dos estadistas por seus tratos peculiares, seus temperamentos ou suas insatisfações subjetivas (Wolfers, 1975, pp. 18-19).

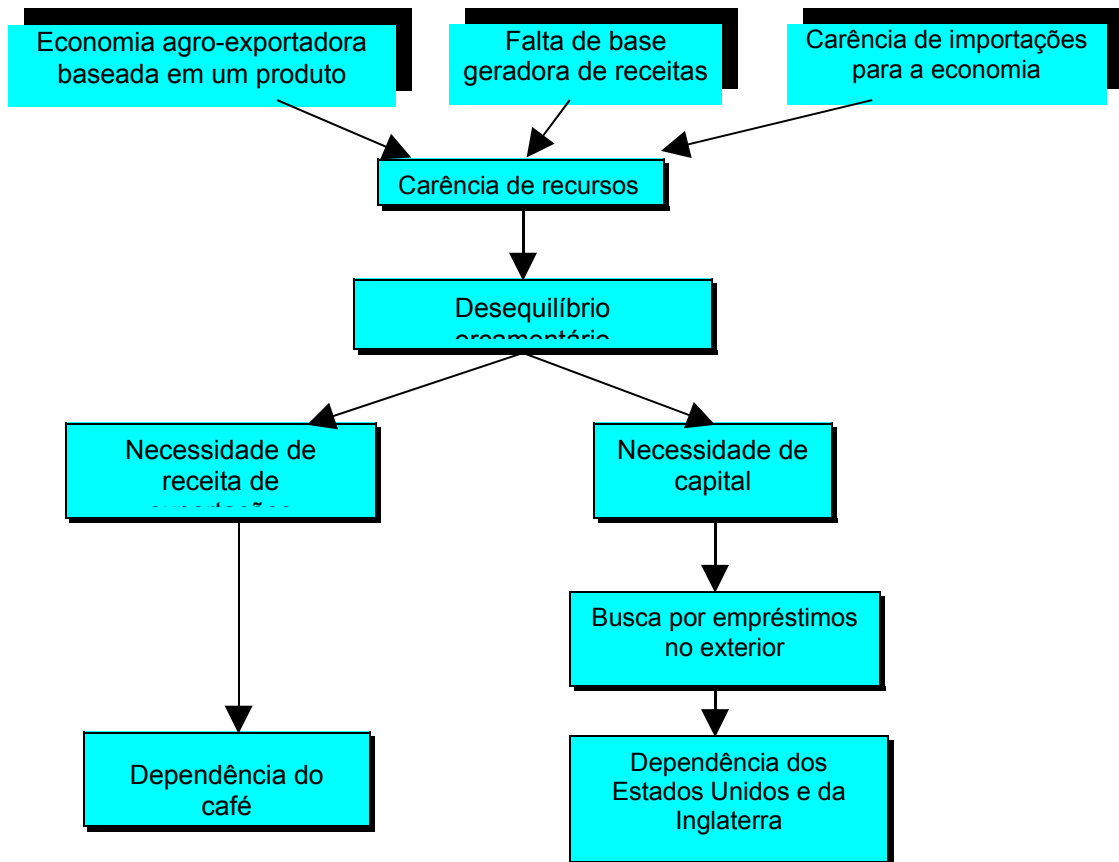
Desde o princípio do governo Vargas em fins de 1930, houve a intenção de proporcionar o desenvolvimento industrial do país, bem como a própria segurança nacional (Hilton, 1977, p. 46), portanto, elementos em sintonia com o pensamento dos teóricos citados acima.

A herança das condições da economia do país, conforme recebida por Getúlio Vargas da Primeira República, tinha aspectos muito específicos à época, conforme pode ser indicado pelo esquema representado a seguir.

A recessão mundial causou retração nos mercados para exportações; com menos exportações, houve desequilíbrio da taxa cambial, os preços dos importados aumentaram, a redução das importações baixou as receitas do Governo, o nível das reservas caiu, o déficit no orçamento forçou corte nas despesas. Com menos investimentos, a atividade econômica reduziu-se, o governo procurou recuperar o nível de renda alterando a taxa de câmbio e sobrevalorizando a moeda, e com a diminuição das atividades econômicas, então houve maior recessão econômica.

A situação da economia no período em foco pode ser avaliada no esquema apresentado na ordem seqüencial seguinte:

### Características da economia brasileira até o fim da Primeira República:



Uma das principais críticas ao governo de Getúlio Vargas é relativa a sua demora em definir a posição do Brasil em favor de um dos dois principais pólos hegemônicos da década de 1930, os quais eram configurados pelos Aliados, de um lado, e pelo Eixo nazi-fascista, de outro. Contudo, diante das circunstâncias econômicas e comerciais que cercavam o país que dirigia à época, e cujas peculiaridades foram tratadas neste trabalho, é possível indicar-se que o prolongamento da indefinição em prol de qualquer dos lados representou o pragmatismo que Getúlio aplicou em sua habilidade política.

