

Geopolítica e finanças no pós-guerra: esperanças e restrições no governo Dutra (1946-1951)

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Resumo

O artigo pretende discutir o contexto geopolítico e financeiro internacional do pós-guerra, amplamente desfavorável à opção do governo Dutra pela liberalização cambial. Para isto, discute-se as mudanças geopolíticas do pós-guerra e o funcionamento decepcionante das instituições de Bretton Woods, configurando um conjunto de assimetrias que frustraram parte das esperanças que levaram o governo a empreender uma estratégia de abertura liberal no início do governo.

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

Aproximadamente em metade do mandato, uma crise cambial forçou o governo a voltar atrás na abertura comercial para defender reservas cambiais e resguardar importações essenciais, embora não revertisse a abertura financeira inicial. Neste movimento, o governo procuraria retirar “gargalos” (escassez de divisas, crédito e infra-estrutura) que limitavam o processo de expansão e diversificação industrial induzido pela proteção contra importações gerada pela crise cambial. Enfim, depois de tanto elogiar o efeito benéfico das importações, o governo terminaria elogiando a substituição de importações.

Este artigo presume que a crise da estratégia liberal não resultou de uma reviravolta ideológica e política desenvolvimentista mas de sua própria insustentabilidade econômica, manifesta na crise cambial que induziu a reversão da abertura (ver Bastos, 2001, cap. 4).

O objetivo do artigo, porém, não é discutir o contexto doméstico que levou à estratégia inicial e reorientou-a depois de sua crise. A opção liberal inicial do governo Dutra é discutida aqui à luz do contexto internacional e das esperanças que se acalentava sobre a recuperação da economia mundial no pós-guerra e sobre o papel de “aliado especial” do Brasil junto à potência hegemônica norte-americana.

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

país junto aos EUA e as reformas liberalizantes propiciariam forte entrada de capitais que compensariam déficits comerciais eventuais.¹

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

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

O último item sintetiza as conclusões do artigo, alegando que o contexto de penúria de financiamento público (multilateral ou bilateral) é central para explicar porque o governo Dutra resistiu a reverter a abertura financeira *privada* depois da crise cambial experimentada em meados de mandato.

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

O surgimento de esperanças a respeito da ajuda governamental norte-americana ao financiamento do desenvolvimento brasileiro foi estimulado pelo próprio governo norte-americano, ao constituir o bloco de alianças no continente diante da Segunda Guerra. Estas esperanças seriam frustradas pós-guerra, quando o foco da política externa norte-americana foi deslocado para reconstrução de Europa e Ásia.

Provavelmente a mais clara declaração oficial de intenções conste de um discurso pronunciado em 24 de junho de 1941 pelo Subsecretário de Estado norte-americano, Adolf Berle

¹ Na correta formulação de P. A. Corrêa do Lago (1982), “a política econômica do governo Dutra parece ter sofrido de três grandes ilusões: a nossa ‘prosperidade’ relativa em termos de reservas internacionais, a ‘inevitabilidade’ de uma ajuda americana que viria ‘recompensar’ a colaboração brasileira em tempos de guerra, e a confiança de que uma política liberal de câmbio contribuiria para a criação de um clima e de condições favoráveis à entrada em grande vulto de novos capitais internacionais no país” (p. 15).

(que seria embaixador no Brasil ao final do Estado Novo), cujas cópias (devidamente traduzidas) seriam distribuídas aos aliados do Hemisfério Ocidental:

“O imperialismo econômico do século XIX está tão morto quanto o Dinossauro...Hoje, quando se forma um projeto de fomento interamericano, o último fator considerado é o do capital...Recorre-se aos banqueiros particulares de Nova Iorque e de Montreal para saber se a operação os interessa. Se não os interessar — e nesses últimos anos os capitais privados não se têm interessado em exportar-se pelo sistema antigo — recorre-se a alguma organização do governo...

Em outras palavras, mudamos por completo o nosso ponto de vista. Ao invés de se procurar um lugar onde um grupo de indivíduos poderá inverter as suas economias para em seguida ter ali uma fonte privada de lucros, desejamos agora encontrar oportunidades para executar projetos que contribuam à segurança geral, tranqüilidade e bem-estar do Hemisfério Ocidental... Trata-se, pois, da finança da cooperação, ao invés da finanças dos empréstimos...com o fim de que as relações econômicas entre as nações das Américas não sejam postas em perigo nem interrompidas (o que se tem dado no passado) em razão da inconstância na concessão de créditos, e com o fim de que sejam reduzidos ao mínimo as dificuldades do câmbio internacional”.²

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

“...Os EUA precisam industrializar o resto do mundo para que o standard de vida dos demais países se aproxime o mais possível do standard de vida americano, porque, ou o mundo subirá ao nível americano, ou o standard americano será obrigado a se rebaixar...a industrialização

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

de regiões como o Brasil, a China, a Índia e a África, aumentando o poder aquisitivo desses povos, é a solução visada pelo governo americano...” (Arquivo GV-44.09.00/4).

Estas expectativas não eram estranhas ao futuro presidente Dutra. Em agosto de 1943, antes de viajar para Washington visando negociar planos para a FEB, o ministro da Guerra recebia instruções do chanceler Oswaldo Aranha, afirmando que a melhor maneira de proteger os interesses do Brasil seria preservando a “preeminência conquistada, política, econômica e militar, junto aos Estados Unidos...Esta, Dutra, era minha convicção já antes de começar esta guerra e, agora, mais do que nunca estou convencido de que ou nos associamos, material, moral e militarmente...ou o futuro do Brasil será de todo mundo, menos dos brasileiros”. O chanceler também indicava ser quase certeza que o “programa Vargas de industrialização do país” continuaria a ser financiado no pós-guerra por crescente ajuda norte-americana (cf. S. Hilton, 1994, p. 411).

O reaparelhamento do exército brasileiro foi financiado por fundos norte-americanos durante a guerra. O Ministro da Guerra chegaria a declarar guerra ao Japão em junho para continuar utilizando os equipamentos disponíveis sob a forma de *lend-lease*. Mas acreditando que o padrão se seguiria no pós-guerra, as três armas encaminharam ao governo norte-americano em março e abril de 1945 (portanto, quando Dutra ainda era ministro da Guerra, cargo de que se demitiu apenas em agosto de 1945) um grande projeto de modernização de equipamentos. A respeito desta solicitação, o embaixador Carlos Martins escreveria a Vargas, em 08 de outubro de 1945 (pouco antes da crise final do Estado Novo), afirmando que representantes do governo norte-americano lhe declaravam “formalmente esperar apenas a aprovação, que tem de ser solicitada ao Congresso, para assinar com o Brasil um acordo bilateral pelo qual estejamos habilitados a continuar, no período de paz, a cooperação técnica e assistência militar” (GV 45.10.08/2).³

Os planos norte-americanos para a região no pós-guerra não satisfariam estas esperanças. Uma indicação clara já havia sido dada na Conferência Interamericana realizada na cidade do México (Chapultepec), em fevereiro e março de 1945. Ali, dentre iniciativas voltadas a ampliar o controle norte-americano sobre os planos de “defesa hemisférica” — que levariam ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) de 1947 e à criação da OEA em 1948 —, os princípios que regeriam as relações econômicas interamericanas no imediato pós-guerra já haviam sido delineados e expostos.

