



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

DANILO JOSÉ DALIO

**A BARGANHA NACIONALISTA-PRAGMÁTICA:
A política externa do segundo governo Vargas para os Estados Unidos
(1951-1954)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas – área de concentração: Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

**Campinas/SP
2009**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP
Bibliotecária: Cecília Maria Jorge Nicolau CRB nº 3387**

D159b **Dalio, Danilo José**
**A barganha nacionalista-pragmática: a política externa do
segundo governo Vargas para os Estados Unidos (1951-1954) /
Danilo José Dalio. - - Campinas, SP: [s. n.], 2009.**

Orientador: Shiguenoli Miyamoto.
**Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Vargas, Getúlio, 1883-1954. 2. Política internacional.
3. Nacionalismo. 4. Pragmatismo. 5. Brasil – Relações exteriores –
Estados Unidos. 6. Estados Unidos – Relações exteriores – Brasil.
7. Brasil – Política e governo, 1945-1954. I. Miyamoto, Shiguenoli.
II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas. III. Título.**

**Título em inglês: The nationalist-pragmatic bargain: foreign policy of the
second Vargas government to the United States (1951-1954)**

Palavras chaves em inglês (keywords): **International politics**
Nationalism
Pragmatism
Brazil – Foreign relations – United States
United States – Foreign relations – Brazil
Brazil – Politics and government, 1945-1954

Área de Concentração: Relações Internacionais

Titulação: Mestre em Ciência Política

**Banca examinadora: Shiguenoli Miyamoto, Reginaldo Carmello Corrêa de
Moraes, Suzeley Kalil Mathias**

Data da defesa: 10-12-2009

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

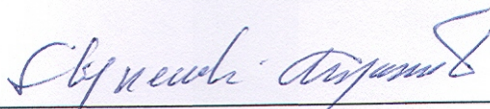
CJ
R197

DANILO JOSÉ DALIO

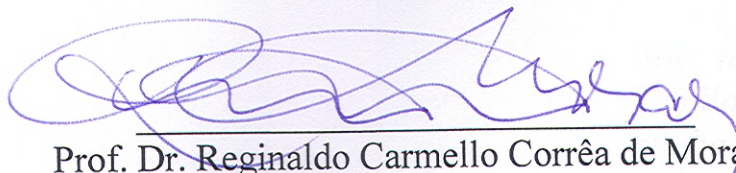
A BARGANHA NACIONALISTA-PRAGMÁTICA:

**A política externa do segundo governo Vargas para os Estados Unidos
(1951-1954)**

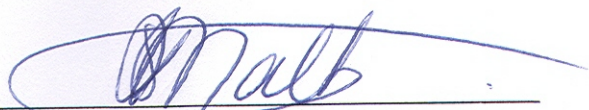
Banca Examinadora:



Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (orientador)
IFCH - Unicamp



Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes
IFCH - Unicamp



Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias
Unesp

Dedicatória

*Aos meus pais, José e
Teófila, e a Vanessa,
minha companheira, por
todo apoio e carinho.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Shiguenoli Miyamoto, por ter acolhido tão gentilmente minha proposta de pesquisa, pelas preciosas e enriquecedoras orientações e por todo apoio e dedicação durante este período de mestrado.

Ao professor Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes e à professora Suzeley Kalil Mathias, agradeço pela leitura atenta desta pesquisa e pelas valiosas sugestões e críticas. Ao professor Francisco Luiz Corsi, minha gratidão pelas enriquecedoras observações no exame de qualificação desse trabalho e pela sua inestimável contribuição a minha formação como cientista social.

Ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Unicamp, pelas amizades que fiz e pelas disciplinas que tive a oportunidade de cursar. Sou também extremamente grato pelos cinco meses de bolsa Capes, concedida pelo programa.

À minha família que sempre esteve ao meu lado, sendo um amparo importante em todas as ocasiões.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, pela concessão de bolsa de pesquisa durante os últimos dezenove meses desse percurso acadêmico, sem a qual este trabalho não teria tomado tal forma.

RESUMO

As relações com os Estados Unidos se constituíram como um dos fatores fundamentais nos planos industrializantes do segundo governo Vargas. Embora inserido em uma conjuntura "quente" da Guerra Fria, de indefinições e incertezas no conflito bipolar, as condições essenciais a uma "política de barganha" não pareciam esgotadas para o governo Vargas. Tanto o alinhamento político-militar como a cooperação econômica eram termos negociáveis na primeira metade dos anos 50. Trata-se, portanto, de entender como o governo Vargas articulou esses termos nas negociações com os Estados Unidos em prol do desenvolvimento econômico nacional. As contradições no governo varguista, provenientes de conflitos e interesses internos e internacionais, são objeto de divergências na historiografia brasileira, sobretudo no tocante à definição do caráter da política externa do governo Vargas, do sentido de seu nacionalismo e do seu projeto de desenvolvimento. A noção de *barganha nacionalista-pragmática* não pretende refutar essas contradições, mas servir como um fundamento sob o qual elas puderam objetivamente conviver.

Palavras-chave: governo Vargas; política externa; estratégia de barganha; relações Brasil – Estados Unidos; nacionalismo; pragmatismo.

ABSTRACT

Relations with the United States were established as one of the key factors at industrialization plans of the second Vargas government. Although embedded in a climate "hot" of the Cold War, the unknowns and uncertainties in the bipolar conflict, the conditions essential to a "political bargaining" did not seem exhausted for the Vargas government. Both the political-military alignment and economic cooperation were negotiable terms in the first half of the 50s. This is, therefore, to understand how the Vargas government articulated these terms in negotiations with the United States in support of national economic development. The government varguista contradictions, from conflicts and interests domestic and international, are subject to differences in the Brazilian historiography, with regard to defining the character of the foreign policy of the Vargas government, their sense of nationalism and its development projects. The concept of bargain-pragmatic nationalism is not intended to refute these contradictions, but serve as a basis under which they could live objectively.

Keywords: Vargas government, foreign policy, bargaining strategy, Brazil – United States relations, nationalism, pragmatism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 - ESTADOS UNIDOS, AMÉRICA LATINA E BRASIL NA GUERRA FRIA.	27
1.1 – A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA NORTE-AMERICANA.....	29
1.2 – O LUGAR DA AMÉRICA LATINA NO PÓS-GUERRA.....	39
<i>As relações Brasil – Estados Unidos durante o governo Dutra (1946-1950).....</i>	<i>42</i>
2 – DEFININDO ESTRATÉGIAS E PRIORIDADES: POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM PERSPECTIVA	49
2.1 - DA CAMPANHA PRESIDENCIAL À POSSE DE VARGAS	51
<i>Relações internacionais e política externa em questão.....</i>	<i>55</i>
2.2 - A CONFERÊNCIA DE WASHINGTON E AS BASES DAS NEGOCIAÇÕES BILATERAIS BRASIL - ESTADOS UNIDOS.	71
3 – EXPLORANDO AS POSSIBILIDADES: NACIONALISMO, DESENVOLVIMENTO E RELAÇÕES EXTERIORES.....	101
3.1 - O ACORDO MILITAR BRASIL - ESTADOS UNIDOS: A CONTRAPARTIDA ANTECIPADA....	103
3.2 - A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DO CAPITAL ESTRANGEIRO: AMBIGÜIDADE OU COERÊNCIA?.....	125
<i>As armadilhas do discurso sobre a política externa: atores e perspectivas.</i>	<i>142</i>
3.3 - A COMISSÃO MISTA BRASIL – ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ESPERANÇAS FRUSTRADAS	155
4 – DO ACIRRAMENTO DAS CONTRADIÇÕES À CRISE DE 24 DE AGOSTO. ..	187
4.1 – A CRISE POLÍTICA DO GOVERNO VARGAS E OS LIMITES DA BARGANHA EXTERNA.	189
4.2 – O LEGADO DIPLOMÁTICO DE VARGAS.	205
CONSIDERAÇÕES FINAIS	211
REFERÊNCIAS.....	215

Introdução

A política exterior brasileira, no contexto que se seguiu ao término da Segunda Guerra Mundial, enfrentou desafios de grande significação para o seu desdobramento histórico. Entre os governos que se sucederam nos dois primeiros decênios do período após-guerra, o segundo governo de Getúlio Vargas se distinguiu tanto pelas características peculiares que imprimira à formulação e execução da política internacional do país, cujo legado diplomático é considerado referência para o desenvolvimento posterior das relações exteriores brasileiras, quanto pela controvérsia historiográfica que a tentativa de sua interpretação suscitou.

No primeiro caso, o governo Vargas se destacaria pela busca de maior projeção à atuação internacional do Brasil e pela sistemática perseguição de um alinhamento negociado com os Estados Unidos, configurando-se uma estreita articulação entre a política externa e seu projeto de desenvolvimento nacional. Tratou-se, aliás, de estratégia semelhante àquela perseguida pelo Estado Novo, em que as relações internacionais do país cumpriram papel de destaque na viabilização do desenvolvimento econômico e da industrialização pesada.

No segundo, porém, a política exterior do governo Vargas permanece marcada pelas diversas tentativas de se interpretá-la: sua dinâmica, seus objetivos e os interesses a eles subjacentes, e a não menos polêmica dicotomia entre sua formulação e execução, isto é, entre as intenções propostas e os resultados alcançados. Chamam atenção igualmente as polêmicas levantadas por outros aspectos de seu governo, sendo por isso talvez um dos períodos da história contemporânea brasileira sobre o qual se concentre mais extensa bibliografia.

O objetivo dessa pesquisa, no entanto, é bem mais modesto. Não se trata nem de estudar todos os aspectos de sua política exterior muito menos de analisar todos os pontos de divergência historiográfica sobre seu segundo governo. Limitamo-nos a tentar apreender o sentido concreto da política externa do segundo período Vargas para os Estados Unidos, suas principais características, suas prioridades, a estratégia definida, suas táticas de consecução e os resultados angariados. Explorando certas fontes oficiais brasileiras e a bibliografia existente, pretendemos compreender como a dinâmica da articulação entre questões político-militares e econômicas permitiu dar coesão a uma estratégia a que denominamos de *barganha nacionalista-pragmática*, aplicada pelo Brasil às suas relações com os Estados Unidos. Supomos, para tanto, que nem o

alinhamento político-militar nem a cooperação econômica internacional estiveram inflexivelmente atrelados aos Estados Unidos, embora as alternativas no contexto de Guerra Fria fossem limitadas, e por isso representassem um obstáculo a uma negociação mais favorável ao governo brasileiro.

Apesar da conjuntura internacional do início dos anos 50 propiciar certa margem de manobra ao Brasil para a negociação de sua contribuição ao esforço norte-americano na Guerra Fria em troca da concessão de aportes técnicos e financeiros ao desenvolvimento brasileiro, as oportunidades de sustentação dessa estratégia eram bem precárias, pois além de depender de decisões as quais o governo Vargas não controlava diretamente, a contraparte brasileira não era imprescindível a ponto de representar alguma ameaça à hegemonia dos Estados Unidos na América Latina. Não obstante, o apoio brasileiro, com minerais estratégicos e com um possível envio de uma Força Expedicionária Brasileira à Coreia, solicitado pelo governo de Washington, possibilitou ao governo Vargas explorar essas relações bilaterais em benefício das demandas do desenvolvimento econômico brasileiro. Se de certa forma essa estratégia de barganha se assemelhava àquela perseguida durante o Estado Novo, as condições de sua efetivação eram bem distintas na virada do século XX.

Ao final da década de 1930 e na primeira metade dos anos 40, o governo estadonovista de Getúlio Vargas formulou e buscou implementar uma política econômica voltada para a expansão do processo de industrialização do país. O projeto de desenvolvimento daí resultante contemplava o estabelecimento da indústria de base, a ampliação da infra-estrutura e a unificação do mercado interno. Diante das limitadas fontes de recursos domésticos, fora necessário articular formas de financiamento externo e de acesso à tecnologia, que exigiam decisões de alinhamentos políticos no contexto de crescente agravamento da Segunda Guerra Mundial. Se em um primeiro momento foi possível explorar de forma equidistante a disputa entre os blocos imperialistas, com o recrudescimento das tensões internacionais o Brasil se viu forçado a decidir-se por um dos lados. Apesar de restringida a política externa mais independente do Estado Novo, a opção de Vargas pela aproximação aos Estados Unidos orientou-se pela visão pragmática de beneficiar, sobretudo, o processo de industrialização do Brasil, vale frisar: “A execução do projeto de desenvolvimento nacional permanecia no centro da política externa e da redefinição do Brasil na divisão

internacional do trabalho”¹. Apesar das importantes conquistas comerciais, militares, financeiras e diplomáticas brasileiras nas relações bilaterais com o governo norte-americano, possibilitadas pela instabilidade geopolítica mundial, o programa industrializante do Estado Novo chocava-se contra as pretensões de Washington para a América Latina. E embora o alinhamento permitisse articular a economia brasileira ao capital estrangeiro, com um incremento visível da industrialização e da posição do Brasil na região e no mundo, a manutenção dos ganhos dessa estratégia mostrar-se-ia extremamente difícil no imediato pós-guerra, marcado pela persecução de uma economia mundial aberta, baseada no livre comércio e na livre circulação de capitais.²

De volta ao poder em 1951, Getúlio Vargas retomaria a política de desenvolvimento econômico e industrialização pesada apenas esboçada durante o Estado Novo, reconsiderando-a à luz da nova dinâmica internacional e doméstica. De um lado, a conjuntura internacional de Guerra Fria enfrentava um período de recrudescimento e de fortes instabilidades, marcado pela eclosão da Guerra da Coreia, pelos movimentos políticos de libertação colonial pelo mundo, pela revolução comunista chinesa e o anúncio soviético de controle da tecnologia nuclear. Nesse quadro de agravamento da bipolaridade mundial, ao mesmo tempo em que a potência hegemônica ocidental fortalecia sua política de contenção para o conflito bipolar, mantinha-se um razoável espaço de manobra para as economias periféricas. De outro, o irreversível processo de urbanização e industrialização do país, somado à difícil situação da balança de pagamentos e ao surto inflacionário, requeriam novas respostas do governo brasileiro. A retomada do projeto de desenvolvimento estadonovista exigiria, nos anos 50, um fôlego renovado³.

Diante de tais situações, Vargas perseguiu um padrão de acumulação para a economia brasileira fundado na expansão do setor produtor de bens de produção, o que poderia gerar um maior equilíbrio entre os setores básicos da economia. Sua política de desenvolvimento previa, com efeito, além da constituição de um amplo suporte infra-estrutural, a criação e articulação dos setores intermediários de produção, o que permitiria o pleno desenvolvimento das forças

¹ Francisco L. Corsi. Política econômica e nacionalismo no Estado Novo. In SZMRECSÁNYI, Tamás e SUZIGAN, Wilson (Org.). *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 10.

² A política exterior brasileira antes e durante a Segunda Guerra Mundial foi intensamente analisada e a bibliografia é plenamente conhecida. Basta aqui nos referirmos a alguns nomes: Gerson Moura, Ricardo Seintenfus, Roberto Gambini, Francisco Corsi, entre outros.

³ A idéia da retomada, nos anos 50, do projeto de desenvolvimento econômico do Estado Novo está presente nos trabalhos de Sônia Draibe. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985; Francisco de Oliveira. *A economia da dependência imperfeita*. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989; Pedro C. D. Fonseca. *Vargas: o capitalismo em construção*. 1ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 1999; Francisco L. Corsi, *Op. cit.*, 1997; entre outros.

produtivas capitalistas e, por conseguinte, uma autodeterminação da acumulação de capital no país. Tratava-se de um projeto para a nação, de consolidação do processo de industrialização no Brasil e de redefinição de sua inserção na Divisão Internacional do Trabalho, que serviria de parâmetro às decisões e articulações da política exterior do segundo governo Vargas. Daí, portanto, o caráter *nacional* do projeto varguista e da barganha com os Estados Unidos.

