

Liberal esclarecido ou aliado fiel? Sobre a natureza da política econômica externa brasileira no governo Dutra (1946-1951)* 2.1. *História Econômica e Social Brasileira – Sessão Ordinária* **Pedro Paulo Zahluth Bastos**

Resumo: O artigo discute o alinhamento do Brasil à política externa estadunidense nos primórdios da Guerra Fria, durante o governo Dutra, avaliando suas razões que preservaram a associação herdada da Segunda Guerra Mundial, embora o governo Truman se mostrasse menos disposto a satisfazer demandas brasileiras do que antes. O argumento central é que certas restrições políticas e econômicas (em particular a ausência de alternativas viáveis de financiamento interno ou externo) induziam o governo Dutra a continuar esperando melhorias nos termos da relação mútua e, conforme proposto pelos EUA, manter um regime de grande liberdade de movimento de capitais externos, a despeito de saídas líquidas que agravavam a escassez cambial experimentada pelo Brasil.

Palavras-chave: Desenvolvimento associado; conservadorismo político; projeto liberal.

Abstract: The paper studies Brazilian economic and political alignment to U.S. foreign policy in the beginnings of the Cold War, focusing the reasons which lead Eurico Dutra administration to attempt at preserving the alliance inherited from the Second World War, even though the Truman administration denied Brazilian requests of economic assistance.

1. Introdução

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

Aproximadamente em metade do mandato, uma crise cambial forçou o governo a voltar atrás na abertura comercial para preservar reservas cambiais escassas e resguardar importações essenciais, embora não revertesse a abertura financeira inicial. Neste movimento, o governo anunciou a necessidade de retirar “gargalos” (escassez de divisas, crédito e infra-estrutura) que limitavam o processo de expansão e diversificação industrial induzido pela proteção gerada pela crise cambial. Enfim, depois de tanto elogiar o efeito benéfico das importações, o governo terminaria elogiando a substituição de importações (Saretta, 1990; Bastos, 2004). No entanto, não fez qualquer menção de abandonar a abertura financeira e rejeitar o alinhamento do Brasil à política externa estadunidense nos primórdios da Guerra Fria.

Este artigo presume que a crise da estratégia liberal não resultou de uma reviravolta desenvolvimentista, mas de sua insustentabilidade econômica, manifesta na crise cambial de 1947. O objetivo é discutir a opção liberal do governo Dutra à luz de suas motivações internas, e das esperanças acalentadas sobre a recuperação da economia mundial no pós-guerra. E indagar os motivos da resistência a abandonar a abertura financeira e o alinhamento incondicional junto aos EUA, avaliando restrições e motivações (externas e internas) que induziram o governo nesta direção, a despeito da reversão parcial da política econômica.

* A pesquisa que levou ao artigo envolveu a consulta a arquivos organizados pelo U.S. National Archives (listados pela sigla NA, e classificados por data na forma mm-ddaa), e pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC-FGV), classificados por data invertida (aa/mm/dd), e listados pelas siglas: DE: Arquivo Departamento de Estado - EUA; EUG: Eugênio Gudín; GV: Getúlio Vargas.

Em linhas gerais, não há divergência significativa a respeito do alinhamento *político* brasileiro aos Estados Unidos. Um conjunto amplo de autores converge para a interpretação de que o Brasil alinhou-se aos planos estadunidenses de reorganização das instituições vinculadas à segurança militar: na Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil mostrou-se “mais realista que o rei” nas hostilidades em relação ao bloco soviético, nas palavras do então presidente do Conselho de Segurança, o brasileiro Oswaldo Aranha. Na questão da segurança regional, o país se alinhou ao projeto de integração da segurança nacional à segurança “hemisférica” proposto pelos EUA, participando do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) de 1947 e da Organização dos Estados Americanos (OEA) de 1948. O alinhamento à política estadunidense se expressou, no seio das Forças Armadas, também na criação da Escola Superior de Guerra (1948): em torno à ala mais “panamericanista” oriunda da Força Expedicionária Brasileira (FEB), o alinhamento à cruzada anti-comunista global seria justificado não só pela necessidade de apoio mútuo no combate a ameaças externas, mas pela repressão ao “inimigo interno” (subversão popular comunista), inocentemente apoiado ou mesmo infiltrado na forma de um nacionalismo populista anti-americano.

No que tange à política econômica externa, porém, há duas visões básicas. A primeira visão, mais difundida, tem em Gerson Moura (1984a, 1984b, 1985, 1991) o seu principal expoente, e afirma que o governo Dutra aceitou acriticamente as propostas de reorganização da economia internacional feitas pelos EUA, tanto em fóruns multilaterais (Bretton Woods, por exemplo), quanto em fóruns regionais (Conferência de Chapultepec, no México, em 1945). O cerne era a retomada da abertura ao comércio e ao investimento, tendo como horizonte a divisão do trabalho harmônica entre nações industrializadas e não industrializadas, e a retração da intervenção industrializante nestes. Daí o liberalismo manifesto na política econômica externa brasileira, e a crise cambial gerada pelo aumento das importações e remessas de lucros, sem correspondente aumento das exportações e influxos de investimentos diretos.

A visão revisionista tem seu representante em Paulo Roberto de Almeida (1996). Almeida alega que as avaliações sobre o governo Dutra estiveram presas a uma caracterização dicotômica “entre ‘varguistas’ e ‘anti-varguistas’, entre ‘autônomos’ e ‘associados’, entre ‘nacionalistas’ e ‘entreguistas’, entre ‘independentes’ e ‘interdependentes’” (p.175). A dicotomia teria levado os críticos do governo Dutra a associarem-no ao polo anti-industrialização, próximo ao liberalismo agrarista, o que seria uma simplificação excessiva. O autor sustenta a crítica avaliando a resposta do governo à crise cambial de 1947, e a postura dos diplomatas brasileiros em fóruns internacionais no período. No primeiro caso, a crise cambial provocada pela abertura liberal teria sido respondida por “...restrições à saída de capitais e

controle de importações... em favor de um sistema de controles setoriais que, de forma involuntária, impulsionou significativamente o processo industrializador” (p. 187). No segundo caso, o autor procura mostrar que a retórica diplomática defendeu os interesses nacionais de industrialização, sobretudo por meio de solicitações de recursos financeiros, assemelhando-se ao pragmatismo orientado para o desenvolvimento industrial inaugurado por Vargas. Embora admita que as solicitações de ajuda tiveram resultados insignificantes, ao contrário das solicitações varguistas, alega que isto se deveu ao contexto internacional restritivo com que o governo Dutra se deparou, e não ao liberalismo submisso das elites políticas e diplomáticas.

Um problema da reavaliação feita por Almeida é, primeiro, que exagera no teor da reversão anti-liberal depois da crise cambial: ao contrário do que alegou, não houve restrições à saída de capitais, o que gerou déficit de US\$ 500 milhões que manteve as reservas cambiais em níveis críticos até o final do governo. Uma política que perdeu o trunfo associado à acumulação de reservas cambiais durante a Segunda Guerra, ao realizar uma abertura liberal sem contrapartidas, não pode ter, no conjunto, servido “bastante bem aos interesses nacionais brasileiros durante a fase decisiva do acabamento de sua industrialização” (ib., p. 206). Outro problema é o fato de que Almeida se concentra exageradamente na posição retórica de diplomatas em fóruns internacionais, sem avaliar se esta posição retórica tinha resultados práticos na tática de negociação, ou na política do governo na regulação das relações econômicas externas do país. Mas uma política de Estado defendida por membros do Itamaraty só pode ser caracterizada como uma política de governo se ela for, na prática, assumida pelo governo em questão. Caso contrário, a distância entre retórica e prática é desconsiderada.¹

Um terceiro problema é que Almeida confere ênfase exagerada às restrições externas, particularmente oriundas da ordem econômica de Bretton Woods, e da bipolaridade política entre blocos capitalista e comunista, para explicar a pobreza dos resultados diplomáticos alcançados pelo governo Dutra. Mas o governo Dutra realizou um programa de abertura comercial e financeira da economia brasileira muito mais profundo e célere do que negociado

¹ Um exemplo da desconsideração da prática em favor da retórica: a despeito de o governo Dutra ter procurado reformar códigos oriundos do Estado Novo para atrair capitais externos para atividades extrativas, e não ter imposto novas restrições à remessa de capitais e rendas, mesmo depois da crise de 1947, Almeida se prende a uma justificativa pública da intervenção estatal (feita pouco antes do início da tramitação de dois anos do Plano Salte no Congresso, em maio de 1948) e à *descrição* que o ex-ministro João Neves da Fontoura (representante brasileiro na Nona Conferência Internacional Americana, em Bogotá, abril-maio de 1948) fez das restrições que os demais países latino-americanos queriam impor à participação estrangeira em atividades extrativas para caracterizar, assim, a política econômica externa brasileira: “Mais do que um alinhamento às teses norte-americanas, caberia falar aqui, no máximo, de um liberalismo lúcido em relação às limitações implícitas e aos custos decorrentes de todo regime excessivamente aberto ao capital estrangeiro; se se pode falar de liberalismo, ele está de toda forma consciente de que as necessidades de desenvolvimentos dos países latino-americanos estavam além da capacidade (e da vontade) dos capitais privados, justificando-se, portanto, uma adequada intervenção estatal” (p. 198). Cabe lembrar que, como documentado por Gerson Moura (1985, p. 44), o Itamaraty, ainda chefiado por João Neves, aliou-se às pressões de empresas e da Embaixada dos EUA para evitar que a Constituinte de 1946 barrasse a entrada de capitais estrangeiros em atividades extrativas minerais. E, como admite Almeida, o próprio João Neves declarou a George Marshall aderir e considerar satisfatória a vitória da orientação da delegação americana em Bogotá, no que tange ao papel do capital estrangeiro (Moura, 1985, p. 42; Almeida, 1996, p. 199), embora continuasse solicitando, sem sucesso, ajuda financeira privilegiada ao “aliado especial”.