3 Várias correspondências do Arquivo Getúlio Vargas corroboravam a impressão de que o Brasil receberia ampla ajuda norte-americana no pós-guerra: cf. os registros GV 42.00.00/2, 43.04.08/2, 44.02.10/2, 44.02.29, 45.20.09/2, 44.09.00/4.

A delegação norte-americana propôs a inclusão na Ata de Chapultepec o respeito aos “princípios liberais” de tratamento igualitário ao capital estrangeiro em cada país da região e um retorno ao multilateralismo comercial ou, como na orientação do Secretário de Estado ao negociador americano, o “acesso de todos os povos em igualdades de condições ao comércio e matérias-primas do mundo” (*apud* G. Moura, 1984a, p. 257). Defendia-se também o princípio de que o desenvolvimento econômico latino-americano no pós-guerra deveria ser conduzido por investimentos de capitais privados, tratando-se, em igualdades de condições, de capitais nacionais ou estrangeiros. Não se afirmava evidentemente qualquer intenção de reduzir o fluxo de ajuda governamental à região, mas nas entrelinhas podia ler-se o projeto de privilegiar fluxos de capital sob controle privado ao invés das transferências de governo a governo que caracterizaram a fase de constituição da “irmandade pan-americana” durante a guerra.

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

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

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

A mudança em relação ao período de construção da aliança pan-americana, durante a Guerra, era evidente: agora tratava-se abrir caminho para investimentos diretos privados ao invés de fomentar concorrentes no exterior. Para isto, tratava-se de induzir a reforma dos códigos do Estado Novo que limitavam a participação estrangeira em setores estratégicos. O sentido geral da pressão dos *lobbies* que influenciavam a mudança da política externa norte-americana é mais evidente (mas não excepcional) no caso do petróleo. As solicitações brasileiras de financiamento governamental norte-americano para empreendimentos petrolíferos encontraram recusa sob diferentes versões da alegação de que “não se contemplam empréstimos governamentais para tais objetivos (petróleo), visto que há capitais privados e saber técnico abundantes, preparados para entrar no Brasil se e quando uma lei de petróleo adequada seja aprovada pelo Congresso brasileiro” (informe do Departamento de Estado ao presidente Truman, 18/05/1949, *apud* G. Moura, 1984a, p. 271).⁵

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

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

O fato é que, enquanto na década de 1930 e no início da guerra as relações entre o governo Vargas e o governo Roosevelt estavam marcadas pelo que este via como uma ameaça de projeção alemã no continente e, depois, pelo esforço de guerra norte-americano, no pós-guerra a importância

⁵ Documentos do Departamento de Estado citados por L. Martins, 1973, pp. 302-5, mostram que o *lobby* da Standard Oil de New Jersey (depois Exxon e, no exterior, Esso) para evitar financiamento de refinarias nacionais no Brasil pelo Eximbank já se iniciara em 1939, pouco depois das posições nacionalistas do Conselho Nacional do Petróleo, criado em 1938. Sobre a influência dos *lobbies* de multinacionais norte-americanas e britânicas (área de insumos básicos, serviços e infra-estrutura) na Constituinte brasileira de 1946 — buscando alterar as regulações sobre investimento externo no país —, ver G. Cohn (1968), pp. 76-85, G. Moura (1984), pp. 257-268, M. Bandeira [1973(1997)], cap. 39, e S.S. Braga (1994); para sua influência sobre o Estatuto do Petróleo e a gradual reação e consolidação de uma posição nacionalista sobre a questão, cf. G. Cohn (1968), pp. 85-126, L. Martins (1973), pp. 320-350, e G. Moura (1986) e (1984a), pp. 268-271.

da América Latina no embate geopolítico mundial foi fortemente redimensionada à luz da importância fundamental que adquiriam os conflitos nas áreas de incerteza na Europa e na Ásia.

Em linhas gerais, na década de 30 a política do “bom vizinho” do governo Roosevelt se propunha neutralizar a influência européia (alemã ou britânica) no continente e consolidar sua posição de liderança regional, almejando não recorrer aos mecanismos de diplomacia imperial característicos da velha política do “grande tacão” (*big stick*) em relação à região (cf. L.C.Gardner, 1971; David Green, 1971). No caso brasileiro, esta orientação de “boa vizinhança” se refletia do ponto de vista econômico na negociação de tratados de comércio e de reescalonamento da dívida pública externa de maneira menos assimétrica, por exemplo, que a britânica em relação à argentina (cf. M.P. Abreu, 1984). Em meio à projeção geopolítica alemã no continente e à iniciativa norte-americana, a postura varguista foi a de procurar manter uma “eqüidistância pragmática” entre os blocos de poder, isto é, a de buscar negociar concessões com cada um deles procurando não afetar a preservação de relações favoráveis com o outro lado — mais que isto, explorando favoravelmente sua competição (cf. G. Moura, 1980, 1984a e 1991).

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

Ao contrário da postura argentina marcada pela resistência à colaboração, o governo Vargas optou por uma adesão negociada: provavelmente julgou inevitável a colaboração, mas tratou de

retirar vantagens barganhadas como preço do alinhamento, enquanto adiava qualquer decisão final (talvez para não tomar a decisão errada). Uma vez garantido o alinhamento, estas vantagens se concentrariam no financiamento do reequipamento do exército e mais tarde na criação da FEB; créditos e assistência técnica para mobilizar recursos produtivos estratégicos; e no financiamento da montagem da siderúrgica brasileira, naquilo que era aparentemente contrário aos projetos econômicos norte-americanos iniciais para a região (integrá-la comercialmente como uma fonte produtora de matérias-primas não manufaturadas para a indústria norte-americana), mas condizente às necessidades macro-políticas ditadas pela negociação da adesão brasileira ao esforço “pan-americano” de guerra. Deste modo, o governo Vargas finalmente se alinhou à estratégia norte-americana (assegurar o fornecimento privilegiado de matérias-primas estratégicas e de uma base regional sólida para sua projeção militar no conflito mundial), mas soube aproveitar-se da necessidade norte-americana de colaboração para financiar seus projetos de industrialização.

A política externa do governo Dutra não dispunha de tantos trunfos quanto a de Vargas, ainda que acalentasse (e talvez inflasse) as expectativas do final do Estado Novo quanto à supostamente maciça ajuda governamental norte-americana ao financiamento do desenvolvimento industrial brasileiro. E, de fato, o alinhamento submisso do governo Dutra às posições norte-americanas (nas diversas conferências interamericanas, no TIAR, na OEA e na ONU) não trouxe as vantagens auferidas no governo Vargas.

Internamente, a esperança do governo em receber ajuda financeira como “aliado especial” correspondia à opção inicial de retrain o gasto público e a oferta de crédito para combater a inflação, liberalizando a importação de bens de consumo mas contando com fundos externos para não prejudicar a estabilidade cambial e monetária. Neste contexto, agradar aos norte-americanos não era apenas um meio como uma finalidade da política externa, à medida que se considerava que o alinhamento quase incondicional seria uma verdadeira garantia de acesso às transferências de recursos que a presumida condição de “aliado especial” faria por merecer (cf. L. Martins, 1973; e G. Moura, 1984a).