Por outro lado, embora existisse um movimento endógeno de acumulação que permitia a reprodução da força de trabalho e de parte crescente do capital constante industriais, as bases técnicas e financeiras mostraram-se insuficientes para completar a industrialização do país com a criação da indústria de bens de produção⁴. Em vista disso, Vargas buscava superar esses obstáculos equacionando o financiamento de seu projeto desenvolvimentista com capitais privado e público nacionais e capital estrangeiro, preferencialmente de fontes governamentais.⁵ A escassez de empréstimos e investimentos diretos na América Latina no pós-guerra impunha que a cooperação internacional à industrialização brasileira fosse mobilizada por meio de negociações entre governos, com predominância de recursos públicos. Assim, expectativas de estreitamento das relações econômicas com os Estados Unidos seriam, mais uma vez, fundamentais para a viabilização dos projetos industriais e de infra-estrutura do governo Vargas.

Não raro, portanto, o debate acerca das relações Brasil - Estados Unidos durante o segundo Vargas insere-se na discussão do caráter da participação do capital estrangeiro no projeto nacional varguista, do sentido objetivo e subjetivo do nacionalismo de Vargas, e dos distintos discursos que pretendiam representar o conteúdo da política exterior do governo. Esses são alguns dos aspectos desse relacionamento que expõem as contradições da política externa de Vargas e, por conseguinte, alimentam as divergências que conformam a discussão.

Uma das primeiras teses apresentadas sobre o segundo período Vargas e suas relações com os Estados Unidos assevera que o governo teria sido títere do "imperialismo" norteamericano, ao lado dos setores burgueses capitaneados pela União Democrática Nacional (UDN)⁶. Trata-se de uma tese defendida pelo Partido Comunista do Brasil (PCB) até o final de

⁴ João M. Cardoso de Mello. *O capitalismo tardio*: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1982; Luciano Coutinho e Luiz G. Belluzzo. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. In *Estudos CEBRAP*, Rio de Janeiro: Vozes, 1978.

⁵ Francisco de Oliveira. *Op.cit.*, 1989 e Pedro C. D. Fonseca. *Op. cit.*, 1999.

⁶ Em período mais recente, outros trabalhos procuraram, sob formas diferentes, negar a existência do "nacional-desenvolvimentismo"; em especial cf. Carlos Lessa e José L. Fiori. Houve uma política nacional-populista? *XII Encontro Nacional de Economia*. São Paulo, ANPEC, 1984 e Fernando Kolleritz. Nacionalismo não é para quem

1954, quando então os comunistas alteraram suas primeiras análises. De fato, Vargas elaborou vários decretos-leis visando estimular a penetração do capital estrangeiro no parque industrial brasileiro; assinou o Acordo Militar Brasil - Estados Unidos, pelo qual o governo brasileiro se obrigava a fornecer minerais atômicos às Forças Armadas Norte-americanas; e cogitou, seriamente, enviar tropas brasileiras para participarem ao lado dos Estados Unidos na Guerra da Coreia (1950-1953). No entanto, essa análise privilegia unilateralmente determinados aspectos das relações entre o Brasil e os Estados Unidos, pelos quais o governo Vargas pretendia atrair o capital externo para o desenvolvimento nacional. Como explicar, no entanto, a ferrenha campanha oposicionista da UDN e de setores da burguesia ao governo, e as medidas e posturas de Vargas que pareciam contrariar seu "servilismo" aos interesses norte-americanos no país?

No outro externo dessa visão, apresenta-se a análise segundo a qual o governo Vargas teria assumido uma posição "antiimperialista", voltada para a implementação de uma política econômica capitalista autônoma no país. Agora, a oposição udenista representaria o setor pró-imperialista da burguesia, interessado sobretudo em uma industrialização associada ao capital estrangeiro. A "banda de música" da UDN assim denunciava Vargas como inimigo do capital estrangeiro, além de rotulá-lo como xenófobo, contando com setores mais radicais do Partido Trabalhista Brasileira (PTB). Entre os autores que subscrevem o "nacionalismo radical" do governo Vargas encontram-se os intelectuais do ISEB, dentre eles Hélio Jaguaribe⁷. Para essa corrente, fora patente o esforço de Vargas para estabelecer um desenvolvimento capitalista nacional, resistindo às investidas contrárias do imperialismo norte-americano. Ao contrário da tese anteriormente exposta, esta se fundamenta naqueles aspectos do governo Vargas que efetivamente se chocavam com os interesses dos Estados Unidos no Brasil, como o processo de instituição da Petrobrás, os decretos que limitavam a remessa de lucros das empresas estrangeiras, além dos discursos e pronunciamentos que enfatizavam o caráter nacionalista do governo e hostilizavam os propósitos norte-americanos no país. Omite-se, entretanto, a orientação geral da política desenvolvimentista do governo, isto é, uma proposta de desenvolvimento capitalista associado ao capital estrangeiro, por meio da qual Vargas empenhou-

quer (Segundo Período Vargas), 1951-1954. In *Revista de História*, v. 7, São Paulo, 1988. Fernando Henrique Cardoso, embora não tenha se oposto à existência do nacional-desenvolvimentismo, contestou a viabilidade das bases sociais que deveriam lhe dar sustentação.

⁷ Hélio Jaguaribe. Prefácio. In CRUZ, Adelina M. A. Novaes. et. al. (Org.). *Impasse na democracia brasileira, 1951-1955: textos e documentos*. RJ: FGV, 1983.

se em atraí-lo, por exemplo, para setores de ponta da indústria automobilística brasileira, mantendo conversações com a Ford, Volkswagen e a Chevrolet.

Esse debate historiográfico remete ainda a uma terceira tese, mais recente, sobre as relações do governo Vargas com o capital estrangeiro, pela qual se procura superar a unilateralidade das duas visões anteriores: o governo Vargas não seria nem um *fantochê* do "imperialismo norte-americano" nem avesso a sua contribuição ao desenvolvimento do país. A política de Vargas representaria, sobretudo, uma posição intermediária entre esses dois extremos: procuraria *barganhar* com ele, pressionando-o e cedendo ao mesmo tempo, de forma *pragmática*⁸ porém reiterando os parâmetros de seu projeto nacional de desenvolvimento. Trata-se de uma tese predominante na literatura especializada mais recente da historiografia brasileira, seja na abordagem de seus traços internos ou internacionais.

Antes de prosseguirmos, cabe aqui uma reflexão. O pragmatismo, se entendido brevemente como a subordinação de idéias ou princípios aos efeitos práticos da ação e dos meios aos fins perseguidos, não significou, para a estratégia de barganha do governo Vargas com os Estados Unidos, a aceitação de *qualquer* resultado nem a adoção de *qualquer* tática de negociação. Orientada pelo objetivo de viabilizar o projeto nacional de desenvolvimento, a política exterior de Vargas se singularizou pela sua astúcia em definir e escolher, entre as alternativas disponíveis, aquela com a qual o governo melhor se beneficiaria. Sua postura pragmática o fez, inclusive, adotar decisões e iniciativas aparentemente contraditórias, definidas de acordo com as possibilidades oferecidas por conjunturas internas e internacionais específicas, que requeriam a composição com forças políticas distintas para diferentes ensejos, mas visando sempre assegurar toda sorte de contribuição para os objetivos buscados na consecução de suas políticas.

Uma das análises mais preeminentes da terceira corrente antes referida encontra-se no trabalho de Maria Celina D'Araújo sobre a problemática político-partidária daquele período e a decorrente instabilidade do governo. Sua principal conclusão é a de que, ao mesmo tempo em que Vargas estimulava a implementação de uma política econômica desenvolvimentista associada ao

⁸ De acordo com Amado L. Cervo, "o pragmatismo induz a adequação das percepções dos reais interesses nacionais aos desígnios externos, de forma a fazer prevalecer o resultado sobre o conceito, os ganhos concretos e materiais sobre os valores políticos e ideológicos, a oportunidade sobre o destino, a liberdade de ação sobre o empenho do compromisso, o universalismo sobre as camisas-de-força dos particularismos, a aceitação sobre a resistência aos fatos". Amado L. Cervo. Relações Internacionais do Brasil. In _____. (org.). *O Desafio Internacional*. A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.. Brasília: Unb, 1994. p. 27.

capital estrangeiro, assumia compromissos de cunho mais nacionalista visando consolidar as bases de autonomia da nação, oscilando entre posições nacionalistas e soluções conciliatórias e tradicionais. Em suas palavras: "É nesse sentido que se pode dizer que o Governo é coerente em sua ambigüidade"; e complementa: "[...] ambas as posições políticas e econômicas coexistiram, refletindo necessariamente o resultado de políticas geradas a partir de instâncias e de posições contraditórias que compunham o governo" ⁹.

Essa análise da política econômica e da relação contraditória do governo com a correlação de forças internas serviu como base para certa abordagem do segundo governo Vargas que enfatiza o sentido *ambíguo* da política externa implementada, defendida igualmente por Mônica Hirst e Clodoaldo Bueno.

Para Hirst, duas idéias básicas orientaram a política internacional durante o segundo governo Vargas. A primeira definia que as relações econômicas externas deveriam contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento econômico brasileiro. E a outra, que fosse mantido o alinhamento político e militar do país aos *princípios de solidariedade do mundo ocidental*. Em acordo com essas duas premissas, o conteúdo do discurso da política externa brasileira fora definido pelas "ênfases específicas que seus principais atores procuraram destacar" ¹⁰. João Neves da Fontoura, primeiro chanceler de Vargas, colocou-se como defensor da idéia segundo a qual a cooperação econômica convergia com as premissas globais do conflito bipolar. Horário Lafer, ministro da Fazenda, com um tom menos ideológico, articulava a cooperação econômica internacional à ação empreendedora do Estado e à participação crescente do interesse privado nacional. Rômulo de Almeida, chefe da Assessoria Econômica da Presidência da República, propugnou por um desenvolvimento econômico em bases mais autônomas, embora defendesse a relação entre a dimensão interna e externa do desenvolvimento. Dessa forma, os diferentes discursos sobre as relações externas do país estiveram fortemente relacionados à formação do gabinete de Vargas e à composição política que buscou na escolha de seus ministros. A presença de Neves e de Lafer no ministério e de Ricardo Jafet na presidência do Banco do Brasil,

⁹ Maria C. S. D'Araújo. *O segundo governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política*. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1992. p. 148 e 150.

¹⁰ Mônica Hirst. *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1990. p. 48.

compondo o peso conservador do governo, "tornava a política externa um campo de ação minado de contradições e ambigüidades" ¹¹. Na avaliação-síntese de Clodoaldo Bueno:

Com o governo Vargas, observa-se uma certa ambigüidade na política do Brasil em relação ao ex-aliado. Se de um lado afirma o acordo militar, autoriza a exportação de minerais estratégicos e instala-se a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, de outro, toma atitudes nacionalistas de sentido oposto, como a lei de remessas de lucros, a lei de criação da Petrobrás, que impede a participação de capitais estrangeiros na pesquisa, lavra, refino e distribuição de petróleo. Dado importante a reter desse período é o tom reivindicatório cada vez mais insistente que o Brasil adotou nas suas relações com os Estados Unidos. ¹²

A apreensão do sentido da política exterior do segundo Vargas como resultado de uma postura ambígua frente ao capital estrangeiro, no seu relacionamento com os Estados Unidos, deve-se sobretudo ao fato de se entender o contexto internacional da Guerra Fria como inadequado a negociações conforme as almejava o governo Vargas: "Ele queria que houvesse *reciprocidade econômica*" ¹³, conforme deixara claro aos Estados Unidos desde as negociações preparatórias à IV Reunião dos Chanceleres Americanos. Segundo essa compreensão do cenário externo, além de não haver possibilidades estratégicas de barganhar o alinhamento político-militar em troca da cooperação ao desenvolvimento econômico, semelhante ao que se dera durante a Segunda Guerra Mundial, o governo brasileiro tinha como pilares da sua política externa a consciência da "inexorabilidade do alinhamento [político-militar] aos Estados Unidos", juntamente com a da necessidade da cooperação econômica internacional. As diferenças, no entanto, "apareciam nos debates sobre as formas desta cooperação e a profundidade desse alinhamento" ¹⁴.

Não obstante, embora estivesse ciente da necessidade da cooperação econômica dos capitais estrangeiros (principalmente o norte-americano) para fazer deslanchar o projeto desenvolvimentista e das dificuldades à estratégia de barganha no contexto de Guerra Fria, Vargas jamais deixou de tentar efetuar-la. Seu empenho em buscar nas negociações com os Estados Unidos os capitais dos quais seu projeto necessitava pode ser visto em várias situações: na posição da diplomacia brasileira durante a IV Reunião dos Chanceleres, ao longo dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-EUA bem como nos debates sobre o Acordo Militar com o

¹¹ Ibidem, p. 51.

¹² Clodoaldo Bueno. Relações Brasil-Estados Unidos (1945-1964). In ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico*. Vol. III. São Paulo: Edusp, 2000. p. 57.

¹³ Luiz A. M. Bandeira. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 324.

¹⁴ Mônica Hirst, *Op. cit.*, 1990. p. 52.

governo norte-americano. Esse mesmo esforço foi esboçado, em todo o período de governo, em discursos e pronunciamentos nos quais relacionou nacionalismo à colaboração externa ao desenvolvimento, como forma de pressionar a adesão de Washington a suas propostas de reciprocidade.¹⁵

Da mesma forma, a premissa da *solidariedade ao mundo ocidental* não significa afirmar a "inexorabilidade" do alinhamento aos Estados Unidos. Vale lembrar, antes de tudo, que a proposta de industrialização e crescimento econômico de Vargas se configurava enquanto um projeto capitalista de desenvolvimento. Mas isso não quer dizer que havia uma subordinação estratégica (político-militar) *de fato* aos desígnios norte-americanos, coisa bem distinta de compartilhar os mesmos princípios ideológicos. Em vários momentos o governo Vargas questionou esse estreitamento de relações estratégicas com os Estados Unidos e aproveitou as poucas brechas existentes para estabelecer uma barganha mais proveitosa, negociando mesmo seu posicionamento político-militar em troca dos capitais requeridos. Sobre isso não faltam exemplos: a negociação para o apoio político e a participação direta de tropas militares brasileiras no conflito coreano; a tentativa de formar um bloco regional com Argentina e Chile (Pacto ABC); a busca de diversificação da política internacional brasileira priorizando as relações Sul-Sul; e o processo de negociação com a França e a Alemanha para a aquisição de ultra-centrífugas para a manipulação doméstica dos minerais radioativos, são algumas dessas brechas.

Essas premissas nem mesmo autorizam a consideração de que os discursos mais radicais de Vargas, enfatizando a questão da autonomia, estiveram sempre (e somente) relacionados a temas econômicos, como que para deslegitimar sua estratégia de barganha nacionalista-pragmática envolvendo concomitantemente alinhamento político-militar e cooperação econômica. Vale dizer: as forças econômicas operam dentro de um contexto político mais amplo, pressionadas por interesses distintos e muitas vezes conflitantes¹⁶.

Desde a década de 1930, as relações internacionais dos países latino-americanos favoreceram o surgimento e amadurecimento de uma nova concepção de condução das políticas exteriores, em que as decisões de governo nesta matéria orientaram-se pelos interesses nacionais de desenvolvimento. Foram lançados, portanto, os parâmetros de certo paradigma desenvolvimentista de inserção internacional, em que:

¹⁵ Pedro C. D. Fonseca, *Op. cit.*, 1999 e Paulo F. Vizentini, *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2004.

¹⁶ Robert Gilpin. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Brasília: Ed. Unb, 2002.

Para ser benéfico ao desenvolvimento requeria-se da política externa: a) autonomia decisória, para responder aos interesses nacionais; b) caráter cooperativo e não conflituoso com as grandes potências, sobretudo para promover o impulso inicial do moderno sistema produtivo a implantar; c) uma política de comércio exterior nem liberal nem protecionista porém flexível e pragmática, a exemplo das nações avançadas que assim promoviam o volume e diversificação dos negócios; d) a associação da segurança, da formação de parcerias estratégicas e das grandes questões da política internacional com resultados econômicos concretos da ação diplomática; e) a concomitância entre as negociações com as grandes potências e as iniciativas bilaterais e coletivas com os países vizinhos.¹⁷

Partilhamos, assim, de uma apreensão do processo histórico pela forma como seus agentes vêem as diferentes situações e as possibilidades que surgem a cada circunstância, enredada por fatores internos e externos, e como justificam suas ações em vista de suas propostas de governo. Imputar determinada presciência às atitudes de Vargas e seu governo significa lançar mão de um *dispositivo teleológico*, que consiste em ler o processo histórico a partir de seus resultados e em considerar estes resultados como consequência necessária da origem do processo. Em outro extremo, significa também converter os motivos declarados e as aspirações ideais conscientes dos agentes históricos em realidade histórica última, irredutível e verdadeira por si mesma.