em Bretton Woods. Por outro lado, a diplomacia bilateral com os Estados Unidos não era tão pragmática (e oportunista) no governo Dutra quanto seria nos governos Vargas. De fato, não aproveitou a principal oportunidade de barganhar com os EUA surgida em 1947: a súbita dependência estadunidense de minerais estratégicos que passaram a ser monopolizados pelo Brasil, depois do embargo determinado pelo novo Estado independente na Índia. Como veremos, foi este trunfo que seria usado por Vargas (através do mesmo ministro anteriormente comandado por Dutra, João Neves da Fontoura) para forçar os Estados Unidos a reabrirem linhas de financiamento em moeda forte, que tinham se tornado tão necessárias depois da crise cambial gerada pela abertura comercial e financeira realizada, sem contrapartidas, por Dutra.

Seja como for, Almeida tem razão ao alegar que Moura exagera ao associar Dutra, sem qualificações, ao polo anti-industrialização, próximo ao liberalismo agrarista. Fausto Saretta (1990) e Pedro Paulo Bastos (2004) apresentaram documentos que dão suporte à rejeição da caracterização do projeto econômico do governo Dutra como simplesmente reacionário, ou seja, nostálgico de uma presumida vocação agrária que deveria ser restaurada. Bastos (2004) também apresentou documentação para mostrar que a decisão de restauração dos controles cambiais em 1947 era *consciente* dos impactos favoráveis sobre a substituição de importações.

Não obstante isto, entre a rejeição do passado agrário e a busca de um futuro industrial, diferentes projetos de desenvolvimento do capitalismo estiveram em jogo. O fato de que Dutra não fosse o agrarista empedernido pintado em caracterizações simplistas não significa que seu projeto fosse igual ao de Vargas, ou mesmo ao de JK, e que a forma de conduzir as relações internacionais fosse, em essência, a mesma. Embora a rejeição da caracterização dicotômica (industrializante x agrarista) seja pertinente, Almeida também acaba prendendo-se a outra dicotomia para alegar, unicamente por meio da avaliação do posicionamento da diplomacia brasileira em fóruns multilaterais, regionais e bilaterais, que a política externa de Dutra na área econômica esteve muito próxima do pragmatismo orientado para o desenvolvimento industrial inaugurado por Vargas. Como se inexistissem diferentes modos de desenvolvimento do capitalismo, Almeida sugere que o único critério relevante capaz de distinguir Vargas e Dutra seria o alinhamento ao capitalismo ou ao socialismo. Ou seja, Almeida rejeita a dicotomia Vargas-Dutra nos termos colocados pelos críticos presumidamente simpáticos ao desenvolvimentismo, mas tampouco busca caracterizar com rigor as diferenças entre os estilos de desenvolvimento capitalista e inserção externa almejados por Vargas e Dutra.

Com efeito, para Almeida o que mudara mesmo fora o contexto internacional: de extremamente benigno para o êxito das barganhas varguista durante a Segunda Guerra, tornara-se fechado para Dutra; a seguir, voltaria a apresentar oportunidades para o segundo governo

Vargas. Embora a mudança no contexto internacional no imediato pós-guerra seja inegável (como Moura já mostrara), não se deve conferir ênfase exagerada às restrições externas na determinação das escolhas internas: afinal, tratam-se de restrições, e não de imposições externas. De nada adiantavam as oportunidades abertas (ou fechadas) pelas relações bilaterais com os Estados Unidos e pelo regime cambial de Bretton Woods, se os governos não buscassem explorar margens de manobra onde existissem, a partir de motivações internas. O fato de que Dutra pouco as explorou (pois existiam) significa, sim, que seu projeto específico de industrialização, e os grupos sócio-políticos nos quais se apoiava, diferiam dos de Vargas, particularmente na divisão de tarefas e espaços de atuação entre Estado e capital estrangeiro.

Como mostrou Sonia Draibe (1985, p. 139), o conjunto de forças sociais que ampararam o governo Dutra forçaram não o retorno à vocação agrária, mas pelo menos “a neutralização da ação intervencionista estatal no...bloco complementar de investimentos no departamento de bens de produção e em infraestrutura”. Os limites locais à intervenção estatal implicavam que avanços ficavam dependentes de filiais estrangeiras ou da ajuda estadunidense. Não surpreende que, como mostraram Moura e Almeida, os representantes diplomáticos do governo Dutra acompanhassem a cúpula do Poder Executivo na solicitação de ajuda ao desenvolvimento. A razão disto não era a continuidade do mesmo pragmatismo orientado para a industrialização, mas a descontinuidade da postura governamental perante a intervenção estatal voltada aos ramos básicos. O desmonte de mecanismos de centralização financeira do Estado Novo (que o Plano Salte esteve longe de restaurar) tornava-nos dependentes da esperança de que os Estados Unidos, subitamente, passassem a reconhecer os serviços prestados pelo Brasil durante a Segunda Guerra, ou a “aliança fiel” que o Brasil lhe devotava depois.

No primeiro item do artigo, a seguir, discute-se como surgiu e porque se frustrou a esperança de receber ajuda financeira como “aliado especial” dos EUA. Esta expectativa de entrada de recursos externos era central à política liberalizante, seja para assegurar o desenvolvimento, seja evitar ameaças à estabilidade cambial e monetária pelo aumento de importações e remessas. A mudança do contexto geopolítico no pós-guerra, com a emergência da Guerra Fria, é apontada como o principal motivo para a frustração de expectativas acalentadas com a liberalização, mas também se discute a resistência do governo Dutra em realizar barganhas mais duras, apesar de ter trunfos como o controle de minerais estratégicos.

O segundo item discute razões locais para a resistência em rejeitar o regime liberalizante de capitais estrangeiros (de tanta importância nos planos dos EUA para a região), mesmo depois da crise cambial e da tomada de consciência que o Brasil não era um “aliado especial”. Alega-se que a base conservadora de apoio político e social do governo fazia do liberalismo um ideário

“dentro do lugar”, e inviabilizava uma virada nacionalista, mesmo que retórica, na política econômica externa do governo Dutra. O último item faz considerações finais.

1. O cenário estratégico mundial no pós-guerra e a marginalização do Brasil

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

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

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

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

Estas promessas não eram estranhas ao futuro presidente Dutra. Em agosto de 1943, antes de viajar para Washington visando negociar planos para a Força Expedicionária Brasileira (FEB), o ministro da Guerra recebia instruções do chanceler Oswaldo Aranha, afirmando que a melhor maneira de proteger os interesses do Brasil seria preservar a “preeminência conquistada,

2 *Os Interesses Econômicos dos Estados Unidos e as Relações Interamericanas*, divulgado em português pela Repartição Central de Traduções do Departamento de Estado (EUG/BERLE Jr., A.- pi1941.06.24). No final do pronunciamento, o Subsecretário de Estado daria a chave para interpretar a substituição da América Latina pela Europa ocidental e pela Ásia oriental como lugar privilegiado pela destinação dos fundos da finança de cooperação estadunidense no pós-guerra: “Aproximase 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”.

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 estadunidense (*apud* S. Hilton, 1994, p. 411).

O reaparelhamento do exército foi financiado por fundos estadunidenses durante a guerra. Acreditando que o padrão se repetiria pós-guerra, encaminhou-se um grande projeto de modernização de equipamentos aos EUA, em março/abril de 1945 (portanto, quando Dutra ainda era Ministro da Guerra, cargo de que se demitiu em agosto). Em junho, Vargas chegaria a declarar guerra ao Japão para continuar utilizando equipamentos disponíveis sob *lend-lease*. Aparentemente, a rendição japonesa não fez o governo mudar a percepção quanto à condição de “aliado especial”, manifesta na esperança de receber a assistência militar solicitada.³

Os planos estadunidenses para a região não satisfariam estas esperanças. Uma indicação clara já havia sido dada na Conferência Interamericana realizada no México, em fevereiro e março de 1945. Ali, dentre iniciativas voltadas a ampliar o controle estadunidense sobre os planos de “defesa hemisférica” — que levariam ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) de 1947 e à criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948 —, os princípios que passariam a reger as relações econômicas interamericanas, na nova visão do governo Roosevelt, já haviam sido delineados e expostos.