Getúlio Vargas pautou sua vida política pela ambição ao poder. Apesar de relutante em aceitar a indicação de seu nome, uma vez instalado na presidência tratou de apegar-se ao poder de maneira cada vez mais firme, para isso utilizando suas excelentes habilidades como tático político, o que lhe valeu quinze anos como chefe de estado.

Para ele, a manutenção do poder representava o aspecto fundamental de sua vida política, mormente nos primeiros quinze anos à testes do governo nacional. O apoio pelos militares, a conveniência de agradar simultaneamente a lados com interesses opostos e a contemporização eram instrumentos utilizados com rara habilidade para seu ganho político.

Era Getúlio o ator principal que se confundia com o Ator Nacional, o Estado, e que em última instância, quem *de facto* tomava as decisões finais em matéria de política interna. O mesmo se verificava com respeito ao comércio exterior, por maiores que fossem as pressões por parte de diferentes grupos, mesmo que fossem os militares, de cujo apoio dependia para manter-se no poder, inclusive após a decretação do Estado Novo em novembro de 1937.

A condição da política interna, a partir de 1937, com seu caráter totalitário, além de praticamente inexistir qualquer oposição, em função da característica do Estado Novo, permitiu a existência de um terreno aberto para que o governo nacional atuasse de forma identificada com os regimes totalitários e fascistas. O episódio de reprovação pelo Congresso norte-americano da locação dos contratorpedeiros ao Brasil acentuou e influenciou de forma significativa a política pendular nas relações internacionais do governo Vargas.

Em sua gestão, nada era despercebido ou acontecia por obra do acaso. Se os Estados Unidos não tivessem apresentado um plano de cooperação militar que satisfizesse os interesses dos militares brasileiros, por ventura Vargas teria aceitado comprometer-se em uma negociação desfavorável? O mais provável é que isso não ocorresse, pela maneira peculiar de agir do presidente brasileiro.

Mas, o tipo de conduta adotado enviava diferentes mensagens aos vários interessados, internamente e no exterior, que se confundiam com a dubiedade das medidas tomadas pelo máximo mandatário.

Em que pese a maneira confusa de atuar do governo brasileiro em relação às alternativas a sua disposição, as decisões tomadas, por certo, foram as mais racionais diante do conjunto de opções que se apresentava ao Brasil naquele período.

Alguns aspectos, porém, parecem ambíguos e tornam difícil uma completa interpretação do enigma que a personalidade de Getúlio Vargas representou. Ao mesmo tempo em que chegava a revelar a seu diário seus encontros furtivos com sua amante, cujo nome jamais revelou sequer àquelas páginas íntimas, com a manifestação de algumas conotações de foro privado de suas carências, também exprimia sua própria estupefação pela reação contrária generalizada sobre eventos significativos como o do discurso a bordo do navio Minas Gerais em meados de 1940.

A esta altura do estudo, uma análise fria e profunda das circunstâncias permite que se indague – Teria sido possível obter concessões, tanto dos Estados Unidos como da Alemanha, da maneira como ocorreu, se não houvesse um processo pendular nas relações internacionais por parte do governo Vargas, em que se explorava as possibilidades de ganhos ao limite máximo?

A resposta mais provável é não, pode-se concluir de modo mais lógico, em vista da avaliação efetuada pelo modelo aplicado do ator racional, em face do problema a ser solucionado, dos objetivos estabelecidos, das alternativas existentes, das escolhas a serem realizadas, do sistema de tomada de decisões e das conseqüências diante de cada curso de ação.

A verificação dos fatos históricos, e dos elementos de importância para uma interpretação mais pormenorizada, revelam que Getúlio, individualmente, sempre teve claramente delineados

seus objetivos fundamentais – o prolongamento de sua permanência no poder; para a nação, a segurança, por meio do equilíbrio financeiro, o desenvolvimento econômico, o tratamento da questão social com a atenção aos trabalhadores. Mas, fundamentalmente, nenhuma questão era mais importante do que sua própria manutenção no poder. Todos os demais aspectos, inclusive os citados acima, eram menores do que sua própria efetivação no comando supremo da nação, e a isto se subordinavam os integrantes de seu gabinete. Além do mais, as condições do país à época eram extremamente débeis para que pudesse exercer qualquer poder de pressão em suas relações internacionais com as potências mundiais. Sem recursos financeiros, sem poderio material militar, sem importância política, seu papel era simples demais para ter qualquer peso significativo nas negociações com os países mais ricos.