Conforme observou Jean B. Duroselle, a análise das relações internacionais consiste na busca da compreensão das *finalidades* e das *causalidades*. Ou seja, deve-se considerar o cálculo ou a estratégia de ação para um determinado objetivo (finalidades) e as forças que impulsionam e definem as decisões de poder (as causalidades). Por essa perspectiva, o estudo das relações internacionais caracteriza-se por dois procedimentos essenciais: a abordagem do Estado como ator e do indivíduo como ator. Pela complexidade a que se referem, ambos os métodos devem ser adotados simultaneamente.¹⁸

De outro lado, as contradições e ambigüidades provenientes dos distintos discursos que pretendiam cada um a sua maneira definir o conteúdo da política externa eram, sobretudo, partes integrantes e fundamentais da estratégia de barganha da política que Vargas aplicou às negociações com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo tal heterogeneidade ideológica, presente nos gabinetes e ministérios do governo, era por outro lado pré-requisito para o exercício de mandato frente a uma correlação de forças interna e externa complexa e conflituosa. Daí, portanto, Vargas alternar e até mesmo mesclar discursos e posturas que prescreviam fortes doses

¹⁷ Amado L. Cervo. *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001. p. 61.

¹⁸ Jean B. Duroselle. *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília: Unb: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 95.

de autonomia nacional e alinhamento aos Estados Unidos. As demandas por um desenvolvimento nacional autônomo, aliadas ao pleno funcionamento de uma ordem democrática, tinham um efeito multiplicador quanto ao número de atores, questões e espaços de discussão sobre as relações externas brasileiras. Esta realidade foi algumas vezes estimulada pelo próprio governo como um recurso político para a negociação de interesses divergentes. Outras vezes, no entanto, se originava da dinâmica específica das relações entre setores sociais, grupos políticos e correntes de pensamento.¹⁹

Mesmo Mônica Hirst reconhece a existência de uma proposta política externa e interna que congregava posturas aparentemente dicotômicas:

A conjugação de alinhamento político e nacionalismo não representava em si mesma um paradoxo, graças ao papel neutralizador que poderia ser desempenhado pela política de desenvolvimento econômico. As contradições geradas apareciam muito mais na própria ação política, transmitidas através de disputas e conflitos.²⁰

Essas contradições estiveram ligadas, sobretudo, à polarização de forças internas e não intrinsecamente ao projeto de desenvolvimento econômico e ao papel que a cooperação estrangeira cumpria dentro dele, muito embora eles sofressem o efeito dessas disputas de interesses presentes no governo e na sociedade.²¹

No nosso entender, não se trata de negar as visões divergentes dos atores envolvidos, muito menos os interesses conflitantes inerentes ao governo, mas sobretudo deve-se buscar fundamentos objetivos sob os quais as contradições presentes na execução da política externa puderam conviver, sustentados na feição específica assumida pelo nacionalismo varguista e pela coerência de seu projeto nacional de desenvolvimento. Essa visão, no entanto, não é original. Seus elementos fundamentais foram elaborados por autores diversos, como Francisco Luiz Corsi, Gerson Moura, Pedro César Dutra Fonseca, Paulo G. F. Vizentini, entre outros. A nossa contribuição, nesse trabalho, consiste em buscar de forma mais detalhada os pontos de convergência entre os aspectos políticos e econômicos das relações do segundo Vargas com os Estados Unidos.

Nesse sentido, a noção de uma estratégia de *barganha nacionalista-pragmática* pretende dar conta de uma concepção que integra as contradições da política externa do governo Vargas. A

¹⁹ Nilo Odália. O Brasil nas relações internacionais: 1945 a 1964. In MOTA, Carlos G. (org.). *Brasil em Perspectiva*. 7. ed. São Paulo: Difel, 1976. Cf. Mônica Hirst, *Op. cit.*, 1990 e Paulo F. Vizentini, *Op. cit.*, 2004.

²⁰ Mônica Hirst, *Op. cit.*, 1990. p. 51-2.

²¹ Pedro C. D. Fonseca, *Op. cit.*, 1999.

estratégia de barganha e seu conteúdo nacionalista e pragmático devem ser entendidos dentro do contexto histórico, considerando o encadeamento dos fatos e das intenções dos atores com poder decisório sob a jurisdição do governo, sobretudo as do próprio Vargas.

Em linhas gerais, num primeiro momento, a política externa de barganha do governo brasileiro orientou-se pela aproximação aos Estados Unidos, consubstanciada na Comissão Mista Brasil-EUA e no Acordo Militar de 1952. Contudo, tal alinhamento não deixou de pautar-se pelas necessidades do projeto nacional, conforme pode ser notado na atuação da delegação brasileira na IV Reunião dos Chanceleres Americanos e nas restrições às remessas de lucro.

A partir de 1953, as relações externas do Brasil com os Estados Unidos assumiram contornos conflituosos, delineados pela radicalização do discurso antiimperialista e por medidas contrárias aos interesses norte-americanos (promulgação da lei 2.004 e novas restrições às remessas), além da tentativa de expandir as relações internacionais brasileiras. Esta postura de Getúlio expressava dois objetivos: superar a delicada situação política e econômica interna, buscando recompor sua frágil base de sustentação política; e forçar um abrandamento da postura adversa norte-americana face às reivindicações brasileiras, de sorte que o governo pudesse reassumir a política de barganha em bases mais favoráveis.

Na dinâmica da política exterior varguista, a diplomacia e o nacionalismo apresentavam características particulares. Ao insinuar a desobediência face ao alinhamento tradicional, o Brasil pretendia atrair a atenção norte-americana e negociar seu realinhamento em novas bases que garantissem o desenvolvimento. "A política externa não buscava acabar com a dependência, mas alterar seu perfil de forma mais favorável ao Brasil. Tratava-se da estruturação de uma autêntica *política externa para o desenvolvimento*"²². É claro que a "política de barganha" de Vargas discontentava o capital estrangeiro e, por extensão, o governo norte-americano, por deles se afastar em determinadas conjunturas e questões, e este afastamento concedia ampla margem a apelos nacionalistas. A "barganha", portanto, era exatamente um conflito cuja razão de ser residia na aceitação (ou necessidade) da coexistência²³. Para utilizar a expressão de Pedro César Dutra Fonseca, tratou-se do *nacionalismo possível*, historicamente limitado e politicamente contraditório.

²² Paulo F. Vizentini, *Op. cit.*, 2004. p. 80.

²³ Pedro C. D. Fonseca, *Op. cit.*, 1999. p. 426.

Diante dessas considerações, parece possível entender que o governo Vargas manteve ao longo de seu mandato relações com os Estados Unidos pautadas por uma associação pragmática, por meio da qual os objetivos do desenvolvimento nacional serviram como vetor de uma política externa coerente. O nacionalismo, portanto, não tinha um fim em si mesmo, mas era um parâmetro de orientação (e um instrumento de pressão) na estratégia de barganha com o governo norte-americano a favor dos interesses desenvolvimentistas. A visão pragmática, por sua vez, tornava exequível aquela estratégia formulada e executada pelo segundo governo Vargas.

1 - Estados Unidos, América Latina e Brasil na Guerra Fria.

Ao final da década de 1940 e início dos anos 50 apresentaram-se novas possibilidades para o estabelecimento de relações alvissareiras entre o Brasil e os Estados Unidos. A política externa e diplomática brasileira, que desde o término da Segunda Guerra Mundial em 1945 não encontrara condições favoráveis para manter o alto padrão que conformou seu relacionamento com o governo de Washington durante aquele conflito, agora ao cabo da década receberia novo alento com as oportunidades que se abriam no âmbito externo.

O contexto internacional de Guerra Fria deparava-se com a eclosão da Guerra da Coreia no *front* asiático, despertando nos norte-americanos a necessidade de mobilizar o apoio da América Latina para suas incursões no conflito. A persistente presença no pós-guerra de grupos militares no poder em diversos países do continente, desfraldando as mais indefinidas bandeiras político-ideológicas, tornava-se um outro elemento com o qual o governo de Washington passou a se ocupar, ainda mais após a União Soviética ter dominado a tecnologia nuclear e a China, sucumbido à Revolução de Mao Tsé-Tung em 1949. Os eventos dos dois últimos anos da década de 40 iriam, portanto, enrijecer a política de *containment* dos Estados Unidos para a disputa bipolar, ao mesmo tempo em que abriam um flanco possível de negociações para os países latino-americanos.

1.1 – A construção da hegemonia norte-americana

No momento atual da história do mundo quase todas as nações se vêem na contingência de escolher entre modos alternativos de vida. E a escolha, freqüentes vezes, não é livre. (...) Acredito que precisamos ajudar os povos livres a elaborar seus destinos à sua maneira. Acredito que a nossa ajuda deve ser dada, principalmente, através da assistência econômica e financeira, essencial à estabilidade econômica e aos processos políticos ordenados. O mundo não é estático e o status quo não é sagrado. Mas não podemos tolerar mudanças no status quo que violem a carta das Nações Unidas por métodos como a coerção, ou por subterfúgios como a infiltração. (...) As sementes dos regimes totalitários nutrem-se da miséria e da necessidade. Espelham-se e germinam no solo mau da pobreza e da luta. E atingem o pleno crescimento quando morre a esperança de um povo por uma vida melhor. Precisamos manter viva essa esperança. Os povos livres do mundo olham para nós em busca de apoio na manutenção das suas liberdades. Se fraquejarmos em nossa liderança, podemos pôr em perigo a paz do mundo – e poremos seguramente em perigo o bem-estar da nossa nação...

*O ataque à Coréia torna manifesto, fora de qualquer dúvida, que o comunismo passou além do uso da subversão para conquistar nações independentes e empregará agora a invasão armada e a guerra. Desafiou as ordens do Conselho de Segurança da ONU, emitida para preservar a paz e a segurança internacionais. Em tais circunstâncias, a ocupação de Formosa por forças comunistas seria uma ameaça direta à segurança da área do Pacífico e às forças dos Estados Unidos que estão realizando suas funções legais e necessárias naquela área.**

Nos anos finais da década de 1940, a Guerra Fria²⁴ parecia assumir contornos mais agressivos e belicosos. O golpe de Praga, o bloqueio de Berlin, o triunfo comunista de Mao Tsé-Tung na China, a explosão da primeira bomba atômica soviética, bem como as contestações do *status quo* nos países da América Latina e nas zonas coloniais da Ásia e da África eram sintomas claros de que apenas dois anos após a declaração formal de Guerra Fria a situação internacional evoluíra para uma condição aparentemente insustentável entre as duas superpotências, os Estados Unidos e União Soviética.

* Os excertos acima foram extraídos de Harold C. Syrett. *Documentos Históricos dos Estados Unidos*. São Paulo: Cultrix, 1980, e referem-se à Doutrina de Segurança Nacional, de 12 de março de 1947, e a um pronunciamento do presidente Harry Truman sobre a Guerra da Coréia, de 27 de junho de 1950, respectivamente.

²⁴ Duas fases marcaram os 45 anos decorrentes do final da II Guerra Mundial até a queda da União Soviética. A primeira, que permaneceu até meados da década de 1970, foi marcada pelo acordo tácito de tratar a *Guerra Fria* como a *Paz Fria*, evitando um conflito suicida para a civilização. O segundo período expressou a crise do sistema internacional tanto em sua órbita política como econômica, desembocando na unipolaridade dos anos 1990. Contudo, a etapa de maior tensão, cuja possibilidade de confronto direto realmente existiu, esteve explícita nos anos iniciais, entre a declaração oficial da bipolaridade em 1947 pelo presidente Harry Truman e as lutas mais intensas pelas definições de esferas de influência, principalmente naquelas regiões onde “a futura orientação dos novos Estados pós-coloniais não estava nada clara”, isto é, na primeira década que procedeu ao término da II Guerra. Cf. Eric Hobsbawm. *A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1990)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 225.

Em março de 1946, em face de irreconciliáveis contradições e divergências entre as superpotências, particularmente acerca do uso da tecnologia nuclear e da disputa pelo controle das regiões européias²⁵, Winston Churchill, líder britânico, em discurso nos Estados Unidos – cidade de Fulton, estado do Missouri – denunciou a “Cortina de Ferro baixada sobre o Leste Europeu”. Pelos mesmos motivos, que se avolumavam e recrudesçam, o presidente norte-americano Harry Truman, em março de 1947, anunciou a Doutrina de Segurança Nacional (Doutrina Truman), que definia e materializava politicamente a divisão do mundo preconizada um ano antes por Churchill. Em termos práticos, significava que sempre e onde quer que fosse que um governo anticomunista estivesse ameaçado, por insurgentes internos, invasões estrangeiras ou igualmente pressões diplomáticas, os Estados Unidos proporcionariam ajuda política, econômica, e, sobretudo, militar²⁶.

Ao lado dessa política de contenção, também em 1947, foram lançadas as bases econômicas de reconstrução e recuperação das áreas atingidas pelo conflito mundial e consideradas vulneráveis à influência comunista, consubstanciadas no denominado Plano Marshall. Apresentado em aula inaugural da Universidade de Harvard em 5 de junho de 1947, o Plano de Recuperação Econômico Europeu forneceu recursos à Europa Ocidental da ordem de 17 bilhões de dólares para sua reconstrução econômica e social. Enquanto peça fundamental da estratégia norte-americana de onipresença e predomínio mundial, sob a concepção da “Grande Área”²⁷, o Plano Marshall somava-se a iniciativas pregressas – como a Conferência de Bretton Woods que criou o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – dos Estados Unidos de garantir lugar de destaque ao dólar no conjunto das relações econômicas internacionais, sobretudo nos esforços para reconstrução das estruturas capitalistas da Europa Ocidental. Com sua razão de ser também atrelada às preocupações norte-americanas com a notoriedade que os

²⁵ Malgrado os esforços conjuntos de Estados Unidos e União Soviética, e seus respectivos aliados, na reconstrução das bases políticas, militares e econômicas em que se alicerçaria o mundo no pós-guerra, flagrantes contradições não tardariam a aparecer entre os dois regimes. O desgaste gradual dessa frágil cooperação e pacífica coexistência deu-se já nas primeiras negociações ainda na caminhada para o término do conflito mundial. Cf. Joseph P. Morray. *Origens da Guerra Fria: de Yalta ao Desarmamento*. RJ: Zahar, 1961. Para esse autor, o embate entre os dois regimes antagônicos sempre esteve no horizonte da sociedade ocidental desde 1917. A Guerra Fria, por sua vez, representaria uma fase intensificada dessa disputa, consequência do fracasso da cruzada anticomunista de Hitler, a qual se constituiu em uma advertência a todos de que as pretensões dos comunistas de estabelecerem um sistema social superior tinham de ser levadas a sério. (p. 51).

²⁶ Os discursos de Churchill e Truman podem ser conferidos em Richard B. Morris. *Documentos básicos da história dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

²⁷ Sobre a concepção da Grande Área, cf. Noam Chomsky. The cold war and the superpowers. *Monthly Review*, v.33, n.6, 1981.

partidos comunistas vinham recebendo nas eleições européias no imediato após-guerra, o Plano Marshall vinculou-se a empréstimos para a compra de produtos norte-americanos além de outras modalidades de financiamento da produção européia, permitindo o gradual soerguimento da Europa Ocidental. Já na segunda metade dos anos 50 a região voltava a apresentar um amplo desenvolvimento industrial. Os Estados Unidos, por sua vez, garantiam assim aliados na defesa dos valores capitalistas e de sua própria preeminência.

Esse desafio que se apresentava aos Estados Unidos de organizar a Grande Área em termos de instituições financeiras e planejamento sob os princípios liberais do multilateralismo econômico²⁸ cumpria também a função de evitar a crise da produção industrial e a recessão, que no país já alcançava uma população crescente de desempregados que saltava de cerca de 2,5 milhões para 8 milhões desde o final de 1945. A consolidação da hegemonia norte-americana no mundo mesclava a meta ideológica aos interesses econômicos do país²⁹. Dessa forma, é possível compreender como a política industrial e financeira relacionava-se ao combate contra o avanço comunista. Na correlação de forças domésticas nos Estados Unidos, o argumento da necessária contenção do comunismo foi fundamental para que os líderes democratas convencessem os republicanos isolacionistas, cansados do envolvimento internacional do seu país na Segunda Grande Guerra, a aderirem a uma política de projeção global³⁰.