A delegação estadunidense propôs a Carta Econômica das Américas (Plano Clayton), pautada nos princípios de tratamento igualitário ao capital estrangeiro e retorno ao multilateralismo comercial ou, como na orientação do Secretário de Estado à delegação, o “acesso de todos os povos em igualdades de condições ao comércio e matérias-primas do mundo” (*apud* G. Moura, 1984a, p. 257). Defendia-se que o desenvolvimento latino-americano fosse conduzido por investimentos privados, tratando-se, em igualdades de condições, de capitais nacionais ou estrangeiros. Não se afirmava evidentemente qualquer intenção de reduzir a ajuda governamental à região, mas nas entrelinhas podia ler-se o projeto de privilegiar fluxos privados, ao invés das transferências de governo a governo que caracterizaram a fase de constituição da “irmandade pan-americana” durante a guerra.⁴

3 Em 08 de outubro de 1945 (pouco antes da crise final do Estado Novo), o embaixador Carlos Martins escreveria a Vargas, afirmando que representantes do governo estadunidense lhe declaravam “formalmente esperar apenas a aprovação, que tem de ser solicitada ao Congresso, para assinar com o Brasil um acordo bilateral pelo qual estejamos habilitados a continuar, no período de paz, a cooperação técnica e assistência militar” (GV 45.10.08/2). Ver também 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.

⁴ Para o texto da Carta Econômica das Américas: www.ibiblio.org/pha/policy/1945/450226a.html (acesso em 03/02/2011).

As autoridades do governo Dutra seriam chamadas cedo à nova realidade, em 1946, quando fracassou a missão brasileira a Washington que tentava obter empréstimos governamentais para financiar o reaparelhamento dos transportes marítimos e terrestres do país. Fracassou, também, 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).

Mais tarde, a missão Abbink de 1948 receberia indicações explícitas de que deveria frustrar esperanças de 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).⁵

A mudança em relação à construção da aliança pan-americana, durante a Guerra, era evidente: agora se tratava de abrir caminho para investimentos diretos ao invés de fomentar concorrentes no exterior. Para isto, tratava-se de induzir a reforma dos códigos do Estado Novo que limitavam a participação estrangeira em setores estratégicos. O sentido dos *lobbies* que influenciavam a mudança da política externa estadunidense é mais evidente (mas não excepcional) no caso do petróleo. As solicitações de financiamento público estadunidense para empreendimentos petrolíferos encontraram recusa sob diferentes versões da alegação de que “não se contemplam empréstimos governamentais para tais objetivos (petróleo), visto que há capitais privados e saber técnico abundantes, preparados para entrar no Brasil se e quando uma lei de petróleo adequada seja aprovada pelo Congresso brasileiro” (informe do Departamento de Estado ao presidente Truman, 18/05/1949, *apud* G. Moura, 1984a, p. 271).⁶

5 Sobre as missões estadunidenses, cf. L. Martins (1973), Malan et alli (1977) e 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 observações auto-biográficas de um liberal sobre as clivagens ideológicas do período, cf. R. Campos (1994).

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

Embora não se deva desconsiderar a possível influência de *lobbies* na política externa do Departamento de Estado para a América Latina, ela não é principal razão para a reorientação que frustrou as expectativas otimistas do governo Dutra. A mudança que frustrou expectativas brasileiras acalentadas desde o Estado Novo deve ser situada no quadro das alterações da geopolítica mundial. Afinal, a influência de *lobbies* privados era exercida também em relação a outras regiões. Um tema central da diplomacia anglo-americana no pós-guerra era a tentativa estadunidense de assegurar um rápido acesso aos mercados regulados pelas “preferências imperiais” britânicas, assim como penetrar nos mercados do continente europeu (cf. R. Gardner, 1956). Mas, uma vez iniciada a Guerra Fria, a política estadunidense para a Europa e o Leste Asiático orientou-se menos por interesses econômicos de curto-prazo que por necessidades macro-políticas determinadas por exigências de segurança, visando a consolidação das alianças no Atlântico e no Pacífico, como anteriormente visara na América do Sul (cf. R. Gilpin, 1975).

O fato é que, enquanto na década de 1930 e no início da guerra as relações entre o governo Vargas e o governo Roosevelt estavam marcadas pelo que este via como uma ameaça de projeção alemã no continente e, depois, pelo esforço de guerra estadunidense, já no pós-guerra a importância da América Latina no embate geopolítico mundial foi fortemente redimensionada, à luz da importância fundamental que adquiriam os conflitos nas áreas de incerteza na Europa e na Ásia (cf. Hilton, 1975; Gambini, 1977; Moura, 1980; Seitenfus, 2000).

Em linhas gerais, na década de 1930 a política do “bom vizinho” do governo Roosevelt se propunha neutralizar a influência européia (alemã ou britânica) no continente e consolidar sua posição de liderança regional, almejando não recorrer aos mecanismos imperiais da política do *big stick* (cf. L.C. Gardner, 1971; D. Green, 1971). No caso brasileiro, a “boa vizinhança” se refletia, do ponto de vista econômico, na negociação de tratados de comércio e de reescalonamento da dívida pública externa de maneira menos assimétrica, por exemplo, que a britânica em relação à argentina (cf. M.P. Abreu, 1984). Em meio à projeção alemã no continente e à iniciativa estadunidense, a postura varguista foi a de procurar manter uma “eqüidistância pragmática” entre os blocos de poder, isto é, a de buscar negociar concessões com cada um deles procurando não afetar a preservação de relações favoráveis com o outro lado — ou, mais que isto, explorando sua competição (cf. G. Moura, 1980, 1984a e 1991).

A eclosão da guerra eliminou as condições de reprodução da “eqüidistância” (que não deve ser entendida de um modo rigorosamente geométrico), mas não enfraqueceu a capacidade negociadora do governo Vargas. Do ponto de vista econômico, o bloqueio naval da Grã-Bretanha à Alemanha provocou contração avassaladora do comércio administrado com os germânicos e abriu espaço para uma parceria comercial privilegiada como os estadunidenses

(cf. M.P. Abreu, 1977). Politicamente, induziu maiores esforços diplomáticos estadunidenses para garantir pelo menos a neutralidade brasileira e, mais tarde, o alinhamento “pan-americano” a seus projetos de poder: constituir uma base sólida de defesa do continente no nordeste brasileiro e, futuramente, de apoio a iniciativas militares a partir do norte da África; prover uma fonte segura de matérias primas estratégicas para o esforço de guerra; e proteger os investimentos estadunidenses na região (cf. Moura, 1980 e 1984a; M. Hirst, 1982; R. Seitenfus, 2000; e T. Vigevani, 1990). Cultural e ideologicamente, ao longo da guerra várias “missões” seriam enviadas para popularizar os valores estadunidenses no Brasil (coordenadas pelo Office of the Coordinator of Inter-american Affairs, chefiado por Nelson Rockefeller), buscando sugerir a existência de uma comunidade *pan-americana* de norte a sul do continente ou, como a definição oficial estadunidense justificava sua existência, “formular e executar um programa para aumentar a solidariedade hemisférica e fortalecer o espírito de cooperação interamericana” (*apud* G. Moura, 1990, p. 34; cf. G. Moura, 1984b; e A.P. Tota, 2000).

Ao contrário da postura argentina marcada pela resistência à colaboração, Vargas optou por uma adesão negociada: provavelmente julgou inevitável a colaboração, mas barganhou o preço do alinhamento, enquanto adiava qualquer decisão final (talvez para não tomar a decisão errada). Uma vez garantido o alinhamento, as vantagens se concentrariam no financiamento do reequipamento do exército e mais tarde na criação da FEB; créditos e assistência técnica para mobilizar insumos estratégicos; e no financiamento da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), naquilo que era contrário aos projetos econômicos estadunidenses iniciais para a região (integrá-la comercialmente como uma fonte de matérias-primas para a indústria estadunidense), mas condizente às necessidades macro-políticas ditadas pela negociação da adesão brasileira ao esforço “pan-americano” de guerra. Deste modo, o governo Vargas finalmente se alinhou à estratégia estadunidense (assegurar o fornecimento privilegiado de insumos estratégicos e de uma base regional sólida para projeção militar no conflito mundial), mas soube aproveitar-se da necessidade estadunidense de colaboração para financiar seus projetos de industrialização.

A política externa do governo Dutra não dispunha de tantos trunfos quanto Vargas, ainda que acalentasse (e mesmo inflasse) expectativas quanto à ajuda estadunidense ao desenvolvimento brasileiro. De fato, o alinhamento submisso do governo Dutra às posições estadunidenses (nas diversas conferências interamericanas, no TIAR, na OEA e na ONU) não repetiu as compensações auferidas por Vargas. Embora, como veremos, o conservadorismo interno frente à intervenção econômica estatal, e à emergência das massas no processo de redemocratização, ajudasse a nos empurrar para um alinhamento submisso à força-líder capaz de abafar o avanço do “comunismo internacional”, o fracasso das tentativas de levantar

empréstimos em Washington não pode ser entendido fora do quadro geopolítico que marcou o início da Guerra Fria. Para nossos fins, trata-se de sublinhar apenas que a alteração do quadro geopolítico mundial que redimensionou a importância da América Latina foi a substituição do sistema de poder germânico pelo soviético como aquele concorrente ao estadunidense, e a importância que o embate entre ambos teve nas zonas de indefinição da Europa e Ásia — ao contrário do claro e inquestionável alinhamento latino-americano ao bloco do “mundo livre”.⁷

Neste contexto geopolítico, inexistiam impulsos internos ao governo Dutra que nos abrissem autonomamente novos trunfos para a negociação vantajosa do alinhamento. Assim, os EUA conseguiram realizar vários de seus planos para a região (a formação do TIAR e da OEA em área fornecedora de matérias-primas e insumos básicos para o comércio regional norte-sul), sem precisarem arcar com alguns dos *custos* anteriores da hegemonia. Daí a resistência do Departamento de Estado a autorizar financiamentos oficiais para a América Latina, sugerindo aos interlocutores latinos atrair fundos sob controle privado (estimulados por um ambiente regulatório favorável ao capital estrangeiro) e 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/CPDOC-FGV).