Portanto, como poderia o Governo brasileiro ter agido de maneira diferente diante das opções que tinha a sua disposição para escolher? Que benefícios poderiam ter sido extraídos, caso houvesse uma condução de política de comércio exterior que optasse por um dos lados, ao invés de executar uma política pendular das relações internacionais?

A investigação fria e profunda permite que se indague, ainda – Teria sido possível obter concessões, tanto dos Estados Unidos como da Alemanha nazista, da maneira como ocorreu, se não houvesse uma política pendular das relações internacionais por parte do governo Vargas?

As respostas a todas essas perguntas apontam para uma mesma direção, segundo a aplicação da metodologia adotada neste estudo, e que é a comprovação da hipótese inicial – a avaliação de que o comportamento exibido foi típico de nação periférica, dependente dos principais atores no cenário internacional da época, em especial, as potências hegemônicas que eram os Estados Unidos e a Alemanha. Não restava ao país outra saída, senão buscar maximizar a utilidade de seu papel como peão entre os interesses antagônicos daqueles países.

Levando-se em conta os postulados apresentados no capítulo anterior, a avaliação a que se chega, após o trabalho de pesquisa conduzido para este trabalho, é de que havia racionalidade na política pendular adotada. Fica aparente que eram levados em conta os benefícios e custos das alternativas à disposição do presidente, talvez à exaustão, principalmente por ele próprio, bem como existia a peculiaridade nacionalista do governo Vargas, defendida pelo pensamento das Forças Armadas, de que era preciso criar-se as condições para a manutenção da segurança e do poder, em atitude coerente com o pensamento hobbesiano.

---

## ANEXO

### BIBLIOGRAFIA

#### Sobre Referencial Teórico

- Allison, Graham T. *Essence of Decision*. Boston: Little, Brown & Co., 1999, 2ª edição.
- Aron, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Universidade de Brasília, 1979.
- \_\_\_\_\_. *República Imperial: os Estados Unidos no mundo do pós-guerra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- Baert, Patrick. *Algumas Limitações das Explicações da Escolha Racional na Ciência Política e na Sociologia*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, número 35, outubro de 1997.
- Boudon, Raymond. *Dicionário Crítico de Sociologia*. São Paulo: Ática, 1993, 2ª edição.
- Carr, E. H. *Vinte Anos de Crise 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001, 2ª edição.
- Gunnell, John G. *Teoria Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.
- Hobbes, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.
- Kissinger, Henry A. *Política Externa Americana*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1969.
- Lindblom, Charles E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.
- Maquiavel, Niccoló. *O Príncipe*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, 23ª edição.
- March, James e Simon, Herbert. *Organizations*. Cambridge: Blackwell Publishers, 1993, 2nd edition.
- Merton, Robert K. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970.
- Morgenthau, Hans J. *A Política Entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.
- Peters, B. Guy. *Institutional Theory in Political Science: the new institutionalism*. New York: Continuum, 2000.
- Rosenau, James. *International Politics and Foreign Policy*. rev. ed. New York: Free Press, 1969.
- Stinchcombe, Arthur L. *Constructing Social Theories*. N. York: Brace & World, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Evaluating Theories*. In American Political Science Review, vol. 91, no. 4, 1997.
- Ward, Hugh. Rational Choice, págs. 65-89, in David Marsh e Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, second edition. London: Palgrave Macmillan, 2002.
- Weber, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, UnB, 1999. Vol. II.
- Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration: essays on international politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975, 4<sup>th</sup> edition.

#### Sobre Economia Brasileira, Comércio Exterior e Perspectiva Histórica

- Abreu, Marcelo de Paiva (org.). *Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