Nesse sentido, a atuação diplomática dos Estados Unidos na sucessão de crises internacionais que se iniciaram em 1947, com a retirada britânica da Grécia e da Turquia, passando pelo Bloqueio de Berlim em 1948, pelas crises no Irã (1951-53), na Finlândia (1948),

²⁸ Por multilateralismo compreende-se um sistema financeiro e econômico cujas barreiras comerciais e os pagamentos são reduzidos a níveis moderados e não fazem discriminação em sua aplicação. Não é a mesma meta do livre comércio. Requer-se, num sistema multilateral, a conversibilidade das divisas. O multilateralismo não significa a eliminação, senão apenas a redução das tarifas e outras barreiras comerciais. Cf. Richard N. Gardner. *La diplomacia del dólar y la esterlina*. Buenos Aires: Troquel, 1966. De acordo com Gardner, o desafio norte-americano, para estabelecer uma ordem econômica e política mundial a sua imagem e semelhança, esteve mormente ligado a empecilhos internos, como a tradição isolacionista em política externa, o nacionalismo econômico americano, a estrutura constitucional e política do país, divergências intraburocráticas nos setores responsáveis pela formulação das diretrizes da política econômica externa, etc., além dos limites estruturais das economias destruídas no conflito, a exemplo da Grã-Bretanha.

²⁹ Cf. José F. S. Saraiva. *Relações Internacionais: dois séculos de História entre a ordem bipolar e o policentrismo* (de 1947 a nossos dias). Vol. II. Brasília: IBRI, 2001. Cap. II. p. 22.

³⁰ Para Fiori, o isolacionismo da política externa dos Estados Unidos não representou uma abdicação voluntária da liderança mundial depois da Primeira Guerra Mundial, seguindo princípios de uma tradição, mas, ao contrário, foi uma determinação de impasses e contradições concretas esboçadas nos arranjos e negociações estabelecidas pelas potências vitoriosas no conflito mundial. Em outras palavras, até o final da Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos mantiveram a *posição hegemônica possível*, constituindo ao longo do entre - guerras as *condições objetivas da hegemonia absoluta do pós-II Guerra*. Cf. José Luis Fiori. *O Poder Global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites*. In _____ (org.). *O Poder Americano*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

na Iugoslávia (1948 e 1953) e na Tchecoslováquia (1948), até a Guerra da Coreia (1950-53) evidenciou a fusão entre a busca da hegemonia mundial com os interesses da indústria e do comércio norte-americanos, garantindo a continuidade do impulso desenvolvimentista deflagrado durante o conflito mundial.

Em se tratando de conquistar o maior respaldo interno e o predomínio internacional, a orientação perseguida pelos policy-makers do Estado americano visava conter as “ambições expansionistas”³¹ soviéticas, a partir de uma vigilância ativa e paciente. Dentre os formuladores da nova diplomacia dos Estados Unidos no imediato pós-guerra destacam-se: George Frost Kennan (Conselheiro da Embaixada Norte-americana em Moscou), George Marshall (Secretário de Estado) e Dean Acheson (Subsecretário de Estado); formavam o tripé da administração Truman, sustentando uma postura de ação a longo prazo na contenção do expansionismo soviético, tendência que predominaria na política externa dos Estados Unidos até meados dos anos de 1950.

Em termos teóricos, tal orientação fora melhor definida em julho de 1947, quando George Kennan publicou um artigo no *Jornal Foreign Affairs* intitulado “The Sources of Soviet Conduct” (As Origens da Conduta Soviética), subscrevendo-o por “Mr. X”. De acordo com Ambrose, “ele rapidamente tornou-se a declaração quase-oficial da política externa americana”³². O artigo do Sr. X argumentava que os Soviéticos eram motivados por dois objetivos: o antagonismo inato entre o capitalismo e o comunismo; e a infalibilidade do Kremlin, isto é, a inevitabilidade do colapso capitalista. Na verdade, a sentença principal em “The Sources...” dizia respeito à necessidade da aplicação de uma contra-força em uma série de constantes deslocamentos geográficos e pontos políticos, correspondente às mudanças e manobras da política soviética. Isso implicava, além de crises sub-reptícias ao redor do mundo, uma ameaça também militar, a qual os Estados Unidos assumiriam a responsabilidade de combater, vale frisar, “a contenção significou a ampliação da força militar da América e de seus aliados, e o desejo de opor-se aos russos onde que eles pressionassem”³³.

³¹ A União soviética deixara a Segunda Guerra com um saldo de 20 milhões de mortos e um efetivo militar contando apenas com 3 milhões de homens, além de cidades e infra-estrutura completamente arrasadas. Somente a partir dos anos 50, com o controle da energia atômica e da tecnologia em pesquisas espaciais, a URSS pôde oferecer alguma ameaça concreta aos Estados Unidos. José F. S. Saraiva, *Op. cit.*, 2001. p. 26-29.

³² Stephen E. Ambrose. *Rise to Globalism: American foreign policy until 1938*. 7. ed. New York: Penguin Books, 1993. p. 95 (tradução própria).

³³ *Ibidem*, p. 96 (tradução própria).

Em 4 de abril de 1949, já reeleito Harry Truman, foi criada em Washington a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), pela qual Grã-Bretanha, França, Bélgica, Países Baixos, Itália, Portugal, Dinamarca, Islândia, Noruega, Canadá e os Estados Unidos acordaram uma assistência mútua em caso de agressão contra qualquer um dos signatários. Em 23 de julho de 1949, os Estados Unidos ratificaram a OTAN, marcando o ápice do “bipartisanship” e da contenção na Europa. Esse momento também completou uma fase de profundas reformulações na política externa americana. Desde então, fora a primeira vez em sua história que o governo de Washington tinha entrado em uma aliança em tempo de paz fora de seu continente. Agora, a segurança americana poderia ser imediata e drasticamente afetada por mudanças de além-mar na balança de poder sobre a qual o país não poderia exercer um controle muito efetivo. Significava também que os Estados Unidos estavam garantindo a manutenção de estruturas externas e governos para os próximos vinte anos. Comprometiam-se, ademais, a compartilhar com serviços armados de nações estrangeiras programas e políticas militares. Enfim, representava historicamente a ruptura dos Estados Unidos com seu perfil passado isolacionista e a determinação de conter a ameaça soviética a nível global ³⁴.

O recrudescimento das hostilidades internacionais ao cabo da década de 40 levou o governo Truman a exigir, em 30 de janeiro de 1950, que os departamentos do Estado e de Defesa realizassem uma revisão completa e uma reavaliação da política externa e de defesa americana. Em 12 de abril, Truman enviou ao Conselho de Segurança Nacional um estudo conhecido como NSC 68. Embora não vislumbasse um conflito direto com as nações controladas por governos comunistas como a China de Mao Tsé-Tung, esse novo programa de política exterior e de defesa conclamava os Estados Unidos a assumir unilateralmente a defesa do mundo não-comunista.

Segundo Ambrose e Pecequilo³⁵, o NSC 68 representou a extensão prática da Doutrina Truman, já que esta, embora abrangente em suas implicações, estivera limitada à Europa em sua aplicação. O documento fornecia justificativas para que os Estados Unidos assumissem um papel de polícia mundial, o que significava que todas as mudanças engendradas pelos comunistas deveriam portanto ser combatidas. Em outros termos, o NSC 68 desconsiderava o perigo soviético em suas dimensões reais, convocando os Estados Unidos a desenvolver uma capacidade compatível com seus compromissos globais, isto é, dever-se-ia galgar uma força claramente

³⁴ Ibidem, p. 104. Cf. também Cristina S. Pecequilo. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003. Parte II.

³⁵ Stephen E. Ambrose, *Op. cit.*, 1993. p. 111; Cristina S. Pecequilo, *Op. cit.*, 2003. p. 155-56.

superior a do adversário, aumentando não apenas a confiança do mundo livre, mas principalmente seu poder de prevenção e reação ao comunismo internacional propagado pelo Kremlin.

Não obstante as resistências domésticas enfrentadas pelo governo Truman nos Estados Unidos para angariar o apoio necessário a concretização do novo plano político externo e de defesa, principalmente quanto à relutância do Congresso em ampliar o orçamento agora exigido, a crise asiática ao final dos anos 40 e a deflagração da Guerra da Coréia em 1950 forneceriam argumentos suficientes para que os *policy-makers* do governo conquistassem o respaldo interno de que necessitavam os esforços dos programas de contenção. Por conseguinte a administração Truman expandiu a mobilização de guerra, reintroduzindo o serviço militar obrigatório; apresentou um orçamento de defesa da ordem de 50 bilhões para cumprir o NSC 68; enviou mais duas divisões (num total de seis) para a Europa; dobrou o número de grupos aéreos para 95; obteve novas bases no Marrocos, na Líbia e na Arábia Saudita; ampliou o exército em 50 por cento para 3,5 milhões de homens; aumentou a ajuda à França no Vietnã; iniciou um processo de incorporação da Grécia e Turquia à OTAN; e começou a discutir com o ditador Franco a concessão de ajuda americana à Espanha fascista em troca do estabelecimento de bases militares naquele país ³⁶.

Durante a primeira administração norte-americana do período após-guerra, os Estados Unidos caminharam de uma condição de nação ansiosa por retornar à tradicional relação civil-militar e à histórica política externa Americana de não-envolvimento para outra de presença marcante sobre todos os continentes e superioridade militar e econômica incomparáveis. O governo Truman (1947-1951) e seus colaboradores remodelaram o perfil da política dos Estados Unidos esboçada nos anos 30 de desarmamento unilateral e neutralidade, para o de um padrão armamentista edificado e de valorização de programas de segurança coletiva. Preocupou-se, enfim, com uma política de contenção dos inimigos da América mais do que sua destruição. “A medida de seu triunfo era de que todos os seus sucessores permaneceriam com o legado de sua política” ³⁷. Passou-se, a partir daí, a priorizar, diante de uma iniciativa global, a preservação de um ambiente internacional estável e funcional à garantia da segurança e do progresso norte-

³⁶ Stephen E. Ambrose, *Op. cit.*, 1993. p. 122.

³⁷ *Ibidem*, p. 126.

americanos, tutelando uma situação de equilíbrio do poder mundial, dentro do qual não houvesse ameaça a sua posição e seus interesses.

Dentro desse contexto internacional dividido entre as duas superpotências, o destino das relações internacionais passou a ser cada vez mais interdependente das estratégias e dos objetivos estabelecidos pelos dois sistemas antagônicos, galvanizando também em torno de si as oportunidades e possibilidades de ação dos países membros de cada bloco.

Em que pese o impacto das novas diretrizes e princípios da política externa e de defesa norte-americana na redefinição da ordem internacional do pós-guerra, o denominado *período quente* da Guerra Fria não se deveu apenas às tensões entre Estados Unidos e União Soviética, mas contou ademais com uma sucessão de crises que singularizaria as relações internacionais entre 1947 e 1955, estimuladas, sobretudo, pelas disputas interimperialistas em várias partes do mundo por novos espaços no sistema mundial. África, Oriente Médio e Ásia foram os palcos das maiores disputas e crises da Guerra Fria³⁸.

O antigo sistema colonial começou a ruir a partir do Oriente Médio. Já em 1945, Síria e Líbano, antigas possessões da França, tornaram-se independentes. No ano seguinte, foi a vez dos Estados Unidos garantirem às Filipinas o status formal de independência, negado desde 1898. Em 1947, ocorreu a independência da Índia e sua bipartição originou o Paquistão. Em 1948, o Ceilão (Sri Lanka) tornara-se independente e as Índias Orientais Holandesas se fixaram como Indonésia. No Oriente Próximo e norte da África, a influência da Guerra Fria repercutiu no renascimento do nacionalismo árabe e no processo de criação e manutenção do Estado de Israel em 1948. Síria, Líbano e Irã foram os países em que os efeitos da bipolaridade tiveram maiores repercussões. A partir de 1954, foi a vez de movimentos de libertação nacional irromperem na Argélia e em outras partes da África. Paralelamente, os comunistas proclamavam independente o Vietnã, apesar da tentativa da França de recuperá-lo.

Na Ásia, a experiência comunista chinesa e o conflito da Coreia (1950-1953) foram os principais focos das tensões. Com a ocupação japonesa da China durante a Segunda Guerra Mundial, o Partido Comunista e o Kuomintang se uniram contra o inimigo comum. Findo o conflito mundial, passaram da iniciativa conjunta para a disputa doméstica pelo controle da China. A eclosão de uma guerra civil levou o líder comunista Mao Tsé-Tung a proclamar a

³⁸ Os fatos e datas apresentados sobre as repercussões da Guerra Fria nas regiões periféricas foram extraído de José F. S. Saraiva, *Op. cit.*, 2001 e Luis Alberto Moniz Bandeira, *Formação do império americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. Cap. IX.

República Popular da China, contando desde 1948 com o apoio de Stalin. O Kuomintang do líder Chang Kaichek, apoiado pelos Estados Unidos, mas vencido na guerra civil, refugiou-se na ilha de Formosa (Taiwan). Instalava-se assim um novo modelo de comunismo na Ásia, para a frustração dos norte-americanos que pretendiam a China como aliada natural na Ásia Oriental e no Pacífico. Aos Estados Unidos restaria concentrar seus esforços na reconstrução do Japão.

Ainda na Ásia, as disputas por áreas de influência entre Estados Unidos e União Soviética no contexto de Guerra Fria mostraram sua face mais agressiva na península coreana em 1950. Quando foi proclamada a República Popular Democrática da Coreia pelos revolucionários comunistas, os Estados Unidos desembarcaram suas tropas na ilha e estabeleceram um governo ao sul sob a direção do nacionalista pró-americano Syngman Rhee, dividindo a Coreia em norte e sul. Em 1948, as revoltas antiamericanas no sul e assassinatos de líderes pró-unificação voltaram a acirrar as tensões no país. O envio de tropas norte-americanas para Formosa e Coreia, sob comando do General Mac Arthur, e a invasão ao sul do paralelo 38 pelos norte-coreanos, em junho de 1950, deram início ao conflito. A ausência soviética na Coreia e as manobras norte-americanas permitiram ao Conselho de Segurança da ONU, capitaneado pelos Estados Unidos, enviar tropas multinacionais para a Coreia, sob o comando de oficiais americanos.

No início de outubro de 1950, o general Mac Arthur impôs vitória militar aos norte-coreanos, retornando-os aquém do paralelo 38 e afirmando a continuidade da luta até as fronteiras da China. Mao Tsé-Tung, no entanto, advertiu os Estados Unidos de que não toleraria a destruição da Coreia do Norte. Em novembro aviões soviéticos sobrevoaram e bombardearam a Coreia. Ao mesmo tempo, tropas chinesas entraram no território coreano e impuseram vitória às tropas norte-americanas. Mac Arthur reagiu por meio da operação “Killer”, lançando bombas de napalm e ameaçando a China com o uso de bombas atômicas. Depois de certo equilíbrio militar definido no final de 1951, o governo Truman concertou um acordo de acomodação em torno do paralelo 38. A Coreia, um dos palcos de confronto direto da Guerra Fria, ficou sob escombros³⁹.

Apesar de concentrar-se quase exclusivamente na Ásia, Oriente Médio e África, as tensões da Guerra Fria reverberaram sobre o continente Americano, de forma que o questionamento de princípios como segurança e estabilidade política – fundamentais à

³⁹ Sobre a Guerra da Coreia, cf. José F. S. Saraiva, *Op. cit.*, 2001. p.36-37; Alberto Moniz Bandeira, *Op. cit.*, 2005. p 171, nota 29. A descrição um tanto pormenorizada do conflito coreano se faz necessária pois repercutiu fortemente sobre o perfil das relações que os Estados Unidos vinham desenvolvendo com o governo brasileiro de Dutra e desenvolveriam com o governo de Vargas.

manutenção de equilíbrio bipolar – lançassem os olhares vigilantes dos Estados Unidos sobre a região a qual acreditavam estar sob seus inabaláveis auspícios.