Em geral, uma questão central ao formato da ordenação hierárquica do bloco capitalista, naquele momento, era o modo como os investimentos privados estadunidenses seriam conjugados à transferência de fundos de ajuda aos países aliados (cf. Gilpin, 1975). No Japão (e, mais tarde, na Coreia do Sul), a despeito do governo de ocupação, a imensa transferência de fundos não constituiu um recurso de poder que superasse as resistências à entrada de filiais estadunidenses — ao contrário, o Departamento de Estado tolerou as restrições comerciais e financeiras japonesas a exportações e investimentos estadunidenses, 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 estadunidenses (*idem*, caps. 4 e 6).

Na Europa, por outro lado, o governo Truman aceitou as restrições às exportações estadunidenses ao abandonar a orientação pelo multilateralismo em nome da promoção do regionalismo europeu, mas obteve melhor tratamento para os investimentos diretos. Mais tarde, uma das condições para o apoio estadunidense ao Tratado de Roma (1957) seria a cláusula de “tratamento nacional” conferida às filiais estadunidenses. Antes ou depois, a dependência da

⁷ A literatura sobre o início da guerra fria é obviamente enorme: para um apanhado crítico das posições interpretativas (desde as primeiras racionalizações de George Kennan na *Foreign Affairs* e as críticas dos revisionistas de esquerda, liderados por W.A. Williams, até versões acadêmicas recentes), cf. M. MacCauley (1995), e para uma coletânea representativa de várias das controvérsias envolvidas, ver M. Leffler & D. Painter (1994). Uma recente pesquisa enciclopédica sobre os anos de Truman e Dean Acheson (cuja auto-biografia *Present at the creation* é indispensável, assim como as *Memoirs* de Truman e, especialmente, do auto-crítico George Kennan) é de M. Leffler (1992). Uma crítica às interpretações mais economicistas da guerra fria (sem desconsiderar questões econômicas) é oferecida por R. Gilpin (1975).

Alemanha Ocidental aos EUA vetaria a intenção francesa de restringir a entrada de filiais estadunidenses, à medida que o embrião de um mercado europeu tornava supérflua a imposição de barreiras nacionais — em condições em que: a) um programa de nacionalização de empresas estadunidenses envolveria uma ruptura das relações econômicas e diplomáticas com os estadunidenses 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 um objetivo central da França.⁸

No Ocidente como no Extremo Oriente, de todo modo, a transferência de fundos de ajuda foi bem superior àquela do Ponto IV da política externa de Truman para a América Latina, a partir de 1949. Enquanto sob a rubrica do Plano Marshall seriam destinados US\$ 3,1 bilhões (tirante os gastos com defesa), sob o Ponto IV os valores não ultrapassariam US\$ 35 milhões, pouco mais de 1% (G. Moura, 1990, p. 41, D. Baldwin, 1966). A imagem sugerida por Monica Hirst (1983, p. 2787) é ilustrativa: o “bom vizinho” teria sido substituído pelo “vizinho pobre”.

As razões da diferença são conhecidas: as ameaças ao “mundo livre” estavam no oeste europeu e no leste asiático, e lá mesmo seria o lugar onde deveriam ser contidas — à distância segura do Hemisfério Ocidental. Em vista da ameaça colocada 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 estadunidense 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 dos países, tanto na Europa como na Ásia — uma ameaça ainda distante da América Latina. Neste quadro geopolítico mais complexo que aquele estabilizado por equilíbrios de poder tradicionais, as alianças implicaram esquemas de cooperação financeira cujo montante era determinado não apenas pela necessidade de consolidar uma aliança contra agressões externas, mas pela necessidade — premente no imediato pós-guerra — de estabilizar a ordem social ameaçada internamente nos países aliados. Afinal, sua instabilidade sócio-política poderia levar a perturbações nas esferas de influência 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).

⁸ Para as tensões entre o regionalismo europeu e a aliança atlântica, cf. Milward, 1984 e 1994, e Pijl, 1984.

Comparadas às zonas de incerteza da Europa e Ásia, as condições políticas internas aos países latino-americanos não pareciam tão assustadoras. Afastado o perigo alemão e distante o perigo soviético (pelo menos até o realinhamento de Cuba), a América Latina deixara de ser uma área donde ameaças à segurança estadunidense pareciam poder emanar.

Frente a esse contexto internacional, havia algum trunfo que o governo Dutra poderia explorar para forçar uma barganha mais vantajosa com os EUA? Sim, pois dispúnhamos de minerais essenciais para o complexo industrial-militar dos EUA, e particularmente para o programa nuclear: principalmente areias monazíticas, mas também manganês (de que éramos o principal fornecedor ocidental), sais de terras raras, tório, berilo, tungstênio e urânio. O trunfo aumentara quando, no calor do movimento de independência nacional, a Índia decretou embargo das exportações da monazita bruta, já em 1946, e deixou o Brasil como único fornecedor a Oeste da Cortina de Ferro (NA M-1489: 832.2546/ 3-1350).⁹

É verdade que, durante a Conferência de Chapultepec, em 1945, o Departamento de Estado concluíra um acordo favorável com o Brasil (negociado por Valentim Bouças) para o fornecimento de monazita por três anos. O monopólio alcançado em 1946 não foi aproveitado, mas nova oportunidade surgiu quando, em outubro de 1947, o governo estadunidense procurou renovar o acordo por mais três anos. A oportunidade de usar trunfo foi cogitada, uma vez que o presidente Dutra contrariou o Itamaraty e recusou-se a renovar o acordo, embora nada fizesse para barrar a extensão dos embarques por meio de acordo administrativo assinado, em novembro de 1948, entre o Departamento Nacional de Produção Mineral e o *Bureau of Mines and Geological Survey* dos EUA (Moura, 1984a, p. 272).

Se o Executivo não explorava o trunfo, uma aliança entre técnicos, militares, empresários e deputados forçava uma barganha mais dura. De fato, sob a influência marcante do almirante Álvaro Alberto, passou a tramitar no Congresso Nacional, em 1949, o projeto de criação do CNPq, em que se vedava explicitamente a exportação de monazita *in natura*, buscando estimular a capacidade de processamento químico local deste insumo estratégico para a produção de tório (material passível de fissão nuclear), e sais de terras raras (de vários usos estratégicos, particularmente na manufatura de metais mais leves). O embargo da exportação *in natura* não apenas acentuaria a vulnerabilidade estadunidense a qualquer risco (político ou técnico) de interrupção do fornecimento brasileiro, como também ameaçava a sobrevivência do oligopólio que beneficiava o produto nos EUA, graças à pretensão de um aliado subordinado de dominar a tecnologia nuclear. É digno de nota que, com amplo apoio dos deputados à esquerda política, o projeto de lei embargando as exportações *in natura* teve como autor o deputado

⁹ Os documentos dos EUA sobre o tema estão reunidos no *National Archives*, sob o registro M-1489: 832.2546.

Horácio Lafer (Projeto Nº 155/1950, 25/04/1950), cujas legítimas preocupações estratégicas eram conjugadas aos interesses que tinha na Orquima, *joint venture* de capital francês associada ao empresário, jornalista e poeta Augusto Schimidt. Em discurso parlamentar de março de 1950, Lafer chegou a propor a negociação de um acordo com a Índia para a formação de um duopólio mundial, para desespero dos observadores diplomáticos estadunidenses (NA 832.2546/ 3-2250; H. Lafer, 17/03/1950, in C. Lafer, 1988, pp. 496 e segs.)¹⁰

A reação dos EUA diante da ameaça de criação do CNPq foi negociar com o Brasil a elaboração de um substitutivo em que se assegurasse ao menos a possibilidade de exportação *in natura* para transações de governo a governo. O governo Dutra atendeu ao pedido, mas novamente perdeu a oportunidade de explorar o trunfo e exigir contrapartidas na forma de ajuda ao desenvolvimento, embora haja fortes indícios de interferência direta do embaixador Herschel Johnson na redação dos termos do substitutivo do governo que seria enviado ao Congresso Nacional (NA 832.2546/ 4-2650; 5-1050; 6-1950; 12-450). Simultaneamente, o embaixador Johnson buscou acelerar a tramitação de um novo acordo que assegurasse o fornecimento da monazita bruta, antes que a eleição e posse de um novo governo viesse a dificultar a renovação, impedindo-a ou impondo-a sob novas condições (NA 832.2546/ 8-1650; 9-2150).