- 
- \_\_\_\_\_ *O Brasil e a Economia Mundial (1929-1945)*, in *O Brasil Republicano: Economia e Cultura (1930-1964)*, dir. Sérgio Buarque de Holanda. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, 3ª edição.
- Alves, Vagner Camilo. *O Brasil e a Segunda Guerra Mundial: História de um envolvimento forçado*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2002.
- Baer, Werner. *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1977, 3ª edição.
- Bello, José Maria. *História da República*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959, 4ª edição.
- Bresser Pereira, Luís Carlos. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, 17ª edição.
- Caldas, Ricardo Wahrendorff. *A Política Externa do Governo Kubitschek*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- Carr, E. H. *Vinte Anos de Crise: uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001, 2ª edição.
- Cervo, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.
- Chacon, Vamireh. *História dos Partidos Brasileiros*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.
- Faoro, Raymundo. *Os Donos do Poder*. São Paulo: Globo, 2001, 3ª edição.
- Fausto, Boris. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- Franco, Gustavo H. B. *A Primeira Década Republicana*, in Abreu, *Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, ps. 11-30. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- Fritsch, Winston. *Apogeu e Crise na Primeira República*, in Abreu, *Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, ps. 31-71. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- Furtado, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001, 30ª edição.
- Gudin, Eugenio. *Rumos de Política Econômica*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1945.
- Hilton, Stanley. *O Brasil e as Grandes Potências: 1930-1939, os aspectos políticos da rivalidade comercial*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.
- Hobsbawn, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- Kissinger, Henry A. *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2001, 3ª edição.
- Leff, Nathaniel H. *Política Econômica e Desenvolvimento no Brasil: 1947-1964*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1968.
- Lessa, Renato. *A Invenção Republicana*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- Lowenstein, Karl. *Brazil Under Vargas*. New York: Russell & Russell, 1973.
- Malan, Pedro Sampaio et alli. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/1952)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.

- Menezes, Albene Miriam e Kothe, Mercedes Gassen. *Brasil-Alemanha, 1827-1997: perspectivas históricas*. Brasília: Thesaurus, 1997.
- Poletti, Ronaldo. *Constituições Brasileiras: 1934*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- Porto, Walter Costa. *Constituições Brasileiras: 1937*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- Prado, Eduardo. *A Ilusão Americana*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.
- Rego, Antonio Carlos Pojo do, e Peixoto, João Paulo M. *A Política das Reformas Econômicas do Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1998.
- Schwartzman, Simon. (org.) *Estado Novo, um Auto-Retrato: arquivo Gustavo Capanema*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.
- Seitenfus, Ricardo Antônio Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a Formação dos Blocos, 1930-1942: o processo de envolvimento brasileiro na II Guerra Mundial*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985.
- Tavares, Maria da Conceição. *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- Teixeira, Alberto. *Planejamento Público: de Getúlio a JK (1930-1945)*. Fortaleza: IPLANCE, 1997.
- Vargas, Getúlio Dornelles. *Diário*. (2 vols.). São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.
- Vilela, Aníbal Villanova e Suzigan, Wilson. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.
- Wirth, John D. *The Politics of Brazilian Development, 1930-1954*. Stanford: Stanford University Press, 1970.

#### Sobre Aplicação do Modelo do Ator Racional

- Camargo, Aspásia e Góes, Walder de. *Meio Século de Combate: diálogo com Cordeiro de Farias*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1981.
- Conn, Stetson e Fairchild, Byron. *A Estrutura de Defesa do Hemisfério Ocidental*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2000.
- Coutinho, Lourival. *O General Góes Depõe...* Rio de Janeiro: Livraria Editora Coelho Branco, 1956.
- Cunha, Vasco Leitão da. *Diplomacia em Alto-mar*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- Falcão, João. *O Brasil e a 2ª Guerra*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1983.
- Faria, Antonio Augusto e Barros, Edgar Luiz. *Getúlio Vargas e sua Época*. São Paulo: Global Editora, 1983, 2ª edição.
- Freixinho, Nilton. *Instituições em Crise: Dutra e Góes Monteiro, duas vidas paralelas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.
- Hilton, Stanley. *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.
- \_\_\_\_\_ *O Brasil e a Crise Internacional: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.



- Humphreys, Robert A. *Latin America and the Second World War, vols. I & II*. Cambridge: The Burlington Press, 1981.
- Levine, Robert M. *The Vargas Regime: the critical years, 1934-1938*. N. York: Columbia University Press, 1970.
- Lima, Valentina da Rocha e Ramos, Plínio de Abreu. *Tancredo Fala de Getúlio*. Porto Alegre: L&PM, 1986.
- Moura, Gérson. A Revolução de 1930 e a Política Externa Brasileira: ruptura ou continuidade? In: *A Revolução de 1930: seminário realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1983.
- Schwartzman, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.
- Svartman, Eduardo Munhoz. *Diplomatas, Políticos e Militares: as visões do Brasil sobre a Argentina durante o Estado Novo*. Passo Fundo: EDIUPF, 1999.

#### Sobre Metodologia de Pesquisa

- Eco, Umberto. *Como se Faz uma Tese*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1977.
- Nunes, Edson de Oliveira. *A Aventura Sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- Rudio, Franz Victor. *Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. 30ª edição.
- Vergara, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 1998.
- Viegas, Waldyr. *Fundamentos de Metodologia Científica*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.