1.2 – O lugar da América Latina no pós-guerra

Nessa ótica de aprofundamento e consolidação da hegemonia dos Estados Unidos no Ocidente, a América Latina exerceria um papel secundário nos desígnios globalistas do governo de Washington, haja vista ao fato de que a dependência econômica, tecnológica e militar frente aos norte-americanos subjugou quase o conjunto dos países latinos ao cabo do conflito mundial, a contar com a respectiva adesão política de suas classes dominantes, com relativa exceção da Argentina peronista. Por exemplo, no triênio de 1946 a 1948, quase 60 % das importações latino-americanas provinham dos Estados Unidos, os quais absorviam quase a metade das exportações do continente ⁴⁰.

Ao contrário do que ocorrera durante a década de 1930 – quando países como Argentina, Brasil e México puderam explorar as rivalidades comerciais e políticas entre as grandes potências e, assim, obterem resultados importantes para suas economias – agora, em tempos de Guerra Fria, a obtenção de capitais e tecnologias só poderia ser lograda incrementando-se a cooperação econômica com a potência hegemônica do mundo capitalista. No entanto, o espaço de manobra era muito limitado para atrair a atenção americana, não havendo, portanto, outra saída senão ficar à mercê da boa vontade de Washington. Comparado à forma como fora tratada nos anos 1930 e na primeira metade dos anos 40, a América Latina deixara a posição de *bom vizinho* para assumir a de *bom espectador*; a marginalidade econômica e militar com que a região figurava dentro dos propósitos dos Estados Unidos constituía um rígido entrave ao processo de negociação do alinhamento dos países latino-americanos em troca de auxílio de Washington aos projetos de desenvolvimento no continente. ⁴¹

Não obstante, a continuidade da relativa desarticulação da economia mundial no pós-guerra, inviabilizando a aplicação do multilateralismo e do livre comércio, e a decidida escalada, a partir de 1947, do conflito Leste/Oeste fizeram com que considerações sobre a *segurança nacional e hemisférica* conquistassem maior destaque na política internacional dos Estados Unidos, garantindo um cenário favorável de negociação para os países do continente. Assim,

⁴⁰ Pedro S. Malan. Relações econômicas internacionais do Brasil (1946-1964). In FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 2.ed. Vol. 4. São Paulo: Difel, 1986. p. 58.

⁴¹ David Rock. War and Postwar Intersections: Latin America and the United States. In _____ (org.). *Latin America in the 1940s: war and postwar transitions*. University of California Press, 1994.

após a eclosão da Guerra da Coréia em meados de 1950, países como Brasil e Argentina puderam sustentar projetos de desenvolvimento nacionais e estratégias de barganha mais persuasivas diante da influência e das pressões norte-americanas.⁴²

Manteve-se, portanto, um clima favorável à execução de políticas desenvolvimentistas na região. Se no período imediatamente anterior a articulação externa necessária à expansão do processo de industrialização dos países periféricos passava por escolhas de alinhamentos políticos e ideológicos, de forte repercussão interna e internacional⁴³, entre as potências em conflito, agora no pós-guerra tratava-se de tentar negociar um alinhamento que estava praticamente selado, explorando as necessidades norte-americanas que exigiam ações concretas para além de manifestações meramente retóricas.

De qualquer forma, durante o pós-guerra, as preocupações fundamentais dos Estados Unidos com relação à América Latina residiam na preservação da estabilidade política e na exclusão de ameaças extracontinentais. Tendo em vista que o continente interamericano enquadrava-se na zona geopolítica sob os auspícios de Washington no concerto bipolar, a região não representava nenhum risco que necessitasse investimentos maciços dos Estados Unidos. Em outras palavras, durante a Guerra Fria a política externa norte-americana se orientou sob dois fundamentos centrais: um, a construção da ordem mundial, preservando os princípios democráticos e liberais; e, outro, o paradigma da contenção, centrado no objetivo de frear a expansão soviética e a ideologia comunista no mundo. Dentro dessa lógica, a América Latina estaria relegada ao segundo plano, não oferecendo nenhuma ameaça aos interesses norte-americanos. Dessa forma, as relações entre os Estados Unidos e a América Latina resumiram-se à efetivação de alguns ideais de identidade e parceria continental dentro do arcabouço pan-americano, o que de fato consistia numa retórica cooperativista norte-americana, pela qual o governo de Washington buscava consolidar sua esfera de influência, sem que houvesse qualquer mudança mais profunda no reordenamento hemisférico⁴⁴.

A efetivação de alguns acordos, tratados e compromissos ilustra essa dinâmica das relações interamericanas. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947, por exemplo, representou um acordo de segurança coletiva do continente americano, pelo qual se

⁴² Voltaire Schilling. *EUA x América Latina: as etapas da dominação*. 2. ed. Rio Grande do Sul: Mercado Aberto, 1984. p. 45.

⁴³ Francisco L. Corsi. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

⁴⁴ Cristina S. Pecequillo, *Op. cit.*, 2003. p. 115.

estabeleceu o compromisso entre todas as nações do hemisfério de se unirem para repudiar ataques a membros da aliança, recolocando assim o conceito de solidariedade hemisférica. Outro tratado importante fora assinado na Conferência Interamericana de Bogotá em 1948, criando a Organização dos Estados Americanos (OEA), a qual consistia em um organismo regional que buscava reforçar essa solidariedade no campo da cooperação política, propondo soluções coletivas e multilaterais para problemas e responsabilidades comuns no hemisfério ⁴⁵.

Como resultado do agravamento das tensões da bipolaridade e de suas repercussões sobre o continente americano, e das insistentes reivindicações latino-americanas para o estabelecimento de um Plano Marshall para a região, em 1949 o governo Truman anunciou o alvissareiro *Ponto IV* ⁴⁶, por meio do qual os Estados Unidos acenavam para a colaboração com o desenvolvimento da região. Abandonado pelos republicanos a partir de 1953, na prática o aceno de colaboração de Washington no continente significou apenas a formação de comissões técnicas para o mapeamento dos pontos críticos das economias dos países da região a serem sugeridos aos investidores privados, a exemplo da Comissão Abbink-Bulhões no Brasil.

Nesse quadro de Guerra Fria, os Estados Unidos progressivamente redimensionaram suas atividades externas para as demais regiões do mundo, a dispensar menos atenção para o seu próprio continente. Seja como for, foi a nação preponderante em todo bloco ocidental e logrou firmar-se como a grande potência, ou seja, “a potência hegemônica, líder e guia de um sistema de alianças e de pactos com maior ou menor extensão” ⁴⁷. De fato, concomitantemente, os Estados Unidos demonstraram ao mundo sua liderança tecnológica e científica com o bombardeio nuclear sobre o Japão. Em 1946, seu produto interno superava em 50% o PIB mundial. Detinham, ainda, mais de 50% das reservas de ouro do mundo. Sua estrutura econômica não fora comprometida fisicamente pela Segunda Guerra Mundial. Ocupavam militarmente países aliados e do Eixo; presentes, portanto, em todos os continentes. Eram credores dos países aliados, incluindo a

⁴⁵ MOURA, Gerson. A Segurança Coletiva continental: o sistema interamericano, o TIAR e a Guerra Fria. In ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. Vol. I. São Paulo: Edusp, 1996.

⁴⁶ O chamado *Ponto IV* correspondia ao *Act of International Development*, anunciado no discurso de posse de Harry S. Truman em janeiro de 1949, o qual previa o estabelecimento de comissões econômicas mistas para negociar conjuntos de objetivos para ajuda técnica e econômica aos países da América Latina.

⁴⁷ Antonio Gramsci. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. In *Cadernos do Cárcere*, Vol. III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 55. Cf. também, Robert W. Cox, Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In GILL, Stephen (org.). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. New York: Cambridge University Press, 1994.

URSS, bem como dos países inimigos em vista das reparações de guerra. Ademais, as antigas potências européias sofreram perdas praticamente irreparáveis: humanas, produtivas e financeiras. E os esfacelantes impérios coloniais não representavam importância militar e tecnológica.⁴⁸

As relações Brasil – Estados Unidos durante o governo Dutra (1946-1950)

No Brasil, com o desmoronar do Estado Novo em 1945, Getúlio Vargas fora destituído do poder. Impossibilitado de concorrer às eleições constitucionais, Getúlio apoiou, ainda que tardiamente, seu colaborador estadonovista, o General Eurico Gaspar Dutra, quem obteve aproximadamente 55% dos sufrágios pelo Partido Social Democrático (PSD). Nessas mesmas eleições, Getúlio fora eleito como deputado por vários estados e para o Senado por dois estados – Rio Grande do Sul e São Paulo – mas após alguma hesitação assumiu o mandato como senador pelo PSD e por seu estado natal, o Rio Grande do Sul. Aparentemente afastado das disputas políticas, Vargas recolheu-se em sua estância em São Borja, de onde continuou a influenciar as decisões político-partidárias no país, e a construir gradualmente a imagem de “Vargas democrata” ao contrário do “Vargas ditador”, ainda bastante presente no ideário popular. Assim, mesmo distante dos holofotes, Getúlio exerceu importante papel ao longo do governo Dutra, fosse como crítico dos resultados econômicos deste, ou como articulador político-partidário na expectativa para seu retorno.

O relacionamento de Vargas com o seu sucessor não durou muito tempo. Conquanto o governo Dutra tenha entregado a pasta do trabalho ao petebista Octacílio Negrão de Lima, afastou-se rapidamente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ao selar um “pacto conservador” com a União Democrática Nacional (UDN). Ainda em meados de 1946, Vargas rompeu laços com o presidente Eurico Gaspar Dutra e partiu para a oposição, destilando a partir daí uma série de críticas ao governo, principalmente no que concerne às medidas de política econômica e à relação do Estado com o capital estrangeiro.

⁴⁸ Samuel Pinheiro Guimarães. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

A bibliografia é unânime em assinalar as expectativas de cooperação hemisférica e regionalismo econômico no imediato pós-guerra por parte do Brasil em suas relações com os Estados Unidos.⁴⁹ De fato, o Brasil tinha se caracterizado dentre os maiores países do continente como o mais fiel aliado das iniciativas da política de guerra norte-americana durante o conflito mundial. Colaborou, ainda, direta e indiretamente no esforço de guerra ao lado dos aliados, cedendo bases aéreas e navais no território nacional, garantindo o suprimento de matérias-primas básicas e materiais estratégicos a preços estáveis durante o conflito e, se não bastasse, enviando tropas brasileiras para combater as forças do Eixo no território italiano em 1944. Ademais, nas conferências interamericanas e nas discussões sobre a criação das instituições internacionais projetadas para o mundo do pós-guerra – das quais participou ativamente – a diplomacia brasileira não escondia seu apoio às iniciativas norte-americanas. Logo, com a democratização do país a partir de dezembro de 1945 e a aceitação da constituição liberal de 1946, um alinhamento estreito do Brasil com os Estados Unidos parecia inevitável.

Na concepção do Estado brasileiro e dos setores civis e militares que o sustentavam, o Brasil apresentava-se como *parceiro privilegiado* na construção da nova ordem internacional que se esboçava sob a hegemonia econômica, militar e política do capitalismo norte-americano, principalmente no que se refere à região latino-americana. Por isso, as perspectivas que o governo de Dutra alimentava baseavam-se nos princípios liberais estipulados na Conferência de Bretton Woods, afinados aos interesses dos Estados Unidos de livre conversibilidade das moedas e o estabelecimento de um comércio multilateral⁵⁰. Em 1945, por exemplo, aproximadamente 42% das importações norte-americanas provinham da América Latina, contra 25% imediatamente antes da Guerra.⁵¹

No entanto, o interregno do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1950) foi marcado pela progressiva frustração das expectativas quanto à continuidade, no pós-guerra, da cooperação

⁴⁹ Consultar, por exemplo, os trabalhos: Gerson Moura. As razões do alinhamento: a política externa brasileira no pós-guerra, 1946-1950. *Revista de Política Internacional*. Rio de Janeiro, n.27, 1985; Sérgio B. Vianna. Política Econômica Externa e Industrialização: 1946 – 1951. In ABREU, Marcelo de P. (org.). *A Ordem do Progresso – Cem anos de Política Econômica Republicana 1889 – 1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989; Amado L. Cervo e Clodoaldo Bueno. *História da política exterior do Brasil*. 2ª ed. Brasília: UNB, 2002; Luiz Alberto Moniz Bandeira. *Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989; Pedro S. Malan, *Op. cit.*, 1986; Paulo Roberto de Almeida. A diplomacia do liberalismo econômico. In ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. Vol. I. São Paulo: Edusp, 1996.

⁵⁰ Sergio B. Vianna, *Op. cit.*, 1989. p. 106.

⁵¹ Pedro S. Malan, *Op. cit.*, 1986. p. 62.

econômica do governo dos Estados Unidos, conforme efetivada durante os anos de conflito. A Conferência Interamericana sobre Problemas de Guerra e de Paz, realizada em Chapultepec (México), em fevereiro de 1945, é paradigmática nesse sentido. Nela, os Estados Unidos apresentaram aos países latino-americanos sua política global, acenando para a necessidade de que fossem eliminadas as restrições e os controles cambiais e encorajados os fluxos de capitais privados. A posição oficial dos Estados Unidos, quanto à ajuda financeira reivindicada pelo Brasil, sugeria que para os programas de desenvolvimento o interlocutor principal deveria ser não o governo norte-americano, mas a instituição multilateral especialmente criada para tal fim – o Banco Mundial. Destacava também que o Brasil deveria criar um ambiente favorável à entrada de capitais privados e que o programa de desenvolvimento brasileiro não tinha o mesmo pedido de urgência que tinha para os países europeus.⁵²

Em setembro de 1947, por ocasião do encerramento da Conferência Interamericana sobre Defesa do Continente, realizada no Rio de Janeiro, – da qual resultaria o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)⁵³ – a presença do presidente Harry S. Truman e do General George Marshall permitiu a Dutra insistir nas *relações especiais* entre Brasil e Estados Unidos, a partir do que eles concordaram em formar uma comissão conjunta para discutir problemas econômicos brasileiros. Denominada de Missão Abbink-Bulhões, ela ratificou os postulados da posição global da política norte-americana como orientação para o governo brasileiro, ou seja, a postura de Washington frente aos reclames de financiamento por parte do governo Dutra permaneceu inalterada.

Mesmo com essa indisposição declarada dos Estados Unidos em colaborar com o desenvolvimento econômico do país, as relações do governo Dutra com os Estados Unidos foram marcadas – segundo palavras de Amado Cervo – por “uma política externa de concessões sem barganha e sem contrapartida”. De fato, o governo brasileiro rompeu relações diplomáticas com URSS, perseguiu e proscreeu partidos e grupos políticos alinhados à ideologia comunista e, entre outras medidas, relaxou as restrições às remessas de divisas do Brasil, pensando é claro em estimular ingressos futuros de capitais privados. Em suma,

O desenvolvimento liberal associado configurou-se nas propostas de políticas públicas internas e na outra fase da política, a externa, envolvendo conceitos e ideologias afinados com o ocidentalismo, a amizade e as relações especiais com os Estados Unidos – a matriz do modelo – a busca de proteção pela valorização da segurança regional, a

⁵² Gerson Moura, *Op. cit.*, 1985. p. 41-2.

⁵³ A respeito da segurança continental no pós-guerra, cf. Gerson Moura, *Op.cit.*, 1996.

facilidade para penetração de capitais e empresas do exterior, o relaxamento cambial e da legislação que dispõe sobre a remessa de lucros.⁵⁴

Por outro lado, em que pese a postura governamental e diplomática brasileira, vale dizer, uma identidade de vistas entre o Brasil e os Estados Unidos nos aspectos políticos e ideológicos, não houve entre os dois países convergência de perspectivas no plano econômico, frustrando as expectativas do governo Dutra. Como observou Paulo Roberto de Almeida, a “noção de alinhamento automático”, quando transposta para o campo econômico, enfrenta certas dificuldades. De fato, nos foros internacionais dos quais participou, o Brasil sempre procurou acentuar as diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento raramente levadas em conta pelos grandes potências; optou pelas negociações bilaterais, em detrimento dos arranjos multilaterais de grande envergadura – aliás, esta orientação compactuava com a própria dinâmica das relações norte-americanas com o continente; e não raro, reivindicou para o Brasil um tratamento especial às demandas postas pelo desenvolvimento econômico do país.⁵⁵

Contudo, embora as autoridades responsáveis pela política externa do governo Dutra, João Neves da Fontoura (31/01/1946 a 11/12/1946) e Raul Fernandes (12/12/1946 a 31/01/1951) tenham apreendido a *forma* da política externa de Vargas (o alinhamento aos Estados Unidos) não conseguiram reproduzir seu *conteúdo*, isto é, aproveitá-lo como instrumento de barganha em suas negociações internacionais. Como distinguiu Gerson Moura, enquanto no primeiro governo Vargas, o alinhamento era um meio para a obtenção de benefícios econômicos, militares e políticos, entre 1946 e 1950 ele “constituiu praticamente em objetivo permanente da política exterior brasileira”⁵⁶.