Sem que se conseguisse concluir um novo acordo ainda no governo Dutra, a temida imposição de novas condições para a exportação de monazita foi exatamente o que aconteceu. É significativo da diferença entre as formas de alinhamento negociadas por Dutra e por Vargas, o modo como, mesmo antes da posse, Vargas já sinalizava aos EUA que o preço de um acordo mineral aumentaria muito. Em janeiro de 1951, memorando de Vargas aos EUA indicava que a cooperação para fornecimento de minerais estratégicos deveria ter, como contrapartida, a oferta de recursos financeiros e técnicos vinculados a extenso programa de industrialização de base e reaparelhamento da infra-estrutura (GV 51.01.04/2). Publicamente, Vargas chegou mesmo a afirmar (*O Globo*, 19/01/1951) que a posse de areias monazíticas seria o grande instrumento de barganha brasileiro durante a Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, convocada pelos EUA para assegurar a cooperação pan-americana no esforço de guerra na Coreia, e na qual se obteve o compromisso efetivo de financiar projetos de infraestrutura.¹¹

Ao invés de apoiar uma barganha anunciada por Vargas e orientada para maximizar o interesse nacional, o então chanceler Raul Fernandes enfraqueceu-a, ao argumentar, em entrevista ao *Tribuna da Imprensa* (05/12/1950), que a posição de barganha brasileira não era

¹⁰ Para um breve relato da criação do CNPq e da influência do almirante Álvaro Alberto, ver J.C. Garcia (2000). Para uma visão crítica do encaminhamento da questão mineral nos governos Dutra e Vargas, ver D. Salles (1959).

¹¹ Vargas já conhecia a necessidade dos EUA por areias monazíticas desde que o Secretário de Estado Edward Stettinius Jr. voou diretamente de Yalta ao Rio de Janeiro, em fevereiro de 1945, para negociar o fornecimento do minério no pós-guerra, dentre outros objetivos (Moura, 1984a, p. 272).

tão confortável quanto Vargas parecia sugerir, porque a carência de suprimento autônomo de bens essenciais implicava que “o nosso interesse material mais premente, já não falando no interesse moral manifesto, está em cooperar com os Estados Unidos”, uma vez que, sem cooperar com o esforço de guerra norte-americano e receber em troca a sua boa vontade, “moeda alguma poderá comprar aquilo de que o Brasil necessita para sobreviver”. Não surpreende que, esperando apenas pela boa vontade alheia, o governo Dutra tivesse pouco sucesso nas demandas de recursos financeiros feitas aos EUA. Não surpreende, também, que a demanda pela criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) só fosse atendida em dezembro de 1950, quando já se conhecia o resultado da eleição presidencial.¹²

De todo modo, ao longo do governo Dutra, o Brasil sofreu o enfraquecimento de sua capacidade de barganha bilateral com os EUA não apenas por causa da mudança do contexto internacional pós-guerra, ou da resistência da diplomacia brasileira em descontentar o país do qual esperava receber, sem barganhas duras, ajuda financeira e militar, ou porque nosso chanceler dizia publicamente depender da boa vontade dos EUA. O Brasil tornara-se mais fraco em barganhas com os EUA também por ter realizado, sem contrapartidas, um programa de liberalização do balanço de pagamentos muito além daquele exigido pela Conferência de Bretton Woods, e perdido o trunfo das reservas cambiais acumuladas durante a guerra.

2. Motivos internos da política econômica externa

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 identificara a Vargas. Esperava-se que o país desfrutasse do aumento de exportações determinado pela reconstrução mundial, recebendo fundos financeiros que compensariam eventuais problemas associados ao aumento desejado das importações. A crise cambial de 1947 levou a uma meia volta, instituindo-se controles para resguardar importações essenciais e estimular a substituição de importações menos essenciais, sobretudo bens duráveis de consumo (Tavares, 1963; Malan et alli, 1977, cap. 5). Documentos oficiais não corroboram a hipótese que o governo era inconsciente do efeito dos controles para a substituição de importações: um governo que iniciara valorizando a entrada barata de importações acabou por exaltar a substituição de importações, embora contribuísse para ela de maneira muito limitada,

¹² A entrevista de Fernandes foi comemorada pelo corpo diplomático dos EUA (NA-M1487: 732.00/12-1950), por identificar os limites da autonomia do novo governo na barganha em curso. Ao longo do funcionamento da CMBEU, o governo Truman declarou Álvaro Alberto *persona non grata* por exigir “compensações específicas” para o programa nuclear brasileiro em troca de minerais estratégicos, queixou-se formalmente na OEA contra a falta de cooperação brasileira, manobrou com sucesso junto ao Itamaraty para desrespeitar a exigência legal brasileira (Abreu et alli, 2001, pp. 65-6), e contornou inclusive o trunfo brasileiro associado à negociação prévia de embarques minerais sincronizados com a transferência de recursos para a CMBEU (Bastos, 2001). Depois da crise da CMBEU, o ex-chanceler João Neves da Fontoura confundiu-se a respeito das razões de Estado que deveria defender afirmando que Vargas era um traidor da pátria ao aproximar-se de Peron para opor-se aos planos dos EUA para a região, para incredulidade até dos diplomatas estadunidenses (NA M-1487: 732.00/4-2754).

exatamente por ter desmontado o arcabouço varguista de regulação de investimentos privados e concentração pública de recursos fiscais e cambiais (Bastos, 2004).

De fato, a crise cambial de 1947 levou o governo a apoiar a substituição de importações “leve” que se seguiu (concentrada em bens de consumo duráveis), contornando parcialmente “gargalos” (escassez de divisas, crédito e infra-estrutura) que a limitavam. O Plano Salte, com grandes debilidades financeiras e administrativas, foi enviado ao Congresso em 1948 definindo investimentos públicos essenciais, enquanto o Banco do Brasil passou a realizar política de crédito mais acomodatória. O efeito da restauração do regime seletivo de importações é conhecido: o bloqueio da importação de bens não-essenciais e o barateamento das importações de insumos e máquinas representaram “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” (Tavares, 1963, p. 71). De todo modo, as necessidades de importação cresceram estruturalmente, uma vez que o governo Dutra, sem os controles tributários da lei do Imposto sobre Lucros Extraordinários, pouco ou nada fez para direcionar lucros privados para investimentos nos ramos de bens de capital e insumos básicos, ao mesmo tempo em que o avanço de empresas estatais era barrado por resistências políticas e ideológicas. Com isto, a concentração de investimentos no ramo de bens de consumo duráveis aumentava importações de insumos e bens de capital que as exportações primárias pareciam incapazes de financiar.

O governo Dutra tampouco permaneceria iludido quanto a seu papel de “aliado especial”, depois de ver solicitações de *empréstimo* negadas, enquanto fundos de *ajuda* eram destinados a outras regiões.¹³ Mas nada fez para reverter outro conselho dos EUA: o ambiente permissivo à saída de capitais e rendimentos da Instrução 20 da Sumoc (“tendo em vista as condições favoráveis do mercado de câmbio”, no texto da lei de 08/1946), foi preservado para tentar induzir entradas superiores. Isto levou até 1950 a um saldo negativo de 500 milhões de dólares de saídas líquidas privadas, mantendo as reservas em níveis pouco confortáveis para financiar mesmo importações essenciais crescentes.¹⁴

¹³ A respeito, notar a passagem em que, na Mensagem Presidencial de 1948, Dutra lamentava um fato que buscava demonstrar conhecer: “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).

¹⁴ Na formulação de Pedro Malan (1984, p. 65), “[...] As autoridades monetárias e cambiais do governo Dutra aparentemente depositaram vasta confiança em uma solução duradoura para o potencial desequilíbrio do balanço de pagamentos nacional

Gerson Moura (1985, p. 47) está correto ao afirmar que motivações locais são importantes para explicar o alinhamento político-militar quase incondicional aos EUA:

“...no Brasil, o anti-sovietismo era uma arma do autoritarismo, um modo específico de controlar o conflito de classes na sociedade. Naturalmente as classes dirigentes brasileiras deram boas vindas à ideologia política do ‘mundo livre’ contra a ‘cortina de ferro’, visto que ela coincidia plenamente com suas preocupações internas... Os setores conservadores que detinham as rédeas do governo eram incapazes de reconhecer a legitimidade do conflito social e consideravam as reivindicações operárias e nacionalistas como um pretexto para a ação comunista”.¹⁵

Embora seja convincente a afirmação de que a política repressiva dos movimentos sociais explique o anti-sovietismo e a adesão ao bloco liderado pelos EUA, é mais difícil explicar assim a adesão brasileira à ordem *econômica* imaginada pelos EUA para a América Latina. As evidências de que o governo Dutra imaginava que a guerra com a União Soviética fosse premente ajudam a explicar o alinhamento *político-militar*, mas não parecem fortes o suficiente para explicar a adesão ao liberalismo econômico ou a resistência do governo em realizar barganhas econômicas mais duras. O Brasil não era ameaçado por qualquer invasão militar no imediato pós-guerra, e as ameaças de subversão interna pareciam ainda mais distantes depois do banimento do PCB do cenário político-eleitoral brasileiro em 1947. Nestas condições, ter o apoio militar dos EUA contra agressões externas ou subversão interna (segundo as alianças sacramentadas pelo TIAR e pela OEA) não era um imperativo estratégico que precisasse ser sacramentado por uma associação à orientação econômica defendida pelos EUA para a América Latina. A ameaça iminente de guerra em 1951 foi encarada por Vargas, por exemplo, como mais um motivo para acelerar a intervenção estatal industrializante e realizar uma barganha dura para assegurar insumos estratégicos dos EUA, e não para aderir ao liberalismo.