À carência de trunfos além da tentativa de lembrar os serviços prestados durante a guerra e reafirmar a condição de aliado incondicional no pós-guerra, o conservadorismo do governo Dutra (refletindo o temor das elites) frente à possibilidade de agitações sociais e políticas internas conjugou-se para propiciar uma hegemonia pacífica e pouco custosa dos EUA no continente. Em meio às incertezas da redemocratização e da emergência das massas no cenário político eleitoral — e ao inesperado sucesso eleitoral dos comunistas nas eleições de dezembro de 1945 a fevereiro de 1947 —, reforçar o alinhamento à força-líder capaz de abafar o avanço do “movimento comunista internacional” foi objetivo prioritário de política exterior no início da Guerra Fria, tornando-nos, às

vezes, “mais realistas que o rei” (na conhecida frase de Oswaldo Aranha sobre as posições brasileiras na ONU a respeito da União Soviética).

Mas se o medo interno e a infundada esperança externa empurraram-nos para o alinhamento submisso ao bloco de poder sem trunfos para barganhar a adesão, o fracasso das tentativas de levantar empréstimos em Washington não pode ser entendido fora do quadro geopolítico que marcou o início da Guerra Fria. Para nossos fins, trata-se de sublinhar apenas que a alteração do quadro geopolítico mundial que redimensionou a importância da América Latina foi a substituição do sistema de poder germânico pelo soviético como aquele concorrente ao norte-americano, e a importância que o embate entre ambos teve nas zonas de indefinição da Europa e Ásia — ao contrário do claro e inquestionável alinhamento latino-americano ao bloco do “mundo livre”.⁶

Neste novo contexto geopolítico mundial com que se defrontou a política externa do governo Dutra, inexistiam impulsos internos que nos abrissem autonomamente novos trunfos para a negociação vantajosa do alinhamento, sem que o contexto internacional oferecesse novas oportunidades a partir de impulsos externos (como a projeção germânica fizera nos anos 30). Assim, os EUA conseguiram realizar vários de seus planos para a região (a formação do TIAR e da OEA em uma área eminentemente fornecedora de matérias-primas e insumos básicos para o comércio regional norte-sul), sem precisarem arcar com alguns dos *custos* da hegemonia. Daí a resistência do Departamento de Estado a autorizar novos financiamentos oficiais para o Brasil e para a América Latina em geral, sugerindo aos interlocutores latinos, como proposta, atrair fundos sob controle privado (estimulados por um ambiente regulatório favorável ao capital estrangeiro) e

6 A literatura sobre o início da guerra fria é obviamente enorme: para um apanhado crítico, brilhante e erudito das grandes posições interpretativas em questão (desde as primeiras racionalizações de George Kennan na *Foreign Affairs* e as críticas dos primeiros revisionistas de esquerda, liderados por W.A. Williams, até versões acadêmicas recentes), cf. M. MacCauley (1995), e para uma coletânea representativa de várias das controvérsias envolvidas, ver M. Leffler & D. Painter (1994). A mais recente pesquisa enciclopédica sobre os anos de Truman e Dean Acheson (cuja auto-biografia *Present at the creation* é indispensável, assim como as *Memoirs* de Truman e, especialmente, do auto-crítico George Kennan) é provavelmente a de M. Leffler (1992). A melhor crítica às interpretações mais economicistas da guerra fria (sem desconsiderar questões econômicas) é talvez de R. Gilpin (1975). Sobre a dinâmica que levou ao banimento do PCB do cenário político-eleitoral brasileiro em 1947, cf. os documentos apresentados por Alceu Barbedo (1947) e Edgar Carone (1980), além de A. Spindel (1980). Sabe-se que Moniz Bandeira [1973(1997)] — uma das várias fontes secundárias que cita a frase de Aranha — arriscou a opinião de que o banimento oficial do PCB não resultou somente do medo interno ou do interesse de alinhar-se de pronto à polarização internacional que emergia, mas também da intenção do governo Dutra de “armar uma situação de garantia e segurança para atrair os investimentos dos Estados Unidos. A repressão do movimento operário, no bojo da campanha anti-comunista, visava permitir que os monopólios americanos gozassem, plenamente, as benesses da democracia restaurada” (p. 256). A hipótese não soa tão arriscada assim à luz da reorganização que o Departamento de Estado e a administração do Plano Marshall forçaram na estrutura sindical europeia no período: cf. R. Radosh (1969) e A. Carew (1987) sobre este ponto, e M. Hogan (1987) sobre o Plano como um todo. Em uma definição sucinta da política externa de Dutra que enfatiza seu alinhamento submisso e seus limites geopolíticos, ela teria invertido meios e fins: “no primeiro governo Vargas, o alinhamento era um *meio* de obtenção de benefícios econômicos, políticos e militares, mas de 1946 a 1950 ele constituiu-se praticamente em *objetivo permanente* da política exterior brasileira... Nesse contexto, o Brasil fazia parte de um continente onde era pacífica a hegemonia norte-americana e ao qual não necessitava dedicar muitos esforços e recursos” (G. Moura, 1991, p.69).

recorrer às instituições multilaterais criadas na conferência de Bretton Woods (cf. as opiniões do Departamento de Estado sobre as reivindicações do governo Dutra no Arquivo DE-45.12.03 do CPDOC-FGV).

Em geral, uma questão central ao formato da ordenação hierárquica do bloco capitalista, naquele momento, era precisamente o modo como os investimentos privados norte-americanos seriam conjugados à transferência de fundos de ajuda federais nos países integrados aos esforços geopolíticos norte-americanos (cf. R. Gilpin, 1975). No Japão (e, mais tarde, na Coreia do Sul), a aliança militar e a imensa transferência governamental de fundos federais norte-americanos não constituiu um recurso de poder que permitisse ao Departamento de Estado superar as resistências orientais à abertura facilitada dos mercados domésticos a investimentos diretos externos de filiais norte-americanos — ao contrário, a política externa norte-americana tolerou as restrições comerciais e financeiras japonesas a exportações e investimentos norte-americanos, abriu o mercado interno às exportações japonesas, e incentivou a transferência de tecnologias de um modo que não envolvesse o controle direto das mesmas por filiais norte-americanas (idem, caps. 4 e 6).

Na Europa, por outro lado, o governo Truman também aceitou as restrições às exportações norte-americanas ao abandonar a orientação pelo multilateralismo pela promoção do regionalismo comercial europeu, mas obteve melhor tratamento para os investimentos de empresas norte-americanas. Mais tarde, uma das condições para o apoio norte-americano ao Tratado de Roma (1957) seria a cláusula de “tratamento nacional” conferida às filiais norte-americanas; mas em geral, ao longo do tempo, a forte dependência da Alemanha Ocidental aos EUA vetaria as intenções francesas de restringir a entrada de filiais norte-americanas, à medida que a existência de um embrião de um mercado intra-europeu tornava supérflua a imposição de barreiras exclusivamente nacionais — em condições em que a) um programa de nacionalização de empresas norte-americanas envolveria uma ruptura das relações econômicas e diplomáticas com os norte-americanos que não era uma hipótese realisticamente cogitada por DeGaulle, a despeito dos conflitos na OTAN e da constituição posterior da *force de frappe* autônoma fora dela, e b) a aliança política e comercial com a Alemanha Ocidental era vista como um objetivo central da política externa francesa (para as tensões entre o regionalismo europeu e a aliança atlântica, cf. Alan Milward, 1984 e 1994, e K. Pijl, 1984).