De fato, durante o Estado Novo as relações políticas e econômicas externas do Brasil mostraram-se fundamentais para a viabilização do projeto desenvolvimentista, o qual previa o estabelecimento da indústria de base, a ampliação da infra-estrutura e a unificação do mercado interno. Além de articular formas de financiamento externo e de garantir acesso à tecnologia, a política exterior estadonovista, explorando ao máximo as rivalidades interimperialistas, buscou uma nova inserção internacional para a economia brasileira, qualitativamente distinta daquela

⁵⁴ Amado L. Cervo. Relações Internacionais do Brasil. In _____ (org.) *O Desafio Internacional*. A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Unb, 1994. p. 34 e 29, respectivamente.

⁵⁵ Paulo R. de Almeida. A diplomacia do liberalismo econômico. In ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. Vol. I. São Paulo: Edusp, 1996.

⁵⁶ Gerson Moura, *Op.cit.*, 1985. p. 47.

então seguida como produtor de matérias-primas, pleiteando, portanto, um novo lugar na divisão internacional do trabalho, cujo ritmo seria estabelecido pelo processo de industrialização.⁵⁷

Essa substancial diferença entre as políticas exteriores dos dois governos esteve relacionada, de um lado, à mudança de objetivos estratégicos dos Estados Unidos no pós-guerra, em que procuraria desenvolver uma política para a construção de uma economia mundial aberta, baseada no livre comércio e na livre circulação de mercadorias, estando a América Latina sob sua assegurada hegemonia, e, de outro, à correlação de forças domésticas, marcada pelo predomínio de setores conservadores, que rapidamente assimilaram os interesses oriundos do centro hegemônico e foram incapazes de reconhecer o significado político das transformações socioeconômicas internas.

Portanto, a confluência entre as dimensões internas e internacionais durante o governo Dutra, favoráveis à consolidação do poderio norte-americano, impediram-no de lançar mão de uma estratégia de barganha que lhe permitisse angariar benefícios das “relações especiais” com os Estados Unidos. Dessa forma, somente a ruptura das alianças políticas predominantes, conjugada a certa flexibilidade das amarras impostas pelo concerto bipolar, permitiria modificar o padrão de comportamento da política externa brasileira no após-guerra.

A partir de 1950, as relações Brasil - Estados Unidos sofreriam mudanças expressivas. Em junho do mesmo ano, o Congresso norte-americano aprovou o projeto de lei e o pedido de verba encaminhado pelo presidente Truman, o qual correspondia ao *Ponto IV* do seu discurso de posse em janeiro de 1949. Sob o nome de *Act of International Development*, a lei permitia o estabelecimento de comissões econômicas mistas para negociar conjuntos de objetivos para ajuda técnica e econômica.

Requerida pelo governo brasileiro, a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico foi celebrada pelos dois países em 19 de dezembro de 1950. Parece sintomático o fato de que, naquela ocasião, Getúlio Vargas já tivesse sido eleito com posse marcada para 31 de janeiro de 1951, embalado por um discurso nacionalista, industrializante e voltado para os trabalhadores, conforme veremos; além do mais, havia seis meses que a Guerra da Coréia tivera início, e os Estados Unidos empenhavam-se na conquista de suportes diretos e indiretos para suas incursões naquela região.

⁵⁷ Francisco L. Corsi. *Op. cit.*, 1997. p. 10

Paradoxalmente, a ampliação da hegemonia norte-americana para outras áreas do mundo possibilitaria às economias sob sua dominação, tida como certa e consolidada, a exemplo da América Latina, a sustentação ainda que restrita de projetos nacionais de desenvolvimento e modernização econômica, como se veria no Brasil de Vargas.

2 – Definindo estratégias e prioridades: política externa e relações internacionais em perspectiva

Desde a campanha presidencial de 1950, Getúlio Vargas se empenhou em estabelecer as diretrizes e as prioridades pelas quais a política externa de seu governo se orientaria. Essa definição estratégica incluiria também o papel econômico e político que a ela caberia reivindicar para o Brasil, atuando assim como um instrumento a serviço da industrialização e modernização econômica do país. Seu nacionalismo ganharia também uma conotação pragmática e realista, condizente com as possibilidades que se abriam no horizonte internacional, mas ciente dos obstáculos impostos pelo clima de Guerra Fria e pelas deficiências econômicas internas.

Traçada a estratégia e definidos os propósitos, o governo enfrentaria já no seu início as pressões que o recrudescimento da disputa bipolar, no início dos anos 50, passaria exigir da nação hegemônica no Ocidente. A convocação da IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, apesar de sugestionar com a predominância das resoluções político-militares hemisféricas, não arrefeceu o ímpeto desenvolvimentistas esboçado como objetivo da política externa brasileira durante a campanha presidencial. Fiel as suas linhas-mestras a diplomacia do governo Vargas teve sua primeira oportunidade de projetar-se no decorrer da Conferencia de Washington. O resultado seria um dissídio de perspectivas entre Brasil e Estados Unidos, que permitiu a Vargas colher os primeiros resultados positivos de uma barganha exterior. Bem conduzidas como o foram, as negociações bilaterais não chegariam a transformar-se em mais um obstáculo nas relações com os governos norte-americanos, mas deixou claro que apesar de uma fluida convergência de propósitos, as relações entre os dois países se consagrariam por uma concreta divergência de estilos.

2.1 - Da campanha presidencial à posse de Vargas

*Não ignoro que vivemos em um mundo perturbado pela perspectiva de nova guerra universal, nem desconheço a gravidade da situação econômica e financeira em que se debate o nosso país. (...) Se o povo brasileiro me eleger a 3 de outubro, serei fiel às linhas de política externa que determinaram a feição geral do meu Governo, com as alterações naturais que indicarem as circunstâncias gerais e os interesses do Brasil.**

O processo sucessório de 1950, iniciado informalmente anos antes, foi marcado por avanços e recuos contundentes, propostas conciliatórias e, quase sempre, soluções dispersivas, denotando a fragilidade do sistema partidário nascente e a impossibilidade de adesão conjunta a uma fórmula consensual em meio a irreconciliáveis divergências políticas e ideológicas⁵⁸. O contexto internacional, analisado no capítulo anterior, acrescentava dificuldades enormes ao cenário político brasileiro e enrijecia as disputas em torno de programas e projetos que buscassem traduzir as necessidades econômicas e sociais do país.

A maior complexidade da estrutura social e econômica brasileira nos anos 50, intensificada com o processo de urbanização e industrialização, exigia uma postura governamental mais firme a favor do desenvolvimento econômico e social. Vários pontos de estrangulamento bloqueavam a expansão da economia brasileira: setores de bens de capital e infra-estrutura básica, assim como de bens de consumo sofisticados, continuavam a ser supridos por importações. O aumento das demandas econômicas, agravadas com a urbanização e a diferenciação da estrutura social brasileira, pressionava a capacidade existente de produção de bens de consumo popular. O crescimento das classes médias urbanas, do operariado e da burguesia industrial alterava igualmente o perfil da política brasileira, em uma sociedade crescentemente urbanizada e industrializada. Enfim, o contexto doméstico esboçava um quadro econômico e social mais complexo e exigente que nos lustros anteriores, mas que ao mesmo tempo fornecia à campanha presidencial de 1950 subsídios para a formulação de propostas e programas de grande acolhida entre os mais distintos segmentos da sociedade.

* Discurso irradiado de São Borja para a Convenção do PTB, em 16 de junho de 1950. In Getúlio Vargas. *A campanha presidencial*. São Paulo: José Olympio, 1951. p. 23 e 31.

⁵⁸ Maria C. D'Araújo. *O segundo governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política*. 2.ed. São Paulo: Ática, 1992. (Série Fundamentos; 90). Sobre os arranjos político-partidários no decorrer do processo sucessório, ver capítulos 1, 2 e 3.

Getúlio Vargas, atuando nos bastidores da política brasileira após sua deposição em 1945, porém acumulando vários cargos legislativos no interregno do governo Dutra, apresentava-se, nesse quadro convulsionado da vida nacional, como o candidato que reunia as condições de responder àqueles questionamentos, fosse pelas realizações nos quinze anos em que governara ou pelo carisma construído nos meios populares e mesmo nas hostes dominantes, na ausência de um candidato à altura.

Em linhas gerais Vargas, candidato à presidência nas eleições de 1950, usufruindo seu enorme prestígio popular, soubera capitanear os traços característicos dessa conjuntura a seu favor durante seus discursos de campanha naquele ano, sintetizando e incorporando as necessidades e os interesses de distintos segmentos sociais. Da candidatura em junho de 1950 a sua posse em janeiro de 1951, o retorno de Getúlio Vargas foi cercado de fortes expectativas, de um modo geral, acerca da modernização econômica brasileira.

A formalização das candidaturas teve lugar ao longo do mês de junho de 1950. O Partido Social Democrático (PSD) lançou o mineiro Cristiano Machado, em composição com o PR (Partido Republicano) e com o pequeno PST (Partido Social Trabalhista). A União Democrática Nacional (UDN) novamente referendou o nome de Eduardo Gomes, com o apoio do Partido Libertador (PL) e do Partido de Representação Popular (PRP), de Plínio Salgado. E Vargas candidatou-se à presidência pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), tendo como vice Café Filho, do Partido Social Progressista (PSP) e cujo líder era Ademar de Barros⁵⁹.

A campanha do ex-presidente foi aberta no dia 9 de agosto de 1950, em Porto Alegre, e encerrada 53 dias depois, em 30 de setembro, em São Borja. De Porto Alegre, Vargas partiu para São Paulo. Do Rio de Janeiro foi para o interior mineiro (Pirapora) e daí para o interior do Maranhão (Carolina). Percorreu o Norte e veio descendo o Nordeste, detendo-se na Bahia, onde discursou em quatro cidades. Do Espírito Santo veio para o Estado do Rio de Janeiro, onde também falou em outras quatro cidades. Minas, Goiás e Mato Grosso foram os estados que visitou a seguir, descendo por São Paulo para percorrer, finalmente, o Sul. Naturalmente, abordou em cada cidade o tema localmente mais importante: nacionalismo e borracha na Amazônia;

⁵⁹ “[...] Vargas edificou uma formidável aliança, num casamento de conveniência, entre as forças políticas velhas e novas do Brasil. As velhas, representadas pelas políticas do estilo tradicional – especialmente do PSD – para quem a política era menos uma questão de diretrizes e princípios que de poder e empreguismo. [...] As novas forças políticas eram representadas pelos políticos populistas, que haviam demonstrado capacidade de obter os votos das massas em crescimento inclusive a classe operária e a baixa classe média – nas cidades maiores”. Thomas Skidmore. *Brasil: de Getúlio a Castelo Branco*. 8 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 106.

nacionalismo, petróleo, cacau e aproveitamento do rio São Francisco na Bahia; siderurgia em Volta Redonda e situação da lavoura canavieira em Campos, no estado do Rio; problemas da seca no Ceará, do café no Paraná, da pecuária no Mato Grosso, e assim por diante. Getúlio, à época com 67 anos de idade, esteve em todos os 20 estados e no Distrito Federal. Pronunciou um total de 80 discursos. Além de todas as capitais estaduais e do Rio de Janeiro, esteve em 54 cidades, dedicando especial atenção ao Rio Grande do Sul (21 cidades), a São Paulo (13) e a Minas Gerais (7) – num total de 41 cidades nesses três estados.

Em julho, antes de iniciar sua peregrinação pelo Brasil, Vargas falou ao jornal *Folha da Noite*, de São Paulo, revelando os pontos básicos de sua futura pregação, e dando como certa sua vitória nas urnas, embora já antevendo as resistências à sua política.

Tenho 67 anos e pouco me resta da vida. Quero consagrar esse tempo ao serviço do povo e do Brasil. Quero, ao morrer, deixar um nome digno e respeitado. Não me interessa levar para o túmulo uma renegada memória. Procurarei, por isso mesmo, desmanchar alguns erros de minha administração e empenhar-me-ei a fundo em fazer um governo eminentemente nacionalista. O Brasil ainda não conquistou a sua independência econômica e, nesse sentido, farei tudo para consegui-lo. Cuidarei de valorizar o café, de resolver o problema da eletricidade e, sobretudo, de atacar a exploração das forças internacionais. Elas poderão, ainda, arrancar-nos alguma coisa, mas com muita dificuldade. Por isso mesmo, serei combatido sem tréguas. Eles, os grupos internacionais, não me atacarão de frente, porque não se arriscam a ferir os sentimentos de honra e civismo de nosso povo. Usarão outra tática, mais eficaz. Unir-se-ão com os descontentes daqui de dentro, os eternos inimigos do povo humilde, os que não desejam a valorização do homem assalariado, nem as leis trabalhistas, menos ainda a legislação sobre os lucros extraordinários. Subvencionarão brasileiros inescrupulosos, seduzirão ingênuos inocentes. E, em nome de um falso idealismo e de uma falsa moralização, dizendo atacar sórdido ambiente corrupto que eles mesmos, de longa data, vêm criando, procurarão, atingindo minha pessoa e o meu governo, evitar a libertação nacional. Terei de lutar. Se não me matarem...

E em tom vaticinador Vargas continuou:

Conheço meu povo e tenho confiança nele. Tenho plena certeza de que serei eleito, mas sei também que, pela segunda vez, não chegarei ao fim do meu governo. Terei de lutar. Até onde resistirei? Se não me matarem, até que ponto meus nervos poderão agüentar? Uma coisa lhes digo: não poderei tolerar humilhações.⁶⁰

De forma geral, duas grandes bandeiras foram desfraldadas por Vargas em discursos de campanha, a saber: a questão nacional e os programas de reforma social⁶¹. O primeiro aspecto

⁶⁰ Apud Paulo Brandi, *Vargas: da vida para a história*. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. p. 299.

⁶¹ Mônica M. da Costa. *Relatório sobre a campanha eleitoral de 1950*. Rio de Janeiro: FGV/Cpdoc, 1979. Vale destacar os seguintes aspectos nos discursos de campanha de Getúlio Vargas: “1.º) o caráter partidário que imprimiu ao seu comportamento ao longo do período, incluindo-se o de sua candidatura; as alianças políticas, o desdém aos partidos tradicionais e o discurso populista em busca de votos não esvaziou seu compromisso com o PTB; poder-se-ia, inclusive, considerá-los como seu reflexo; 2.º) Vargas manteve-se crítico ao liberalismo econômico e político em

refere-se à “luta pela independência econômica do país”, ligada ao debate acerca da criação da Companhia Vale do Rio Doce, da Fábrica Nacional de Tratores e à Usina Siderúrgica de Volta Redonda, além da nacionalização dos recursos naturais e das riquezas do subsolo. A questão nacional, contudo, parte integrante do projeto de desenvolvimento varguista, não representava a exclusão da participação do capital estrangeiro na sua realização, embora limitasse a ingerência das grandes empresas estrangeiras nos assuntos internos, e não se confundia com uma transformação radical da estrutura econômica.