Também parece exagerado afirmar que grupos políticos brasileiros aderiram ao liberalismo econômico porque “assimilaram rapidamente os novos valores emanados do centro hegemônico” (Moura, 1985, p. 47). O liberalismo era uma ideologia com raízes antigas no Brasil, e manteve adeptos durante o Estado Novo. A crise política do Estado Novo permitiu que o silêncio dos liberais acabasse. O “inimigo interno” do liberalismo foi definido antes da Guerra Fria, e não era o comunismo, mas a política varguista de intervenção econômica e legislação trabalhista. O fato de que Vargas se aproximou dos comunistas na transição para a democracia agravou a resistência liberal a ele, e a estendeu aos militares, mas não a criou.

através da conta de capital, vale dizer, através de uma política liberal de câmbio que, em estimulando as saídas de capital, pudesse estimular também ingressos brutos em proporção ainda mais significativa no futuro”.

¹⁵ Moniz Bandeira [1973(1997)] tem explicação semelhante e aproxima cálculos políticos e econômicos, ao argumentar 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). Sobre a dinâmica que levou ao banimento do PCB do Brasil em 1947, cf. Edgar Carone (1980) e A. Spindel (1980).

À luz dos conflitos internos ao Brasil, o alinhamento ao país que dizia reprimir o avanço da revolução comunista em escala global, em nome do “mundo livre” ou da “civilização ocidental”, servia também a um objetivo econômico preciso: oferecer uma alternativa conservadora ao aprofundamento da intervenção estatal que avançara ao longo do Estado Novo e que, no final do período, passava a confundir-se com o “populismo” de Vargas. Com efeito, as resistências empresariais ao controle estatal sobre decisões privadas aumentaram à medida que Vargas “inventava” o trabalhismo no final do Estado Novo, ou seja, legitimava a ação estatal pelo interesse público identificado não só ao desenvolvimentismo, mas também ao distributivismo trabalhista (Gomes, 1988). Neste sentido, a política externa de Dutra, na insistência em regimes vantajosos para a atração de capitais externos, atendia às forças políticas internas que consideravam necessário conter o avanço da centralização federal sobre a alocação e distribuição de recursos, segundo finalidades de política social ou de modernização industrial.

De fato, durante a campanha liberal que marcou a crise do Estado Novo, os principais focos de crítica do governo Vargas eram a discrepância entre o autoritarismo interno e o alinhamento ao “mundo livre” na luta contra o fascismo; e a questão inflacionária, associada não ao desabastecimento provocado pela guerra, mas ao autoritarismo político e à intervenção econômica que induzia. Nos últimos anos do Estado Novo, a oposição, que formaria a União Democrática Nacional (UDN) em 1945, aproveitou o relaxamento da censura para divulgar argumentos liberais, por meio de articulistas como Eugênio Gudin e José Pires do Rio, que associavam a inflação à expansão do Estado e à pressão sobre recursos escassos, distorcidos de sua alocação natural também pela proteção comercial dos “lucros extraordinários” dos industriais. A solução envolveria não apenas políticas de estabilização (controle do crédito e do gasto público), mas também a “correção” do estilo de desenvolvimento, através de maior apoio à agricultura e restauração dos sinais de mercado distorcidos pela intervenção estatal (Leopoldi, 1984; Borges, 1996; Braga, 1996; Corsi, 1991 e 1997).

O apelo desta proposta junto a camadas empresariais e médias conservadoras, que se sentiam ameaçadas pelas transformações sócio-econômicas e pelo avanço da participação política de massas urbanas, é evidente. Para combater a inflação, seria essencial conter impostos e despesas públicas (e, portanto, as solicitações crescentes sobre elas que podiam ser feitas pelas massas urbanas, estimuladas pelo “populismo” varguista); e restaurar a eficácia alocativa do livre mercado por meio de (1) diminuição da proteção comercial e (2) atração de filiais, atraídas por reforma de códigos nacionalistas e do regime cambial, e eventualmente por privatizações (sobretudo CSN). O apelo às camadas populares urbanas, embora não abalasse o apelo popular de Vargas, também era claro: os “lucros extraordinários” dos industriais cairiam sob pressão de

produtos importados bons e baratos, e com eles a carestia urbana. Ademais, as empresas estatais extrairiam menos os recursos fiscais e financeiros escassos do país, deixando de sobrecarregar contribuintes e de empurrar filiais internacionais de setores onde poderiam atuar mais e melhor (sobretudo infraestrutura e extração mineral).¹⁶

Vargas não podia aceitar a identidade entre excesso de governo (“dirigismo”) e inflação, quando a preservação da popularidade junto às massas urbanas era essencial para conduzir pelo alto a transição política. A reação veio com o decreto-lei apelidado pelos opositores de Lei Malaia (nº7666, a 22/06/45), transferindo a responsabilidade pela inflação aos “trustes e cartéis” formados para cometer “atos contrários à economia nacional”, explorando a miséria e a impotência do povo. A reação de Vargas empurrou setores industriais, já afetados pelo Imposto sobre Lucros Extraordinários, para a campanha liberal, unificando comércio, indústria e agricultura no repúdio à intervenção e polarizando o cenário político, à medida que Vargas aproximava-se de sindicatos e movimentos sociais urbanos. O bloco de apoio popular à Vargas, além da bandeira dos direitos sociais, unificou-se em torno da bandeira do “queremismo”, ou seja, a defesa do direito de Vargas disputar a eleição presidencial, criando o pretexto do golpe militar contra as pretensões presumidamente continuístas do presidente. Ainda no governo provisório de José Linhares, o ministro da Fazenda, José Pires do Rio (diretor do Jornal do Brasil) cumpriria o programa liberal ao pé da letra: (1) revogou a Portaria Interministerial nº7, o Imposto sobre Lucros Extraordinários, e a Lei Malaia; (2) limitou as operações da Carteira de Redesconto (CARED), (3) transferiu atribuições da Caixa de Mobilização Bancária do BB (CAMOB) para a recém-criada Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), dirigida por um discípulo de Eugênio Gudín, o jovem economista Octávio Gouvêa de Bulhões.¹⁷

O contexto político e ideológico tornou-se muito desfavorável à intervenção estatal e ao planejamento econômico. A única tentativa de formalizar o planejamento econômico no Estado Novo, a partir de relatório encomendado ao empresário Roberto Simonsen pelo Conselho

¹⁶ O exaustivo levantamento de documentos oficiais, livros, jornais e revistas da época feito por Ricardo Bielschowsky (1985), pp. 313-321 e 365-6, chega a ser surpreendente: a proteção comercial “excessiva” era apontada como fonte de inflação, dos “lucros extraordinários” e da ineficiência dos industriais não apenas entre a opinião liberal comum a pequenos burgueses, à classe média de funcionários públicos e profissionais liberais, e líderes agrícolas, como também junto a economistas nacionalistas do setor público (como Rômulo de Almeida) e comunistas (como Caio Prado Jr), com óbvias repercussões sobre a opinião pública urbana. O gasto público, sobretudo, era responsabilizado pela inflação por empresários: “Consensualmente, a grande causa da inflação, segundo as análises econômicas de todo o período, estariam sendo os déficits públicos, que sempre é, naturalmente, o argumento típico do empresariado, aquele que mais lhe convém — pelo menos no que diz respeito a seus interesses de curto prazo. Ao final da guerra, a recomendação mais enfática encontrada na literatura econômica era a de que se deveriam contrair as despesas públicas” (pp. 365-6).

¹⁷ Em livro de 1947, Pires do Rio justificava sua atuação identificando nas emissões “de moeda fiduciária” a mais “velha moléstia do Brasil financeiro” e, em conjunto com a proteção industrial, causa de aceleração da inflação: para suas críticas ao protecionismo e seu elogio às posições de Gudín, ver também *A moeda brasileira e seu perene caráter fiduciário*, 1947, pp. 484-499. Em relatório ao presidente Linhares em dezembro de 1945, *As condições atuais do Brasil*, Pires do Rio afirmava que “sem tarifas aduaneiras o Brasil não poderia sustentar várias indústrias agrárias, como a de laticínios e a de açúcar, e não poderia talvez explorar as salinas de sua terra. Cumpre, entretanto, não exagerar esse protecionismo para não sacrificar a maioria do povo brasileiro à minoria industrial do país” (cf. Mayer & Benjamin, 1983, p. 2984).

Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), criado em novembro de 1943 e instalado em abril de 1944, sofreu bombardeios da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), criada em março e instalada em outubro de 1944, com relatório de Eugênio Gudin que repetia argumentos comuns na imprensa.¹⁸ A plataforma econômica dos candidatos à sucessão de Vargas, general Eurico Gaspar Dutra, do Partido Social Democrático (PSD) e brigadeiro Eduardo Gomes (UDN), coincidia em linhas gerais com o programa de combate à inflação delineado por Eugênio Gudin, vinculado a um modelo de desenvolvimento que limitaria os incentivos “artificiais” à industrialização, ampliaria o papel do mercado e reduziria o papel do Estado na gestão de lucros e salários, do câmbio, do crédito e do investimento. Além de propiciar o crescimento “equilibrado” pelo mercado (e não planejado pelo Estado) dos setores urbanos e rurais, procurava-se criar um ambiente favorável à atração de capital externo para setores básicos. Nesta visão, a inflação não deveria mais ser controlada, como propusera Vargas, pela retomada da importação de insumos escassos e pela fiscalização anti-truste e, a médio prazo, pela expansão planejada dos investimentos para superar estrangulamentos de oferta e substituir importações essenciais. Ela deveria ser controlada pelo controle dos gastos públicos e do crédito, e por um choque de competição através da abertura comercial indiscriminada, atacando diretamente os “lucros extraordinários” dos industriais e os investimentos estatais. As reservas cambiais acumuladas na guerra deveriam ser complementadas pela retomada das exportações agrícolas e pela entrada de capitais externos e financiamentos oficiais, esperando-se financiar com folga o aumento de importações e remessas de lucro permitido pelas reformas liberais e induzido pela sobrevalorização cambial.