No Ocidente como no Extremo Oriente, de todo modo, a transferência de fundos de ajuda foi imensamente superior àquela que se verificaria na implementação dos objetivos do Ponto IV da política externa de Truman em relação à América Latina. Por exemplo, enquanto sob a rubrica do

Plano Marshall seriam destinados recursos da ordem de US\$ 3,1 bilhões (tirante os gastos com defesa), sob a rubrica do Ponto IV os valores não ultrapassariam US\$ 35 milhões, ou seja, pouco mais de 1% (cf. G. Moura, 1990, p. 41, e, em geral, D.A. Baldwin, 1966). A imagem sugerida por M. Hirst (1983, p. 2787) é ilustrativa: o “bom vizinho” teria sido substituído pelo “vizinho pobre”.

As razões da diferença são bem conhecidas: as ameaças à segurança norte-americana eram identificadas no oeste europeu e no leste asiático, e lá mesmo seria o lugar onde deveriam ser contidas — à distância segura do continente americano. Em vista da ameaça posta pelas alianças do sistema de poder articulado a uma nação (o soviético), e pelas ideologias que se apoiavam mais ou menos em seu exemplo (isto é, as várias vertentes do movimento comunista/socialista internacional), a política externa norte-americana não protegia apenas os países aliados de ameaças de invasão externa, mas também e particularmente de ameaças de instabilidade político-social interna.

De fato, os EUA não eram apenas a cabeça de mais uma aliança internacional clássica contra ameaças externas à soberania, mas o baluarte de defesa de uma ordem social passível de ser ameaçada desde dentro das diferentes soberanias nacionais, tanto na Europa como na Ásia — uma ameaça aparentemente longínqua da América Latina. Neste quadro geopolítico mais complexo que aquele estabilizado por alianças e equilíbrios de poder tradicionais, o envolvimento político das alianças implicou em esquemas de cooperação financeira cuja direção e cujo montante eram determinados não apenas pela necessidade de consolidar uma aliança geopolítica contra agressões externas, mas pela necessidade — particularmente premente no imediato pós-guerra — de estabilizar a ordem social ameaçada internamente nos países aliados. Afinal, sua instabilidade sócio-política interna poderia levar a perturbações nas esferas de influência geopolítica da potência americana (ou seja, a realinhamentos mais ou menos bruscos de política externa na área de seus aliados) que poderiam ameaçar, em tese, a segurança do continente americano, se ficasse internacionalmente isolado (daí o diagnóstico conhecido como a “teoria do dominó” de Truman, Acheson e Kennan, e a conseqüente proposta de contenção à distância do inimigo externo).

Comparadas às zonas de incerteza da Europa e Ásia, as condições políticas internas aos países latino-americanos, durante e depois da guerra, não pareciam tão assustadoras. Afastado o perigo alemão e distante o perigo soviético (pelo menos até o realinhamento de Cuba), a América Latina deixara nas décadas de 40 e 50 de ser um área geopolítica donde ameaças à segurança norte-americana pareciam poder emanar.

2. As instituições de Bretton Woods e as restrições para o Brasil

A marginalização geopolítica do Brasil era tanto mais prejudicial aos interesses financeiros externos do governo Dutra por causa dos rumos que tomariam o funcionamento e o desempenho inicial das instituições multilaterais criadas pelo redesenho da institucionalidade econômica do pós-guerra, na conferência de Bretton Woods (1944). Estas instituições ficaram aquém das esperanças de seus formuladores e não forneceram financiamento compensatório suficiente para sustentar o balanço de pagamentos de países deficitários como o Brasil.

Isto ocorreu sobretudo porque o Departamento de Estado norte-americano procurou limitar a oferta de recursos pelas instituições multilaterais, preservando o controle da oferta de dólares em bases bilaterais, retirando vantagens políticas deste fato. Com isto, países geopoliticamente marginalizados pela política externa norte-americana não encontravam uma alternativa crível para obter financiamento compensatório em situação de crise cambial.

É conhecido que os debates anglo-americanos preparativos da conferência centraram-se nas propostas de Harry Dexter White, o chefe da comitiva norte-americana, e de John Maynard Keynes, representando os ingleses. Em grossas linhas, ambas as comitivas tinham como elementos-chave: (i) a opção por taxas de câmbio fixas, que presumidamente facilitariam a reconstrução de uma ordem comercial multilateral, controlariam desequilíbrios de conta corrente (se as taxas de câmbio fossem fixadas corretamente) e criariam pontos de foco para a coordenação de políticas macroeconômicas nacionais, mas sem afetar demasiadamente sua autonomia, quando associadas da (ii) recusa em liberalizar os controles de câmbio que limitavam desde antes da guerra os fluxos de capitais a curto prazo — como se dizia à época, fluxos de *hot money*, considerados parcialmente responsáveis pela crise internacional dos anos trinta ou, pelo menos, por sua rápida propagação internacional.⁷

Em substituição aos *rentiers*, a proposta da comitiva inglesa era a criação de uma União de Compensação das transações internacionais fadada a receber grande aporte de recursos norte-americanos: “se os EUA auferissem superávits persistentes, poderiam ser obrigados a financiar (quase) a totalidade dos direitos de saque dos demais membros, (sua contribuição) chegando a

⁷ Sabe-se que não havia convergência no interior do governo norte-americano em torno ao apoio político à postura que orientaria as negociações, embora o efeito prático das divergências talvez tenha se verificado mais no momento de implementar a proposta vitoriosa no governo Truman que ao longo das fases de negociação e criação do sistema, no governo Roosevelt: sobre as posições intra e inter-governamentais (sublinhando suas alianças sócio-políticas), cf. especialmente R.N. Gardner (1956), Fred Block (1977) e Eric Helleiner (1994). Sobre a evolução das negociações, as referências clássicas são R.N. Gardner (1956), a história oficial do FMI escrita por K. Horsefield (1969) e, mais recentemente, o excelente memorial de alguém que também esteve *present at the creation*, R. Mikesell (1994); ao mesmo tempo como fonte primária e secundária do problema (reunindo cópias de propostas e correspondências), são indispensáveis os volumes 25 e 26 das obras completas de J.M. Keynes. Uma resenha mais antiga (dentre as várias já publicadas) sobre o significado das negociações é de K. Dam (1982), e outra mais recente é de Barry Eichengreen (1989) e (1996), cap. 4. Um relato enciclopédico sobre a evolução do sistema criado em Bretton Woods é de H. James (1996), e outro mais centrado sobre seu período de redefinição e crise é de S. Strange (1976).

alcançar US\$ 23 bilhões no esquema de Keynes” (B. Eichengreen, 1996, p. 96). A União administraria os saldos na nova moeda fiduciária global (independentemente de qualquer lastro limitado por estoques de ouro), o *bancor*, taxando os países deficitários que o sacassem a descoberto, mas sem impedir que a criação de ativos internacionais de reserva acompanhasse mais as necessidades de expansão do comércio internacional do que (i) o ritmo de descoberta de novas reservas de ouro e/ou (ii) a política monetária (potencialmente restritiva) de um país cuja moeda servisse de divisa-chave internacional.