Sobre o desenvolvimento econômico, Vargas sempre procurou enfatizar a importância do planejamento estatal no amparo direto aos setores de infra-estrutura e no estímulo às indústrias de base. O discurso proferido em São Borja e irradiado para a Convenção do PTB, em 16 de junho de 1950, sintetiza bem estes pontos programáticos:

Urge retomar o programa de amparo à industrialização progressiva do país, dando-se prioridade às indústrias de base que ofereçam melhores perspectivas de êxito entre nós; imprimir novo impulso à exploração das nossas fontes de energia pelo amparo decisivo à produção de carvão e subprodutos; pela fixação definitiva de uma política de Estado relativa às nossas reservas petrolíferas; pelo incremento da produção e uso da energia elétrica com o caráter pioneiro de vanguarda do progresso no interior do país, como o foram, há anos, as nossas estradas de ferro. Cumpre cuidar seriamente do nosso sistema de transporte, em terra, mar e ar; da prospecção e exploração intensiva das nossas jazidas minerais; da defesa do nosso mercado interno de títulos; da aplicação, cautelosa e benéfica para os trabalhadores, e bem dirigida das reservas das Caixas Econômicas e da previdência social; da concentração de recursos financeiros e humanos na solução coordenada das nossas questões fundamentais.⁶²

Quanto às reformas sociais Vargas, no decorrer da campanha, apresentou-as sempre associadas aos efeitos renovadores do movimento de 1930. Nesse aspecto, embora se vangloriando das realizações do seu governo anterior – organização sindical e legislação trabalhista – Vargas procurava mitigar a luta de classes apostando na sua colaboração. Tratava-se, sobretudo, da defesa do que ele entendia por “democracia social”, isto é,

coerência com os posicionamentos assumidos ao longo de sua vida pública, a despeito do espaço reconquistado pelas idéias liberais no imediato pós-guerra, marcado pela queda do nazi-fascismo e da ditadura do Estado Novo; 3.º) a crítica ao liberalismo, entretanto, não apareceu com base no positivismo, qual na República Velha, nem sob a clara influência corporativista dos anos 30, mas sob a influência do *trabalhismo* – ideologia cuja configuração mais nítida apareceu ao final do Estado Novo, após o atrelamento sindical ao Estado pela legislação corporativa nos anos 30, e que representava certo pacto de Vargas com os trabalhadores urbanos, respaldado pela adoção de várias leis sociais por eles reivindicadas; 4.º) o compromisso de Vargas em levar adiante a política de “desenvolvimento econômico”, de planejamento e ingerência do Estado na vida econômica, além da legislação social, continuando a obra de seu governo anterior; 5.º) os vínculos de Vargas e a burguesia industrial, incontestes pelas declarações e propostas da campanha presidencial – as quais, entretanto, não deixam de revelar a busca de adesão (e, portanto, a existência de compromissos) de setores da burguesia agrária”. Cf. Pedro C. D. Fonseca. *Op. cit.*, 1999. p. 353-54.

⁶² Getúlio Vargas. *Op. cit.*, 1951. p. 29.

(...) que se define na prática efetiva do bem comum, na conciliação humana entre o capital e o trabalho, no amparo aos que lutam pela vida, na assistência à saúde e ao bem estar do povo, sob todos os seus aspectos, na socialização dos benefícios que a civilização trouxe ao mundo e – principalmente – na conservação do nosso estilo de vida, que é o da fraternidade, pela máxima cristã do amai-vos uns aos outros.⁶³

Esses dois traços mais gerais dos discursos de Vargas sempre estiveram circunscritos a uma retórica que o aproximava dos setores populares, estreitando seus laços a partir de uma relação dinâmica de cumplicidade e compromisso: “Quanto a mim, não sou candidato estritamente partidário.”⁶⁴ O meu nome emergiu, direta e indiretamente, da vontade popular. Atendo ao chamado de todas as classes, do povo em geral, mas principalmente dos humildes, dos pobres, dos desempregados”. E vociferava: “Se for eleito a 3 de outubro, no ato da posse o povo subirá comigo as escadas do Catete. E comigo ficará no governo”⁶⁵.

Por ora, analisaremos a concepção construída por Vargas ao longo da campanha sobre a política externa brasileira, o papel econômico e político que a ela caberia reivindicar para o Brasil, as diretrizes e as prioridades estratégicas que regeriam a atuação internacional do país, durante seu segundo período no poder (1951-54).

Relações internacionais e política externa em questão

Durante a campanha, as abordagens sobre a política externa e o cenário internacional sempre vieram permeadas pelas tensões e exigências que o contexto de Guerra Fria impunha às nações e particularmente ao Brasil. A participação brasileira na Segunda Guerra Mundial foi igualmente um tema recorrente tanto como justificativa para a afirmação de um país amadurecido, consciente de sua posição e importância internacional, quanto para a valorização dos princípios e prerrogativas que “sempre” estiveram presentes na atuação e tomada de decisões externas brasileira.

⁶³ Ibidem, p. 56.

⁶⁴ É importante ressaltar que à época, as acusações de apartidário e de que desdenhava as instituições democráticas eram usadas por udenistas para apontar a “vocação ditatorial” de Vargas. O trabalho de D’Araújo argumenta na mesma direção: “(...) a tônica política que passa a dar corpo e identidade à candidatura Vargas é exatamente sua postura apartidária ou, quem sabe mesmo, antipartidária”. Tal interpretação é, para a autora, o que explica a crise do governo: “O compromisso com a falta de compromissos, se é que assim se pode dizer, torna-se um dos princípios norteadores da vida política e cria terreno fértil para a instabilidade” (Maria C. D’Araújo. *Op. cit.*, 1992. p. 84 e 168, respectivamente). A convergência programática entre PTB e Vargas é defendida também por Antonio M. de Almeida Jr. Do declínio do Estado Novo ao Suicídio de Getúlio Vargas. In FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Vol. X. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

⁶⁵ Getúlio Vargas, *Op. cit.*, 1951. p. 219 e 101, respectivamente.

Nesse sentido, ainda que defendesse a adoção de “diretrizes futuras” para sua política externa, semelhantes às que predominaram na “fase que antecedeu e sucedeu à entrada do Brasil na guerra”, Vargas acreditava ser necessário realizar as “alterações naturais que indicarem as circunstâncias gerais e os interesses do Brasil”, pois uma política externa, para qualquer Estado que fosse, não poderia se constituir como uma “categoria imutável”. Ao contrário, teria ela necessariamente que “sofrer a influência do tempo, do meio físico e social, dos acontecimentos internacionais, das exigências econômicas, dos progressos militares e até das ideologias de cada época”.⁶⁶

Vargas possuía uma concepção dinâmica e pragmática de política exterior, absorvendo os aspectos passados que lhe emprestavam autenticidade, porém admitindo seu caráter histórico adaptado às vicissitudes de cada momento.

(...) a política externa de um país não pode constituir atitude escolástica, mas tem que ser a resultante de um conjunto de circunstâncias, realidades e interesses nobres, sujeitos às variações do panorama geral do mundo. Mas ninguém deixará de reconhecer que os assuntos internacionais, depois da última guerra, assumiram tal relevância que tôdas as demais atividades humanas a êle se ligam diretamente⁶⁷.

A participação direta e indireta brasileira na Segunda Guerra Mundial – aliás, um recurso argumentativo recorrente – teria aberto, por exemplo, uma “nova fase histórica da participação direta da América do sul na solução dos grandes problemas mundiais”. Naquela ocasião, não apenas por uma contingência geográfica, mas também pela “fraternidade de armas” e “nossa determinação em face do futuro”, o conflito mundial apresentou o Brasil como “o posto avançado da defesa continental”, com responsabilidade sobre a “comunidade americana”, isto é, “bastião de defesa do Atlântico Sul”.⁶⁸

Além do seu papel determinante durante a última guerra, o Brasil contribuiu também para a elaboração da Carta das Nações Unidas e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), daí a pretensão de reivindicar uma participação do país na organização da ordem internacional do pós-guerra, compatível com a relevância do seu papel até então desempenhado: “Hoje devemos estar presentes onde quer que um problema internacional esteja em exame. E, mesmo quando não formos parte direta, não terá por isso diminuído, na mínima parcela, a nossa co-responsabilidade”⁶⁹. Nessa perspectiva, caberia ao Brasil apoiar a atuação e defender os

⁶⁶ Vargas, *Op. cit.*, 1951. p. 30, 31 e 296.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 301.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 24, 185 e 187.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 299.

princípios dos organismos multilaterais constituídos: no hemisfério, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e, no mundo, a ONU.

Dessa forma, o lugar que Vargas, em seus discursos, reivindicava para o Brasil no sistema internacional passava necessariamente pelo entendimento de que o país era, além de suscetível às determinações das relações de poder internacional, capaz de nelas interferir:

Não existem mais problemas unicamente nacionais. A auto-suficiência e a irrestrita soberania devem ser relegadas ao rol das coisas inatingíveis. De uma simples questão de transportes, em uma cidade do interior, ao próprio destino da Nação, à riqueza de seu povo ou à ruína e à escravidão de cada um de seus filhos, tudo se subordina à feliz ou infeliz solução do problema internacional. (...)

(...) Nenhum país – nem mesmo os geograficamente periféricos com relação aos campos-de-força dos maiores acontecimentos – pode dar-se ao cômodo automatismo de permanecer como espectador, apto apenas a aceitar pequenos papéis ocasionais, a oferecer-se para simples mediações, ou a defender cênicamente os nobres postulados teóricos universais. Para as nações, passou a ser perigoso o ideal de uma existência introvertida. Houve na vida internacional um considerável aceleração de pressão, e sua política pulsa, hoje em dia, em torno e no âmbito de cada Nação, como o ar ao qual tem de abrir-se permanentemente as pulsões, sob pena de asfixia. É função contínua, exigindo ativa vigilância a todos os instantes, e vigilância eficaz; porque nesse campo se pagam igualmente caro a abstenção, o aparelhamento anacrônico, a rotina desajeitada, a intermitência, a imprevisão e a letargia⁷⁰.

Amparado pela convicção de que o Brasil inserir-se-ia de forma participativa no sistema internacional após-guerra, Vargas definiu com precisão e clareza os princípios e as diretrizes que orientariam as relações exteriores do país, bem como as prioridades estratégicas e a forma de persegui-las.

Para Vargas, o Brasil constituía-se em uma nação madura, possuidora de uma linha geral de princípios que disciplinava o seu comportamento no cenário internacional. Desde os tempos mais remotos, as lutas travadas neste hemisfério, entre as duas coroas ibéricas, contribuíram para que se cultivassem as crenças na “livre determinação dos povos para se governar, no respeito à soberania, no horror à intervenção estrangeira em nossos negócios peculiares, como nos alheios e, sobretudo, o reconhecimento da supremacia do preceito da igualdade jurídica entre os Estados, na proscrição da guerra e na adoção da arbitragem como regra para a solução das divergências”⁷¹.

Em linhas gerais, os princípios defendidos por Vargas nos discursos de campanha para a política exterior do Brasil estiveram circunscritos à noção de paz e cooperação, valores que, por sinal, se determinavam mutuamente, já que “só pela cooperação recíproca, é que poderia resultar

⁷⁰ Ibidem, p. 301 e 303-04.

⁷¹ Ibidem, p. 297.

a paz entre os povos, assim como o desenvolvimento material das nossas regiões e o aproveitamento das nossas riquezas, quase totalmente inexploradas”⁷².

Como derivação direta da adesão de Vargas ao princípio da paz, condição para a “felicidade dos povos e para o desenvolvimento de tôdas as atividades criadoras”, explicitou-se também sua opção pelo *panamericanismo*, “uma política fraterna de aproximação e solidariedade entre as nações da América”⁷³. Nas palavras do candidato:

A política exterior do Brasil nunca se desviou das linhas invariáveis do pacifismo e da cooperação. Nunca nos afastamos da tradição de cordialidade internacional, das práticas dos ideais americanistas. (...)

A fraternidade é o sistema inspirador da vida da América. Temos origens comuns, crescemos das mesmas raízes políticas, seguimos análogos estádios de evolução e devemos portanto repartir equitativamente as parcelas de responsabilidade histórica. Somos ramos de uma só família e trabalhamos pelo advento de um mundo mais firme nos seus fundamentos, sem discórdias, ambições, disputas ou rivalidades.⁷⁴

Expressões como “irmãos da América”, “solidariedade continental” ou “comunidade americana” são sinônimos recorrentes nas referências de Vargas à política pan-americana. Esta encontra seu reflexo mais bem acabado nas abordagens sobre a postura do Brasil perante a Segunda Guerra Mundial, a qual caminhou de uma atitude de neutralidade “ativa e vigilante”, “respeitadora de velhos hábitos de comércio e convivência com os povos indefesos e colhidos de surpresa”, para outra “firme e definitiva”, em apoio à “nobre Nação norte-americana”, “corolário de um século de cooperação e solidariedade”⁷⁵.

O mesmo ímpeto que aproximou as nações do continente durante o último conflito mundial deveria, portanto, permanecer no período pós-bélico. Em referência tácita ao Tratado de Assistência Recíproca (TIAR), firmado em 1947, Vargas ressaltou o “sentimento de defesa comum do continente”: “A agressão a qualquer das nações americanas, seja de forma ostensiva, pelas armas, ou de natureza dissimulada nas intromissões internas, representa ameaça e perigo para todos”⁷⁶.

Embora valorizasse os “ideais pan-americanos” como princípios indeclináveis, Vargas não descurava das determinações imperiosas da época. Para ele, o pan-americanismo não deveria estabelecer “sujeições ou dependências além dos Tratados livremente consentidos entre os governos”, assim como os órgãos que o conformavam – a OEA, por exemplo – não deveriam se

⁷² Ibidem, p. 297.

⁷³ Ibidem, p. 30.

⁷⁴ Ibidem, p. 185-86.

⁷⁵ Ibidem, p. 186.

⁷⁶ Ibidem, p. 186.

esgotar em “fórmulas eloqüentes”, mas ao contrário, se concretizar em “obras de cooperação mútua no terreno espiritual, cultural e econômico, dando sentido prático a uma colaboração leal e proveitosa, resguardados, naturalmente, os interesses, os direitos e os melindres de cada soberania” ⁷⁷.

Nesse sentido, Vargas entendia a política pan-americana mais como um meio do que como um fim, já que aos compromissos de cooperação, na área de defesa e de desenvolvimento, somar-se-iam as incertezas e indeterminações do contexto de Guerra Fria:

(...) na atmosfera de incertezas e equívocos perigosos atualmente envolvendo o mundo, os valores espirituais, as conquistas morais e os próprios roteiros da civilização cristã estão ameaçados. O conceito de neutralidade não é mais um mero conceito jurídico: é também uma atitude pragmática. Somos neutros enquanto podemos, não sempre que o queiramos ser ⁷⁸.

Esse pragmatismo na definição de princípios da política externa não se restringia apenas à cooperação político-militar, que as tensões e ameaças do cenário internacional requeriam, mas deveria traduzir-se igualmente em reciprocidade também nos setores estratégicos da economia dos países. É, pois, principalmente pensando através dessa perspectiva que Vargas assimila à potencialização defensiva do país o desenvolvimento das indústrias básicas necessárias à sua manutenção.

E para que essas prioridades estratégicas – defesa e industrialização – se tornassem factíveis, Getúlio Vargas prognosticava uma atuação governamental enérgica, assumindo “a maior parte dos encargos e responsabilidades de tão ousadas iniciativas”, suplementando-a a iniciativa do setor privado. Exemplo claro disso, deveria ser a exploração das reservas petrolíferas brasileiras, a qual não seria confiada a grupos estrangeiros, mas mantida sob o controle do Estado, “para que não se comprometa a nossa soberania política” ⁷⁹.

O teor por vezes nacionalista apresentado no tratamento dispensado a setores estratégicos de “interesse nacional” era logo mitigado pelo pedido de auxílio técnico e financeiro do exterior, já que desses mesmos setores, no cenário bipolar, era exigida colaboração. Com uma entonação aparentemente esbravejante porém apelativa, Vargas replicava:

Fala-se muito em colaboração do Brasil, em solidariedade americana, já não digo para a defesa do continente, mas para a defesa da própria democracia. Está certo. Não o negamos. Mas não se deve exigir do Brasil colaboração e sacrifício, distribuindo aos outros os benefícios. Temos importantes e urgentes problemas a resolver. O petróleo é

⁷⁷ Ibidem, p. 31.

⁷⁸ Ibidem, p. 186.

⁷⁹ Ibidem, p. 189 e 257.

um dêles. Se desejam a nossa cooperação eficiente, devem, primeiramente, auxiliar-nos a conseguir a solução, de acôrdo com os interesses brasileiros, atendendo-os de preferência.