A identificação da proposta liberal com o projeto estadunidense de reordenamento regional é clara, e já era usada como recurso de poder no embate político e ideológico interno. A oposição a Vargas alegava que, assim como a ditadura do Estado Novo deveria ceder lugar à democratização irresistível que, contraditoriamente, pracinhas da FEB ajudavam a restaurar na Europa, o autoritarismo econômico deveria ceder lugar à abertura ao comércio e ao investimento. Como influenciar a definição do papel de empresas estatais e filiais no desenvolvimento latino-americano se tornara ponto central da política dos EUA para a região (Green, 1971), apelar por exemplo à Carta Econômica das Américas parecia reforçar a credibilidade de promessas liberais domésticas de restauração do crescimento econômico

¹⁸ Sobre a controvérsia do planejamento, ver especialmente F.L. Corsi (1991) e (1996); e C. Doellinger (1977), Eli Diniz (1978), cap. 6, L. Sola (1982), cap. 2, e R. Bielschowsky (1985), parte II, caps. 1-2. O debate ocorreu porque Vargas determinou que o relatório do CNPIC redigido por Simonsen fosse avaliado por Gudin no CPE, como se pretendesse paralisar a proposta, provavelmente porque não pretendia nem se identificar com industriais impopulares (por causa da aceleração inflacionária), nem lhes ceder o espaço político privilegiado que teriam na Câmara de Planificação proposta por Simonsen ao CNPIC. Mais tarde, Gudin concederia entrevista em que afirmava presumir que o intuito de Vargas era bombardear a proposta dos industriais, para preservar a autonomia do governo na questão: cf. Monteiro & Cunha (1974).

“equilibrado” e não inflacionário. Não surpreende que Gudin identificasse o planejamento econômico ao autoritarismo político (citando teses contemporâneas de Hayek), e alegasse que o controle do financiamento externo pelo Estado, canalizado de governo a governo, afastaria os capitais privados estrangeiros receosos de rígidos controles sobre suas atividades, pois:

“...qual será o capital estrangeiro que para aqui afluirá, ao ver que o governo realiza operações de crédito ‘governo a governo’ para suprir capital e assim assumir a tutela de indústrias nacionais, evitando novas iniciativas concorrentes? Claras advertências nesse sentido já foram feitas, ao que me consta, pelos americanos...” (Simonsen & Gudin, ed. C. Doellinger, 1977, p. 83).

Como vimos, um ponto fraco dos argumentos liberais era o otimismo quanto à recuperação do comércio e do investimento internacional. Segundo Gudin, para atrair grandes volumes de capital estrangeiro, bastaria promover clima de expectativas e ambiente regulatório favorável: “uma vez restabelecida entre nós a ordem constitucional em sua integridade, teremos excelentes oportunidades de atrair capital estrangeiro, especialmente americano” (idem, p. 83).

Embora o governo Dutra não possa ser identificado plenamente ao liberalismo econômico ou ao ideal de retorno à vocação agrária, é inegável que forças políticas conservadoras estavam representadas em sua base de apoio parlamentar e tinham influência sobre os rumos possíveis da administração (Draibe, 1980; Saretta, 1990; Bastos, 2004). Isto significa que depois de desmontados os órgãos de coordenação central e os fundos financeiros criados, no Estado Novo, para apoiar empreendimentos locais, a margem de reorientação do governo era pequena, caso fracassasse a esperança de atração de filiais e/ou a demanda de fundos de ajuda. Em outras palavras, ao “equilíbrio instável de compromisso” sobre o qual manobrava o governo Dutra, escapava restaurar graus de centralização política e financeira semelhantes aos do Estado Novo.

O conservadorismo das elites políticas e os vetos à centralização de recursos locais ajudam a explicar porque, a despeito de sua retórica grandiloquente de apoio à modernização, o Plano Salte, implementado pelo governo Dutra a partir de 1949, não passasse de um somatório de projetos que ultrapassavam o ano fiscal (Draibe, 1980). Nenhuma reforma administrativa o acompanhou visando criar alguma agência central para coordenar sua implementação: ao contrário, os diversos órgãos voltados para um embrião de coordenação geral ou foram extintos — caso da Coordenação de Mobilização Econômica (CME), do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) e, em um sentido setorial, o Departamento Nacional do Café (DNC) —, ou neutralizados, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF) e o Conselho da Economia Nacional (CEN). Nenhum instrumento financeiro de peso (além das dotações constitucionais dos fundos regionais e rodoviário, imaginados previamente) deu-lhe recursos

compatíveis com suas intenções retóricas. Ao invés disto, o governo decidira abolir o fundo cambial de 5% que financiara o programa que antecederia o Salte, isto é, o Plano de Obras e Equipamentos (POE). Nenhuma empresa estatal nova foi criada para coordenar investimentos setoriais nos termos do plano. A única estatal inaugurada por iniciativa do executivo foi o complexo de refinarias de Mataripe (BA), cuja primeira opção pelo financiamento externo do Eximbank foi bloqueada por razões que estiveram além do controle do governo, obrigando-o a pedir recursos ao Congresso em 1948 para construí-la e inaugurá-la em dezembro de 1950. A única indústria nova que se pretendia criar em seu ante-projeto inicial (material elétrico pesado para geração e distribuição de energia hidrelétrica) desapareceria de sua proposta final: a substituição de importações permaneceria restringida aos ramos “leves” de fácil indução.

Na verdade, os limites do Plano Salte ajudam a explicar a própria incapacidade de atrair filiais na escala desejada, desde que não concorressem com estatais em monopólios naturais. Pois inexistia um plano de metas de investimento e de mercados aos quais pudessem integrar-se filiais internacionais, *complementando* investimentos locais. E inexistiam mecanismos de centralização financeira *interna* que apoiassem estes investimentos locais (privados e estatais), para além dos recursos limitados de crédito do Banco do Brasil (Draibe, 1980; Bastos, 2001).

Dado o veto de forças conservadoras sobre algumas propostas de ampliação do controle do Estado sobre a alocação de recursos, como nos casos de criação de tributos ou da reforma bancária de 1948 (Draibe, 1980; Braga, 1996 e 2008), não surpreende que o governo tanto resistisse em reformar os códigos liberais de fluxos de capitais, a despeito da crise cambial. Assim como não dispunha de uma aliança externa alternativa a que pudesse recorrer para obter recursos que o alinhamento aos EUA era incapaz de prover, não dispunha de um arco de apoio interno capaz de lhe propiciar um grau de centralização de recursos locais, que lhe liberasse da necessidade de contar com os recursos externos esperados. Sem condições políticas internas de reverter o desmonte dos organismos de coordenação administrativa e dos fundos fiscais criados no Estado Novo (fortemente criticados na campanha liberal); sem condições de apelar para qualquer outra aliança externa alternativa aos EUA (sequer para capitais europeus), não restou ao governo Dutra senão a condenação *retórica* do desprezo estadunidense às solicitações. Dada a inexistência de opções, restava esperar que o alinhamento quase incondicional fosse um dia recompensado pela transferência de recursos que a presumida condição de “aliado especial” faria por merecer, evitando atritos que atrasassem ainda mais este dia.

3. Considerações finais

A conjuntura mundial fazia com que Dutra não dispusesse nem da opção inaugurada pelo Barão de Rio Branco de contrabalançar a influência estadunidense e britânica, nem pudesse

repetir o “duplo jogo” de Vargas entre EUA e Alemanha (Gambini, 1977). A hipótese de alinhamento com a URSS também estava fora de questão. Embora a aliança dos EUA com a URSS contra ao fascismo também distendesse as relações brasileiras com a URSS, que haviam se deteriorado nos anos 1930 (em meio à paranóia anticomunista que legitimou o Estado Novo), estas relações voltaram a se deteriorar no pós-guerra, em parte por razões domésticas ao Brasil e em parte pelas gafes diplomáticas do chanceler soviético. Como para dar razão aos comentários do chanceler Molotov sobre os “fantoques” latinos nos organismos multilaterais e regionais, a política exterior do governo Dutra continuou alinhada à estratégia de segurança hemisférica do Departamento de Estado e deu seu voto fiel às resoluções dos EUA na ONU.¹⁹

Embora o contexto externo abrisse menores oportunidades para o governo Dutra, não pode explicar porque o governo brasileiro 1) não explorou trunfos estratégicos para exigir uma associação mais favorável com os EUA, e 2) manteve um regime mais liberal para o capital estrangeiro do que o exigido em Bretton Woods, mesmo depois da crise cambial de 1947.

O alinhamento brasileiro às orientações políticas, militares e econômicas oriundas dos EUA tinha também determinantes locais. A doutrina militar da segurança coletiva, que justificava o alinhamento externo e o associava ao combate do inimigo interno subversivo, foi bem recebida no Brasil porque correspondia à repressão contra movimentos de reivindicação social, presumidamente inspirados desde fora. A política repressiva contra os movimentos sociais, e a percepção de que uma guerra entre EUA e URSS era iminente, ajudam a explicar porque o alinhamento brasileiro às orientações políticas e militares dos EUA era tão pouco condicionado pela obtenção de contrapartidas efetivas. Mas não explicam porque a adesão às orientações econômicas precedeu à Guerra Fria. O liberalismo econômico chegara há mais de um século no Brasil, e estava “dentro do lugar” em 1945, ou seja, atendia a objetivos concretos de elites políticas e econômicas conservadoras, porque reforçava seus argumentos contra o intervencionismo econômico e o “populismo” social de Vargas.