O sentido da proposta se completa com a recomendação de que a União punisse também os países superavitários que acumulassem consistentemente créditos em *bancor*, induzindo-os a iniciativas internas que promovessem maior demanda por importações, reduzindo os saldos acumulados. O efeito prático da adoção de tal sistema seria o de forçar a economia norte-americana a continuar transferindo recursos reais para as economias deficitárias depois da previsível interrupção, ao final da guerra, das transferências sob a rubrica dos acordos de empréstimo e arrendamento (*Lend-Lease*), sem poder retirar destas transferências um recurso político direto para influenciar os países a favor dos quais as transferências seriam feitas — até o ponto de induzir o governo norte-americano a iniciativas que reduzissem as assimetrias comerciais (responsáveis em última análise por sua transferência permanente de recursos reais aos países deficitários, neste sistema *sui generis*).

Como as propostas inglesas não eram acompanhadas de uma correlação de forças favorável (antes pelo contrário), sua nítida defesa dos interesses dos países que precisariam reconstruir economias incorrendo provavelmente em déficits comerciais sem precedentes (entre os quais a Grã-Bretanha), de um lado, contra os interesses dos países membros superavitários (cujo principal representante seria desnecessário lembrar), de outro, impedia que definissem os termos em torno aos quais as negociações práticas se orientariam. Entretanto, influenciariam significativamente o rumo das discussões, ao garantir que a defesa dos países deficitários ou carentes de financiamentos não deixariam de estar representadas no acordo final.

A proposta final de H.D.White, de fato, era menos favorável a estes países do que sua proposta inicial (porém mais realista em vista das resistências a esperar dos congressistas norte-americanos), mas também levava seus interesses em consideração. Retirada sua proposta de um banco central internacional (substituído posteriormente pelo BIRD), sua proposta final quanto ao fundo de estabilização internacional (que criaria o FMI) limitava seus recursos e os direitos de saque dos países membros a US\$5 bilhões, e as obrigações máximas norte-americanas a US\$ 2

bilhões. Nas palavras de B. Eichengreen (1996, p. 97): “A Declaração Conjunta e os Artigos do Acordo resultaram de um compromisso que refletiu o poder de barganha de britânicos e norte-americanos. As cotas chegariam a US\$8,8 bilhões, um valor mais próximo dos US\$5 bilhões do Plano White que dos US\$26 bilhões do Plano Keynes. As obrigações máximas norte-americanas seriam de US\$2,75 bilhões, muito mais próximo dos US\$2 bilhões de White que dos US\$23 bilhões de Keynes”.

Os controles nacionais dos fluxos de capital a curto prazo poderiam ser mantidos permanentemente, mas a manutenção das restrições à conversibilidade de saldos em transações correntes foi estendida por apenas mais 5 anos. A inconvertibilidade da conta corrente, na prática, era uma permissão à reprodução temporária de esquemas de compensação bilateral de transações comerciais, o que era uma necessidade premente inglesa à luz dos saldos inconvertíveis contra libras que terceiros países (entre os quais o Brasil) acumularam durante a guerra — muito além das disponibilidades britânicas de reservas convertíveis, ou seja, de dólares (para dar a idéia da discrepância, ao fim da guerra os saldos em libras inconvertíveis acumulados por terceiros países chegavam a quase US\$15 bilhões, enquanto as reservas britânicas em dólares não chegavam a US\$2,5 bilhões).

E como mais uma concessão clara às reivindicações britânicas, concordava-se em limitar a exigência de condicionalidade aos países que precisassem recorrer ao FMI: em tese, a questão passaria na Declaração Conjunta mais como um direito dos membros do que como um favor do Fundo, embora algumas ambigüidades jurídicas fossem mantidas, precisamente porque os canais de acesso às cotas não foram predefinidos com um grau de detalhamento que impedisse reinterpretações futuras menos afeitas ao espírito da Declaração.⁸

8 Na Declaração Conjunta, por exemplo, foram listadas quatro condições de acesso exageradamente vagas; na primeira, por exemplo, o acesso dependeria de uma mera representação do país membro afirmando “...precisar realizar pagamentos na moeda requerida consistentes com os propósitos do Fundo”; na quarta, se afirmava simplesmente que o acesso seria livre desde que “o Fundo não tivesse noticiado apropriadamente o país membro da suspensão temporária de seu acesso aos recursos do Fundo, na base da alegação de os estar utilizando de maneira contrária aos propósitos e as políticas do Fundo...”. Os propósitos do Fundo eram seis, particularmente assegurar a superação de desajustes de balanço de pagamentos “sem o recurso a iniciativas destrutivas da prosperidade nacional e internacional” (artigo I.3 da Declaração) e, como no artigo I.2, “facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional e assim contribuir para a preservação de um alto nível de emprego e de renda real, que deve ser o objetivo prioritário da política econômica”. Presumidamente, as políticas do Fundo deveriam seguir estes propósitos — mas qual o critério para afirmar que a mediação estava ou não sendo observada na prática? De fato, permanecia uma ambigüidade jurídica central. Nas palavras de R. Mikesell (1994, p. 27): “o Fundo poderia questionar a afirmação de um país membro de que sua necessidade de divisas para pagamentos correntes não era consistente com os propósitos do Fundo? O problema é que isto poderia ser uma razão para que o Fundo noticiasse o membro de sua temporária suspensão do uso dos recursos do Fundo. A questão dos direitos de saque incondicionais foi novamente levantada em Bretton Woods sem que, como sentiu Keynes, se chegasse a uma resolução definitiva”. Para uma discussão técnica das ambigüidades jurídicas remanescentes por um especialista em direito internacional, cf. Kenneth Dam (1982), cap. 4, e especialmente para o ponto em questão, pp. 140-151.

Por outro lado, restaurava-se a primazia de uma divisa-chave no sistema (ou seja, a eleição de uma moeda nacional que funcionaria primordialmente como ativo internacional de reserva): o dólar teria sua paridade fixada a US\$35/onça-ouro, e os demais membros, na prática, fixariam suas paridades *vis-à-vis* o dólar. A remonetização do ouro e a restauração de uma moeda-chave como ponto focal do sistema monetário internacional traria um risco tão temido por Keynes: reproduzir as *golden fetters* que aprisionaram as políticas econômicas da Grã-Bretanha e de outros elos do sistema nos anos 20, tornando o sistema como um todo fortemente dependente da arbitrariedade da condução da política monetária do país emissor da divisa-chave. Política monetária esta que poderia ser restritiva demais ou expansiva demais diante, respectivamente, das necessidades de expansão da liquidez internacional e de preservação da paridade central fornecida pela divisa-chave — aquilo que seria conhecido mais tarde como o “dilema de Triffin”.

Para contrabalançar este risco, porém, criava-se a “Cláusula da Moeda Escassa”: se um país experimentasse superávits persistentemente a um ponto em que, de tão demandada para financiar déficits junto ao FMI, sua moeda escasseasse no Fundo, países que dela precisassem poderiam discriminar comercialmente contra exportações oriundas do país superavitário. Esta cláusula era um claro instrumento para desestimular a acumulação de saldos ociosos em divisas (como no entre-guerras) e forçar países superavitários a tomar iniciativas que reduzissem seu superávit, evitando o aprofundamento de desequilíbrios. Inversamente, os países deficitários poderiam desvalorizar taxas de câmbio diante de “desequilíbrios fundamentais” (até o limite de 10% a cada iniciativa de reajuste sem necessidade de aprovação prévia do Fundo, ou ainda mais — sob aprovação de três quartos dos votos, sendo que os norte-americanos controlavam mais de um quarto dos votos).

Se fosse implementada conforme imaginada, esta institucionalidade de financiamento multilateral de desequilíbrios correntes não seria (para dizer o mínimo) desfavorável às necessidades futuras de financiamento do governo Dutra, em vista dos desequilíbrios cambiais que este governo enfrentaria. Mas a operação e desempenho efetivos das instituições de financiamento multilaterais não corresponderam à lei e ao espírito da conferência de Bretton Woods.

Como já se reconhecia à época da conferência, as cláusulas de reajuste de paridades e de moeda escassa não foram suficientemente regulamentadas no acordo final, deixando margens a interpretações dúbias no momento em que as primeiras consultas ao FMI fossem feitas e avaliadas, criando uma jurisprudência que conduziria a orientação futura do Fundo — em condições em que cogitar uma desvalorização administrada era algo visto como um sinal de fraqueza, a ser evitado sempre que se buscasse controlar a contaminação de expectativas por uma clima de crise cambial,

em um contexto de escassez de dólares (cf. R. Mikesell, 1994, p. 59; e B. Eichengreen, 1996, p. 95). A cláusula de “moeda escassa” nunca foi invocada e, na verdade, sequer regulamentada, assim como não existia uma definição estrita dos “desequilíbrios fundamentais” que justificariam reajuste das paridades. Mas mesmo as condições de acesso ao Fundo multilateral para retirada de cotas dariam margem a reinterpretações práticas.

A partir de 1947, a execução do Plano Marshall reforçou a influência do governo Truman sobre os membros europeus do sistema e sobre a condução prática das atividades do Fundo, na medida em que uma condição para o acesso aos recursos do Plano seria a de que os países que recebessem fluxos de ajuda americana não recorressem a pedidos de financiamento junto ao FMI (sob a justificativa de redundância). A nova estratégia norte-americana teve dois efeitos de grande repercussão futura: a) restaurou o controle norte-americano sobre a transferência de fundos de ajuda e seus dividendos políticos (sem a mediação de instituições multilaterais), fortalecendo as bases para a consolidação das alianças no atlântico e no pacífico sob nítida liderança norte-americana; b) permitiu a institucionalização gradual de uma jurisprudência no FMI mais ortodoxa do que se previra (vagamente) no acordo que o criara.

Uma nova alteração dos estatutos implementada a partir de iniciativa da representação norte-americana permitiria à direção do FMI, a partir de maio de 1947, interpretar as ambigüidades quanto à permissão de acesso aos saques (às quais se fez referência atrás) de maneira a declinar o atendimento de “pedidos” de acesso às cotas do Fundo, ou aceitá-los em meio a esforços para condicioná-los a ingerências na política econômica dos países em busca de financiamento. O direito dos países membros de sacarem junto ao Fundo foi reinterpretado ao regulamentar-se, inversamente, o direito de seus diretores de rechaçarem as alegações dos membros do sistema de (i) que realmente necessitassem de recursos do Fundo para satisfazer suas “necessidades correntes”, (ii) que realmente necessitassem da moeda especificamente reivindicada e (iii) que suas reivindicações eram realmente compatíveis “com o propósito e as políticas do Fundo” (cf. K. Horsefield, 1969, I, p.189 e, para maior detalhamento, caps. 8-9). Como se estivessem tomando créditos junto a financiadores privados, foi gradualmente exigido aos membros “devedores” que assegurassem sua capacidade de pagamento, de maneira a garantir a reposição das cotas retiradas, com programas de corte deflacionário (mas bem aquém das exigências das “cartas de intenção” da década de 1980).

De fato, como os países que recorreram ao FMI a partir de 1947 possuíam pequeno poder de barganha em relação à influência que os norte-americanos podiam mobilizar — durante o período em que os países ocidentais desenvolvidos foram impedidos de tomar recursos junto ao Fundo —, a capacidade dos corpos diretores do FMI de estabelecerem precedentes estritos para a

tomada futura de cotas foi exercida com pouca resistência, atrasando a avaliação de reivindicações e buscando impôr condicionalidades mais detalhadas para os financiamentos. Não é a toa que a retirada de cotas passou de US\$ 500 milhões em 1947 para praticamente nada em 1950.

No mesmo período, os programas norte-americanos de ajuda oficial selecionaram diretamente os países eleitos pelas grandes transferências de seus recursos, selecionados mais por conveniências geopolíticas que pela necessidade de superar crises de balanço de pagamentos.⁹

Como dentre estes países eleitos não estava o Brasil, o governo Dutra acompanhou a mudança do contexto geopolítico que redimensionou, no pós-guerra, a importância da América Latina e do Brasil nos planos norte-americanos, buscando ser “mais realista que o rei” para preservar o prestígio que lhe atribuía a projeção germânica e depois a aliança “pan-americana” na guerra. Sem conseguir nada além de conselhos para criar um ambiente regulatório favorável à entrada de capitais no país — pois sua importância geopolítica não lhe fazia merecer fundos bilaterais.

Considerações finais

A administração Dutra moveu-se entre os limites estreitos de um movimento pendular. De início, acompanhou o governo Linhares na tentativa de se afastar do legado “inflacionista” que a campanha liberal conseguira exitosamente identificar a Vargas (que, por sua vez, se afastara lentamente do liberalismo quinze anos antes). Esperava-se que o país desfrutasse do aumento de suas exportações determinado pela reconstrução da economia mundial, enquanto seria tributário de fundos financeiros governamentais e privados que compensariam eventuais problemas associados ao aumento desejado das importações.

9 Na verdade, a mudança de postura norte-americana não precisou esperar o início do Plano Marshall: as exigências que foram feitas à Grã-Bretanha em meio à negociação do empréstimo que substituiria as transferências de *Lend-Lease* mostraram-se mais draconianas do que aquelas imaginadas caso as transferências fossem mediadas multilateralmente, particularmente na determinação do prazo para a declaração de conversibilidade (cf. R.N. Gardner, 1956, cap. 12; e Fred Block, 1977, pp. 91-116); a primeira reunião do Fundo (em Savannah, Georgia, março de 1946), por sua vez, experimentou o exercício de um poder norte-americano muito menos disposto a negociações que anteriormente, mesmo em questões aparentemente tão simples quanto a escolha da localização do Fundo e das atribuições das funções básicas de seu corpo técnico permanente *vis-à-vis* representantes dos países membros (cf. R.N. Gardner, 1956, cap. 9). Para uma avaliação detalhada da orientação que determinou o acesso aos recursos do Fundo em seus primeiros anos, cf. Horsefield, 1969, v. I, caps. 8-9, e v. II, caps. 17-21; para uma rigorosa discussão do processo de endurecimento das condicionalidades do Fundo (que teria o efeito de dificilmente tornar escassa a moeda norte-americana no FMI, diante dos vetos quanto à possibilidade de sacá-la) e sua relação com o Plano Marshall, cf. Fred Bloch (1977), caps. 3-5. Quanto aos diferentes modos como o controle unilateral de fundos de ajuda oficial foi usado pelos norte-americanos para realizar objetivos de segurança, ver J. Kirshner (1995).