O fato de que o liberalismo não estava “fora do lugar”, do ponto de vista do interesse das elites que o mobilizaram, não significa, porém, que assegurasse o crescimento ou favorecesse o desenvolvimento industrial do Brasil naquele contexto histórico. Dada a perda do trunfo associado à acumulação de reservas cambiais durante a Segunda Guerra, não se pode concordar que uma política liberal, executada sem contrapartidas, tenha, nas palavras de Almeida (1996, p. 206), servido “bastante bem aos interesses nacionais brasileiros durante a fase decisiva do acabamento de sua industrialização” (ib., p. 206). Não se pode alegar, também, que a adesão ao

¹⁹ Na Conferência de São Francisco que completou a Carta da ONU em 1945, o chanceler Molotov tentou vetar a entrada da Argentina na Organização, insultou o chanceler mexicano como fantoche dos EUA e fez comentários depreciativos a respeito do “bloco latino-americano”. Segundo o senador Arthur Vanderberg, membro da delegação estadunidense, “Molotov has done more in four days to solidify Pan America against Russia than anything that ever happened” (*apud* Mecham, 1967, p. 269).

liberalismo fosse lúcida ou esclarecida, no sentido de amparar-se em percepções realistas da conjuntura. A opção pela liberalização esteve orientada por esperanças que se mostrariam ilusórias: 1) a situação cambial do país permaneceria favorável, 2) a reorganização da economia mundial 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 (P. Lago, 1982).

Tão grave quanto o efeito da liberalização inicial, porém, foi a resistência em estender a regulamentação dos fluxos comerciais aos fluxos financeiros, depois da crise de 1947. Esta opção não pode ser explicada por novas esperanças oriundas do desempenho global do investimento direto externo, que continuava praticamente estagnado. Mas manter a esperança inicial quanto às virtudes do capital estrangeiro correspondia a um cenário político interno em que mobilizações nacionalistas, pró-intervenção estatal, eram contrárias aos interesses das forças sociais e políticas próximas do governo. Em suma, como o nacionalismo era a ideologia que legitimava a centralização de decisões e recursos econômicos no Estado, o arco político que apoiava o governo Dutra inviabilizava uma “virada” nacionalista, e o mantinha na condição de aliado das orientações econômicas defendidas pelos EUA, quanto ao papel do capital estrangeiro e do Estado no desenvolvimento econômico da América Latina.

ARQUIVOS CONSULTADOS

Arquivos do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC-FGV): DE: ARQUIVO DEPARTAMENTO DE ESTADO; EUG: EUGÊNIO GUDIN; GV: GETÚLIO VARGAS

REFERÊNCIAS CITADAS

- ABREU, A.A. et alli (2001) *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930*. Rio: FGV; CPDOC, 2001.
- ABREU, M.P. (1977) *O Brasil e a economia mundial: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- (1984) “Argentina and Brazil during the 1930s” in: R. Thorp (org.) *Latin America in the 1930's: The role of periphery in world crisis*. London: Macmillan, 1984.
- ALMEIDA, P.R. (1996) “A diplomacia do liberalismo econômico”. In: Albuquerque, J. A. G. (1996) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990), vol. I*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.
- BALDWIN, D.A. (1966) *Economic development and American foreign policy, 1943-62*. Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1966.
- BANDEIRA, M. (1973; 1998) *Relações Brasil e Eua no contexto da globalização*. São Paulo: SENAC, 1998.
- BASTOS, P. (2001) *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. Campinas, 2001 (Tese, Doutorado)
- (2004) “O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948)” in *História Econômica e História de Empresas*, VII.1.
- BIELSCHOWSKY, R. (1985) *Pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- BORGES, M. A. (1996) *Eugenio Gudin: capitalismo e neoliberalismo*. São Paulo: EDUC, 1996.
- BRAGA, S. S. (1996) “A constituinte de 1946 e a nova ordem econômica e social do pós-II Guerra Mundial”. In: *Revista de Sociologia e Política* 6/7, 1996.
- (2008) *As relações entre o executivo e o legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964)*. IE-UNICAMP (Tese de Phd).
- CAMPOS, R. (1984) *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CAREW, A. (1987) *Labour under the Marshall Plan*. Manchester :Manchester Univ., c1987.
- CARONE, E. (1980) *A Quarta República*. São Paulo, Editora DIFEL, 1980.
- COHN, G. (1968) *Petróleo e nacionalismo*. São Paulo: DIFEL, 1968.
- CORSI, F.L.. (1991) *Os rumos da economia brasileira no final do Estado Novo (1942-45)*. Campinas, UNICAMP, 1991.
- (1997) *Estado Novo: Política externa e projeto nacional*. São Paulo, UNESP, 2000.

- DINIZ, E. (1978) *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DOELLINGER, C. et alli (1974; 1977), *A política brasileira de comércio exterior e seus efeitos: 1967/73*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.
- DRAIBE, S. M. (1980) *Rumos e Metamorfoses*. 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*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1956.
- GAMBINI, R. (1977) *O duplo jogo de Getúlio Vargas*. São Paulo: Símbolo, 1977.
- GARCIA, J. C. (2000) *Álvaro Alberto: a ciência no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- 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*. London: Macmillan, 1975.
- GREEN, D. (1971) *The containment of Latin America*. Chicago: Quadrangle, 1971.
- GOMES, A. C. (1988) *A invenção do trabalhismo*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.
- GUDIN, E. (1945) "Rumos da Política Econômica". In *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977, p. 41-141.
- HILTON, S. (1975) *O Brasil e as grandes potências (1930-1939)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- (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) *Dicionário histórico-biográfico brasileiro: 1930-1983*. Forense-Universitaria : FINEP.
- HOGAN, M. (1987) *The Marshall plan*. Cambridge: Cambridge Univ., 1989.
- KIRSHNER, J. (1995). *Currency and Coercion*. Princeton: Princeton University Press.
- LAGO, P. C. (1982) *A SUMOC como embrião do Banco Central: sua influência na condução da política econômica, 1964/1965*. Rio de Janeiro: PUC, 1982.
- LEFFLER, M. (1992) *A preponderance of power*. Stanford :Stanford Univ., c1992.
- LEFFLER, M. & PAINTER, D. (1994) *Origins of the cold war*. London ; New York :Routledge, 1994.
- LEOPOLDI, M.A. (1984) *Industrial associations and politics in contemporary Brazil*. St. Antony's College, 1984. (Tese de Phd)
- McCAULEY, M.(1995) *The origins of the cold war: 1941-1949*. London: Longman, 1995.
- MALAN, P. (1984). "Relações Econômicas Internacionais no Brasil (1945-1964). In: Fausto, B. (1984) (org.), *História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano, IV*. São Paulo: Difel, 1984.
- MALAN, P. et alli (1977) *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. IPEA/INPES, 1977.
- MARTINS, L. (1973) *Pouvoir et développement économique*. Paris: Anthropos, 1976.
- MAYER & BENJAMIN (1983) "José Pires do Rio" in BELOCH & ABREU (1984) *op. cit.*
- MILWARD, A. (1984) *The reconstruction of western Europe*. London: Methuen, 1987.
- MONTEIRO & CUNHA (1974) "Alguns aspectos da evolução do planejamento no Brasil: 1934-1963". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 4(1), fev. 1974.
- MOURA, G. (1980) *Autonomia na dependência..* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- (1984a) *O aliado fiel*. Tese de doutorado (University College London). Trad. CPDOC-FGV.
- (1984b) *Tio Sam chega ao Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- (1985) "As razões do alinhamento: a política externa brasileira no pós-guerra, 1946-1950". In *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano XXVIII, n. 109-110, 1985, pp. 37-50.
- (1986) *A questão do petróleo*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- (1990) *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo: Contexto, 1990.
- (1991) *Sucessos e ilusões*. Rio de Janeiro: EdFGV, 1991.
- PJIL, K. van der (1984). *The Making of an Atlantic Ruling Class*. Londres: Verso.
- PIRES DO RIO, J. (1947) *A moeda brasileira e seu perene caráter fiduciário*. Rio: José Olympio Editora, 1947.
- RADOSH, R.(1969) *American Labor and US foreign policy*. New York: Vintage, 1969.
- SALLES, D. (1959). *As razões do nacionalismo*. São Paulo: Fulgor, 1959.
- SARETTA,F(1990) *Política econômica brasileira (1946-1951)*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.
- SEITENFUS, R. (2000) *A entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial*. Porto Alegre: PUC, 2000.
- SIMONSEN, R.(1944). "A Planificação da Economia Brasileira" e "O Planejamento da Economia Brasileira". In *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.
- SOLA, L. (1982) *The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil: 1945-1963*. Tese de PhD, University of Oxford, 1982.
- SPINDEL, A. (1980) *O Partido Comunista na gênese do populismo*. 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*. 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.
- VIGEVANI, T. (1990) *Questão Nacional e Política Exterior*. São Paulo, USP, 1990.