Nada disto se verificou. O país acumulou superávits com áreas de moeda inconvertível e déficits em moeda convertível (dólar), em virtude do surto de importações estimulado pela liberalização cambial; mas os preços do café se recuperaram lenta e tardiamente; enquanto um desfavorável saldo de capitais continuou se verificando até o fim do governo (mas nada menos que uma saída líquida de capital privado de cerca de US\$ 400 milhões entre 1946-50), dada a recusa do governo em imprimir à política financeira externa o mesmo refluxo que caracterizou a regulamentação das transações comerciais. Em outras palavras, a realidade das assimetrias internacionais defrontou-se às esperanças iniciais e nos destinou experimentar uma vulnerabilidade comercial e financeira externa contra a qual pouco poderia se fazer (em um contexto de liberalização cambial).

Frente à *discrepância* entre as imagens ideais que acalentara a respeito da posição brasileira no pós-guerra (presumido país permanentemente superavitário em suas relações econômicas internacionais e, se não bastasse, “aliado especial” dos norte-americanos) e a evolução real das assimetrias internacionais, o governo Dutra foi obrigado a caminhar meia volta no pêndulo, aparentemente reconhecendo estar fazendo isto.

Pois se a crise cambial de 1947 foi um marco no governo Dutra, também foi um marco a tomada de consciência a respeito das ilusões existentes quanto à reorganização favorável do setor externo (comércio e finanças) no pós-guerra. Vale citar a contundente (e mesmo ressentida) passagem em que, na Mensagem Presidencial de 1948, o presidente lamentava o fato inelutável, que consciente e indiscutivelmente reconhecia (e buscava *demonstrar* reconhecer):

“Seis anos de privações, impostas pela guerra, exigiam que a satisfação de necessidades, a tanto retardada, fosse logo atendida pelos países industriais, mormente os Estados Unidos, cujo esforço de reconversão não pôde, porém, corresponder às *ilimitadas esperanças* que nele se haviam depositado. Daí o período do após-guerra ter surpreendido a muitos, pois que se esperava um ímpeto construtivo semelhante ao destrutivo, que o antecederia. O Brasil, mesmo três anos depois de terminadas as hostilidades, sofre com os outros países das deficiências gerais que salteiam a produção mundial” (E. Dutra, 1948, p. 142-3).

Como o êxito de seu programa de liberalização cambial dependia de perspectivas muitos otimistas de desempenho do setor externo, mostrou-se vulnerável à frustração destas expectativas sem ter como controlar os projetos e decisões internacionais que o afetavam (particularmente do irmão pan-americano do Norte), sentindo-os de uma forma assimétrica. A reação de seu governo,

entretanto, foi decidida no sentido de proteger-se do contexto externo desfavorável no plano comercial, por meio da restauração de um regime de licenças prévias de importação.¹⁰

No plano financeiro, porém, a timidez das iniciativas de re-regulamentação implicaram em um saldo negativo de 400 milhões de dólares de saídas líquidas de capital privado, contra a qual o governo nada fez porque, provavelmente, continuava esperando Godot. Por quê tal timidez? Por quê o movimento pendular iniciado pelas restrições externas e, concretamente, pela crise cambial, não seria acompanhado por uma reversão semelhante na abertura financeira externa? Provavelmente porque se esperava de fato um *boom* de financiamento privado. E provavelmente porque manter um contexto financeiro aberto aos fluxos privados era mais um aceno às recomendações de Washington.

E dada a fragilidade da posição geopolítica brasileira no período, preservar a abertura financeira privada era mais um gesto de “boa vontade” (recomendado pela Missão Abbink sob ordens expressas do Secretário de Estado) que talvez colaborasse para restaurar, na prática, os benefícios de um “aliado especial” na teoria, ou seja, de um possível candidato a fundos de ajuda bilateral.

De todo modo, se do ponto de vista da ajuda financeira, Dutra ficou esperando um convite que confirmaria a hipótese de “aliado especial” até janeiro de 1949 (o Ponto IV da política externa de Truman), sua administração compreendeu que, no plano comercial, a solução não podia depender apenas de economizar divisas a curto prazo — mas sim de selecionar seu uso, de maneira a dar uma resposta *a médio prazo* que poderia mostrar-se mais auspiciosa, ou seja, articulando *conscientemente* o fomento à substituição de importações com mecanismos cambiais heterodoxos. Isto colaborou para dar o golpe que faltava para consolidar o renascimento do planejamento (parcial) como uma virtude, depois da vitória inicial da campanha liberal na transição do regime político brasileiro.

Afinal, ao contrário do que já afirmou Roberto Campos (1994, p. 241), quem ganhou a curto prazo a controvérsia do planejamento no plano da influência ideológica sobre o debate

¹⁰ A adoção de um regime de licenças prévias de importações altamente seletivo (de que de antemão se tinha consciência dos efeitos favoráveis quanto à “diversificação da indústria interna”), e que praticamente excluía as importações de bens não essenciais, resultaria, conjugado a uma taxa de câmbio crescentemente sobre-valorizada: “um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos dentro do país e que passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado quanto do lado dos custos de operação. Esta foi basicamente a fase de implantação das indústrias de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo durável” (M.C. Tavares, 1963, p. 71; ver também P. Malan et alli, 1977, cap. 5). Em paralelo, a orientação progressivamente mais acomodatória da política de crédito do Banco do Brasil ao longo do governo (lembre-se que 1948 foi o primeiro ano da história em que os empréstimos para a indústria superaram os destinados ao comércio junto ao BB), antes mesmo da substituição de Correia e Castro pelo responsável executivo do Banco, Guilherme da Silveira (junho de 1949), restaurara a combinação entre política cambial seletiva, câmbio fixo e política acomodatória de crédito visualizada no final do Estado Novo.

sucessório do final do Estado Novo não foi Roberto Simonsen. A influência liberal só decairia depois que a realidade das assimetrias internacionais se impusesse contra as hipóteses de complementaridade harmônica entre as nações que orientavam as “ilimitadas esperanças” da política externa brasileira do imediato pós-guerra, conforme afirmaria Dutra menos de um ano depois de tê-las frustradas. Como em outras conjunturas da pendular história econômica brasileira, uma dialética de liberalização e re-regulamentação marcou o governo Dutra porque à medida que as assimetrias internacionais não foram incorporadas de antemão nos esquemas cognitivos que orientaram a tomada de decisões de política econômica, a realidade das assimetrias obrigou que se voltasse atrás nas políticas orientadas por concepções harmônicas e otimistas quanto à natureza do sistema econômico internacional que as esperava.

ARQUIVOS, LIVROS E ARTIGOS CONSULTADOS

DE: ARQUIVO DEPARTAMENTO DE ESTADO-EUA: CPDOC-FGV

EUG: ARQUIVO EUGÊNIO GUDIN: CPDOC-FGV

GV: ARQUIVO GETÚLIO VARGAS: CPDOC-FGV

OA: ARQUIVO OSWALDO ARANHA: CPDOC-FGV

SC: ARQUIVO SOUZA COSTA: CPDOC-FGV

ABREU, M.P. (1977) *O Brasil e a economia mundial: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999 (ed.revista da tese de doutoramento, 1977).

————— (1990) “Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945”. In: _____. (org.) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990. cap. 3, p. 73-104.

BANDEIRA, M. (1973; 1998) *Relações Brasil e Eua no contexto da globalização. Tomo I – Presença dos Estados Unidos no Brasil (ed. Revista)*. São Paulo: SENAC, 1978.

BERGSMAN, J. (1970) *Brazil: industrialization and trade policies*. London: Oxford University Press, 1970.

CAMPOS, R.O. (1984) *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

DINIZ, E. (1978) *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1978.

DRAIBE, S. M. (1980) *Rumos e Metamorfoses - um Estudo Sobre a Constituição do Estado e as Alternativas da Industrialização no Brasil (1930-1960)*. Tese de Doutorado, USP, 1980. (publicado como *Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1985.).

DUTRA, E. G. (1947-1950) *Mensagem apresentada ao Congresso Nacional. Vários anos (1947-1950)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

————— (1956) *O Governo Dutra: Discursos*. (Seleção J. T. Oliveira). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1956.

GAMBINI, R. (1977) *O duplo jogo de Getúlio Vargas: Influência americana e alemã no Estado Novo*. São Paulo: Símbolo, 1977.

GARDNER, L. C. (1964, 1971) *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*. Madison :Univ. of Wisconsin, 1971.

GILPIN, R. (1975). *U.S. Power and Multinational Corporations: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. London: Macmillan, 1975.

- GREEN, D. (1971) *The containment of Latin America : a history of the myths and realities of the good neighbor policy*. Chicago: Quadrangle, 1971.
- GUDIN, E. (1944) *Inflação e Economia de Guerra*. Rio de Janeiro; São Paulo : Civilização Brasileira, 1944.
- HELLEINER, E. (1994). *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990's*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- HILTON, S. (1969) *O Brasil e as Grandes Potências. Os Aspectos Políticos da Rivalidade Comercial (1930-1939)*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1977.
- (1975) “Vargas and Brazilian economic development, 1930-1945: A reappraisal of his attitude towards industrialization and planning”. In: *The Journal of Economic History*, 35 (4), dez. 1975.
- (1981) “The United States, Brazil and the Cold War, 1945-1960: the end of the special relationship”. IN: *The journal of american history*, 68(3), dez-1981.
- (1987) *O ditador e o embaixador*. Rio de Janeiro: Record, 1987.
- (1994) *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro :Objetiva, 1994.
- HIRST, M. (1982) *O processo de alinhamento Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1982.
- (1983) “Ponto IV” in BELOCH & ABREU (1984) *Dicionario historico-biografico brasileiro : 1930-1983*. Forense-Universitaria : FINEP.
- KENWOOD & LOUGHEED (1971[1992]) *The growth of the international economy: 1820-1990 (3rd.ed.)* London: Routledge, 1992.
- KEYNES, J. M. (1980, ed. D. Moggridge) *Activities, 1940-1946 – Shaping the post-war world: employment and commodities*. Cambridge: Macmillan, 1980. (The collected writings of John Maynard Keynes; v. XXVII).
- LAGO, P. C. (1982) *A SUMOC como embrião do Banco Central : sua influencia na condução da politica economica, 1964/1965*. Rio de Janeiro: PUC, 1982.
- LESSA, C. (1964) *Quinze anos de política econômica*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- MALAN, P. (1976) *Foreign exchange-constraint growth in a semi-industrialized economy: aspects of the Brazilian experience, 1946-76*. PHD, Berkeley, University of California.
- et alli (1977) *Politica econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- (1984). “Relações Econômicas Internacionais no Brasil (1945-1964). In: Fausto, B. (1984) (org.), *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III. O Brasil Republicano. Vol. IV: Economia e Cultura (1930-1964)*. São Paulo: Difel, 1984.

- MARTINS, L. (1973) *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976.
- MONTEIRO & CUNHA (1974) “Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil: 1934-1963”. IN: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 4(1), fev. 1974.
- MOURA, G. (1980) *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- “A Revolução de 1930 e a política externa brasileira: continuidade ou ruptura?” in *A Revolução de 30: Seminário Internacional* (CPDOC). Brasília, D.F.: Ed. Universidade de Brasília, 1982.
- (1984a) *O aliado fiel: a natureza do alinhamento brasileiro aos Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Tese de doutorado (University College London). Trad. CPDOC-FGV.
- (1984b) *Tio Sam chega ao Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- (1986) *A questão do petróleo*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- (1990) *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo: Contexto, 1990.
- *mundial*. Rio de Janeiro, 1991.
- NORMANO, J.F (1932; 1935), *Brazil: a study of economic types*. New York: Biblo & Tannen, 1968.
- (1945) “O desenvolvimento industrial no Brasil”. In *Digesto Econômico*, 1(8), jul. 1945.
- PIRES DO RIO, J. (1947), *A moeda brasileira e seu perene caráter fiduciário*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1947.
- SEITENFUS, R. (1985). *O Brasil de Getúlio Vargas e o processo de formação de blocos (1930-1942)*. São Paulo :Nacional; Brasília, D.F. : INL : Fundação Pro-Memória, 1985.
- SIMONSEN, R. (1943) “Discurso na Inauguração do CNPIC” In Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. *Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944, p. 37-41.
- (1943) “Alguns aspectos da política econômica mais conveniente no período pós-guerra”. In: R. Simonsen (1973; ed. Edgar Carone) *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973.
- (1944). “A Planificação da Economia Brasileira” (1944). In R. SIMONSEN e E. GUDIN. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977, p. 21-40.

- (1945) “O Planejamento da Economia Brasileira”. In SIMONSEN, R. e GUDIN, E. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977, p. 143-207.
- (1947) “Devem pleitear as nações latino-americanas sejam atendidas, no Plano Marshall, as suas aspirações”. In: R. Simonsen (1973; ed. Edgar Carone) *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973.
- SKIDMORE, T.E. (1967) *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930 - 1964)*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- SOLA, L. (1982) *The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil: 1945-1963..* Tese de Ph. D., University of Oxford, 1982 (em port.: *Idéias econômicas e decisões políticas*. São Paulo: EDUSP, 1998).
- SPINDEL, A. (1980) *O Partido Comunista na gênese do populismo: análise da conjuntura da redemocratização no após-guerra*. São Paulo: Símbolo, 1980.
- TAVARES, M.C. (1963) “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil”. In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- TOTA, A. P. (2000) *O imperialismo sedutor*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.
- VIANA, M. M. (1980) *A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos no contexto do II Vargas*. Brasília: UNB, 1980 (mimeo).
- VIANNA, S.B. (1985) *A política econômica no segundo governo Vargas (1951 – 1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.
- (1990a) “Política econômica externa e industrialização: 1946-51” in M.P. Abreu (org.) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*, Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- VICTOR, M. (1970) *A batalha do petróleo brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.
- WOOD, B. (1967) *The Making of the good neighbor policy*. New York :Norton,1967,c1961.
- (1985). *The dismantling of the good neighbor policy*. Austin :Univ. of Texas,c1985.