Assim a reciprocidade da cooperação deveria espelhar-se em dois empreendimentos bem sucedidos, símbolos da administração varguista passada: a Companhia Siderúrgica de Volta Redonda e a Companhia Vale do Rio Doce. Nesses dois casos, a “colaboração dos povos de formação democrática” permitiu o concurso do capital estrangeiro e de sua técnica “em troca da garantia por nossa parte, de um abastecimento constante da matéria-prima desejada”⁸⁰.

De acordo com Vargas, isso sim representaria o verdadeiro sentido do “nacionalismo progressista”, ou seja, a conciliação dos “interesses nacionais” com a “participação dos recursos de capital e técnica provenientes do estrangeiro, que, aqui recebidos de braços abertos e cercados de tôdas as garantias e vantagens, venham colaborar efetivamente em nosso desenvolvimento”⁸¹.

De fato, durante a campanha Vargas não se mostrou infenso à colaboração e participação do capital forâneo no desenvolvimento nacional, não obstante a entonação agressiva com que abordou essa relação. Da mesma maneira, não professou um projeto de *desenvolvimento autônomo e independente*, o que seria paradoxal se confrontado com a percepção clara apresentada sobre os problemas econômicos e as dificuldades financeiras. Por outro lado, não defendeu em seus discursos um *projeto subordinado ou diretamente alinhado* a qualquer potência econômica mundial.

A “pecha” nacionalista, sinônimo de oposição à iniciativa privada e ao capital estrangeiro, Vargas creditou-a às acusações de “forças reacionárias”. Defendeu-se portanto:

Não sou, como tendenciosamente afirmam fôrças reacionárias, inimigo da cooperação do capital estrangeiro. Ao contrário, convoquei-o muitas vêzes a cooperar com o Brasil durante os anos de minha administração. Sou adversário, sim, da exploração do capitalismo usurário e oportunista, visando exclusivamente o lucro individual e fugindo à função mais nobre de criar melhores condições de vida para todos. Por isso, sempre preferi e continuo a preferir, como método de ação, o sistema das sociedades de economia mista, no estilo de Volta Redonda, que hoje merece os aplausos de todos os brasileiros⁸².

Há que se admitir, contudo, que havia a busca de certa autonomia nas propostas de campanha do candidato, mas não financeira ou tecnológica. Tratava-se, sobretudo, de garantir, no processo de *cooperação recíproca*, o mínimo de *autonomia decisória*, referente à escolha dos

⁸⁰ Ibidem, p. 277.

⁸¹ Ibidem, p. 277.

⁸² Ibidem, p. 303.

setores da economia que julgava prioritários e à alocação de recursos técnicos e financeiros. Nas palavras de Vargas:

Não nos opomos, como se costuma insinuar, à vinda de capitais estrangeiros para o Brasil. Ao contrário, desejamos que venham. Somos contrários, sim, à entrega de nossos recursos naturais, de nossas reservas ao controle de companhias estrangeiras, em geral a serviço do capital cosmopolita. Falemos claro: o que é imprescindível à defesa nacional, o que constitui alicerce da nossa soberania, não pode ser entregue a interesses estranhos; deve ser explorado por brasileiros com organizações predominantemente brasileiras e, se possível, com alta percentagem de participação do Estado, evitando-se desse modo a penetração sub-reptícia de monopólios ameaçadores. Quando o meu Governo iniciou as gestões para a grande exploração siderúrgica, não faltaram vozes agourentas e interesseiras, que prognosticassem o nosso fracasso. Mas Volta Redonda está aí, trabalhando e liberando a economia nacional dos pesados encargos e, principalmente, colocando-nos a salvo das emergências de guerra, quando os imperativos da luta não permitam aos nossos fornecedores suprir satisfatoriamente as nossas necessidades também vitais ⁸³.

Tais princípios, diretrizes e prioridades estratégicas da política externa brasileira, Getúlio julgava desempenhar nas relações internacionais amparando-se em dois aspectos táticos de sua proposta: a diversificação da agenda externa brasileira e a reestruturação do aparato diplomático do Estado ⁸⁴.

Conquanto Vargas reservasse lugar fundamental para a política pan-americana, consubstanciada durante o pós-guerra na OEA e no TIAR, acreditava também ser necessário aprofundar os laços com a Europa e a América do Sul. Coerente com sua visão de que caberia posição de destaque para o Brasil no concerto mundial, valorizando os organismos internacionais como instrumento para “equilibrar as forças dos países militarmente mais fracos com as duas maiores potências” ⁸⁵, Getúlio atribuía à diplomacia a função de manter contato direto do país com outros Estados, informando e aconselhando o governo em assuntos importantes.

Desse modo, apesar dos “laços naturais que nos une às Américas”, era necessário ao Brasil incrementar seus vínculos com a Europa, já que sua recuperação econômica abriria novos mercados de exportação e importação, principalmente de bens de produção que o país precisava. Significava retornar “às posições primitivas”, quando Alemanha, França e Itália se constituíram em grandes parceiros comerciais para o Brasil. Era o momento, portanto, de aproveitar o equilíbrio das relações do comércio internacional. A Europa também propiciaria a mão-de-obra

⁸³ Ibidem, p. 258.

⁸⁴ Cf. MRE. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro, Serviço de Publicações da Divisão de Documentação, 1951.

⁸⁵ Getúlio Vargas, *Op. cit.*, 1951. p. 299.

especializada, de onde o técnico e o operário viriam acompanhando as máquinas importadas, e de onde a lavoura nacional receberia os braços dos quais necessitava ⁸⁶.

Retomando os ideais pan-americanos, o candidato Vargas justificava sua atenção sobre o continente europeu: “Estreitando os nossos laços políticos, econômicos e culturais com a Europa, estaremos prestando também um serviço relevante a todo o hemisfério. Pois hoje, não é possível ser um amigo real da América, sem ter sempre na devida conta os interesses da Europa” ⁸⁷.

O outro foco da atenção de Vargas recaía sobre a América do Sul. Em discurso pronunciado na cidade de Uruguiana, ao final de sua campanha, Getúlio rememorou seus entendimentos com o presidente argentino Augustín P. Justo (1932-1938) acerca da construção de uma ponte sobre o rio Uruguai e da cordialidade das relações entre os dois países durante a Segunda Guerra ⁸⁸. Enfatizou ainda os princípios de harmonia e paz que “sempre” predominaram na convivência continental e os laços geográficos e históricos do Novo Mundo que favorecem a “união dos povos da América”. Lembrou, ademais, o “ambiente de cordialidade e simpatia” que reina no relacionamento entre a opinião pública das duas nações. E, em referência à Ponte Internacional, asseverou: “(...) se eleito, envidarei todos os esforços no sentido de fazer cessar as restrições que pesam sobre o tráfego recíproco, para o restabelecimento da desejada unidade cultural e econômica”. Antes, portanto, teria dito: “E este ambiente de amizade e cordialidade pretendo manter e desenvolver, não só com a República Argentina, como com todos os países americanos” ⁸⁹.

A fim de tornar exequíveis as prerrogativas imputadas à política externa do segundo governo Vargas, condizentes com a posição de relevância do Brasil na nova ordem internacional, fazia-se necessária uma reestruturação dos órgãos diplomáticos a serviço do país. A diplomacia não deveria ser mais atribuição para “homens de Estado”, motivo de “simples presença” ou

⁸⁶ Ibidem, p. 300.

⁸⁷ Ibidem, p. 301.

⁸⁸ Em 1933, o General Justo, acompanhado do seu ministro de relações exteriores, Carlos Saavedra Lamas, visitou o Rio de Janeiro, onde recebeu calorosas homenagens e a patente de General do Exército brasileiro. Em comum acordo com Vargas, assinou vários convênios, que abrangeram desde o intercâmbio cultural e turístico até acordos e tratados de outras naturezas, entre os quais o de Comércio e Navegação e um protocolo adicional sobre o comércio de trigo e erva-mate. Naquela oportunidade, foi também assinado o Tratado Anti-Bélico de Não-Agressão e de Conciliação, em vista das tensões que a Guerra do Chaco, entre Paraguai e Bolívia, ocasionavam na região. Posteriormente, além de Brasil e Argentina, mais quatro países aderiram: Chile, México, Paraguai e Uruguai. Em 1935, Vargas, juntamente com o Chanceler José Carlos de Macedo Soares, viajou para Buenos Aires, onde se reuniu com outros países para solucionar o conflito do Chaco. A cooperação entre os dois países levou ao imediato cessar-fogo e à convocação de uma Conferência de Paz. Cf. Luiz A. M. Bandeira. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina – Brasil (1930-1992)*. 2 ed. São Paulo: Ensaio, 1995. p. 28 e 30.

⁸⁹ Vargas, *Op. cit.*, 1951. p. 615 e 614, respectivamente.

“elegâncias sedizas a serviço de relações improvisadas”, mas sim ter uma “orientação adequada e estruturação conveniente”⁹⁰.

Antes mesmo do término do conflito mundial em 1945, dizia Getúlio, fora prevista a reforma do Itamaraty, de modo que a pasta das Relações Exteriores pudesse “acompanhar o aumento da projeção internacional do Brasil”. Portanto, “reforma ampla, funcional e orgânica, que não poderia esgotar-se de um só lance”⁹¹.

No período pós-bélico, por conseguinte, o Ministério das Relações Exteriores deveria assumir de forma progressiva o “papel de vigilância, exame, estudo e meditação de tudo quanto ocorre no mundo econômico que nos cerca”. Também no plano cultural, a política exterior brasileira precisaria ser orientada para absorver e adquirir novos conhecimentos, a exemplo de promover o envio de estudantes aos Estados Unidos e à Europa para que de lá regressem munidos de conhecimentos científicos e artísticos.

Além dessa nova orientação funcional, Vargas previa também uma mudança estrutural, que talvez exigisse a criação de um Subsecretariado de Estado que auxiliasse o titular da Pasta; a organização de Conselhos de Estudos especializados em assuntos políticos, econômicos e culturais de todos os continentes; a reorganização do Serviço de Imprensa; a designação de adidos culturais junto a todas as Missões Diplomáticas da América Latina, etc. Pretendia-se, portanto, “(...) revivificar, enfim, a nossa diplomacia, os meios de ação, de modo a podermos contar com uma atividade verdadeiramente inteligente e atenta ao aproveitamento das oportunidades, com uma política externa dinâmica e, sobretudo, muito brasileira”⁹².

Em síntese, o candidato Getúlio Vargas possuía uma concepção abrangente e coerente da política externa que esperava imprimir ao país, se eleito. Defendia ademais um lugar de destaque ao Brasil nas relações internacionais, valorizando seu passado recente e buscando uma inserção participativa na política internacional. Tinha claro, pois, as diretrizes e princípios que regeriam a atuação exterior brasileira, apostando na paz e na cooperação como as prerrogativas que abririam espaços para a execução das prioridades estratégicas incutidas na política externa, a saber: o desenvolvimento econômico e proeminência internacional do Brasil. Para tanto, previa igualmente uma tática de consecução daqueles objetivos, assentada na ampliação da agenda

⁹⁰ Ibidem, p. 303.

⁹¹ Ibidem, p. 304.

⁹² Ibidem, p. 305.

externa brasileira para a Europa e a América do Sul e numa reestruturação funcional do Itamaraty compatível com os desígnios brasileiros nas relações internacionais do pós-guerra.

Eleito com 48,7% dos votos (quase 3.850.000), contra 29,6% de Eduardo Gomes pela UDN e 21,5% de Cristiano Machado pelo PSD, Getúlio Vargas contou com o apoio de amplos setores da sociedade, caracterizando uma base de sustentação heterogênea com significativo reflexo sobre a composição de seu ministério e as decisões políticas tomadas ao longo de seu mandato, isto é, Getúlio deparar-se-ia no seu segundo período com significativos problemas advindos de sua sustentação política. Na Câmara, porém, vencera a oposição a Vargas. Das 304 cadeiras, a maioria coube ao PSD (112), seguido pela UDN (81), pelo PTB (51) e pelo PSP (24). As restantes ficaram divididas entre os pequenos partidos.

Da vitória nas urnas a 3 de outubro à posse em 31 de janeiro de 1951, Vargas dedicar-se-ia, de um lado, à composição de seu gabinete ministerial, ao qual esperava aglutinar representações políticas variadas, de modo a garantir o apoio que lhe faltara durante a campanha. Internamente, tais articulações ficaram sob a responsabilidade de Danton Coelho, um eminente petebista. De outro, preocupavam-no os interesses externos a que se associaria seu governo, que sob os cuidados de João Neves da Fontoura⁹³ já foram sendo definidos neste interstício de três meses até sua diplomação.⁹⁴

⁹³ João Neves da Fontoura, político gaúcho, ocupou alguns cargos legislativos estaduais e federais na década de 1920. Em 1930, Fontoura integrou a corrente, no interior da Aliança Liberal, também composta por Oswaldo Aranha, que denunciava a ocorrência de fraudes na eleição e defendia o caminho insurrecional para evitar a posse de Júlio Prestes. Com a posse de Vargas na presidência, foi nomeado consultor jurídico do Banco do Brasil, após recusar a interventoria-federal no Rio Grande do Sul e o ministério da Justiça. Defendendo a volta do país ao regime constitucional, aproximou-se dos grupos dirigentes paulistas, derrotados na Revolução Constitucionalista de 1932. Após dois anos no exílio, retornou ao Brasil para assumir mandato na Câmara Federal, onde integrou a minoria em oposição à Vargas. Em 1936 aproximou-se progressivamente de Getúlio e durante o Estado Novo voltou a ocupar o posto de consultor jurídico do Banco do Brasil e, a partir do início da década de 40, passou a desempenhar missões diplomáticas junto a organismos latino-americanos. Entre maio de 1943 e fevereiro de 1945, dirigiu a embaixada brasileira em Portugal. Ao regressar ao Brasil em 1945, encontrou o país vivendo o clima da redemocratização. Ingressou então no Partido Social Democrático (PSD) em apoio à candidatura de Eurico Gaspar Dutra, que eleito nomeou-o para ministro das Relações Exteriores, cargo que ocuparia apenas no ano de 1946 (31/01/1946 a 11/12/1946). Nas eleições presidenciais de 1950, foi um dos líderes da facção do PSD que apoiou a candidatura presidencial de Vargas, em detrimento do candidato do partido, o mineiro Cristiano Machado. No segundo governo Vargas, voltaria a ocupar o cargo de ministro das Relações Exteriores até a reforma ministerial de junho de 1953, período em que se mostrou partidário de um alinhamento político irrestrito aos Estados Unidos. Sua escolha para coordenar as relações externas da transição do governo Dutra para o de Vargas deve-se às pressões exercidas pelos Estados Unidos para que o Brasil indicasse rapidamente um interlocutor a fim de discutir sua participação na Conferência de Washington, convocada em 18 de dezembro de 1950 para realizar-se nos meses de março/abril de 1951.

⁹⁴ GV 50.11.02, GV 50.12.26, GV 50.12.29, Cartas de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (02/11/1950), (26/12/1950) e (29/12/1950), respectivamente.

Apesar das suspeitas que pudessem ser acalentadas, seja pelo tom agressivo de alguns de seus discursos ou pela forte repercussão da oposição interna, o sucesso do candidato Vargas nas urnas foi saudado com entusiasmo nos círculos internacionais ⁹⁵. Tanto na ONU como na imprensa norte-americana Getúlio fora bem acolhido pela perspectiva de cooperação que o Brasil sob sua liderança poderia desempenhar, “em nenhum modo semelhante a que representa os ditadores sul-americanos” ⁹⁶. Em viagem pelos estados norte-americanos, Valentim Bouças, empresário e conselheiro econômico pessoal de Vargas, notou, em onze deles, manifesta receptividade, ainda que o perigo de união Vargas-Perón fosse temido por “alguns Patrícios” ⁹⁷.

Nestes três meses que separam as urnas do Catete, o novo presidente procurou se aproximar, estabelecer laços a serem reforçados num futuro próximo, tanto no sul como no norte do continente.

No hemisfério sul, a ênfase esteve voltada para a vizinha Argentina. Por meio do Embaixador brasileiro, Batista Lusardo, Vargas tratou de estreitar laços com o governo peronista para quem a amizade brasileiro-argentina era a base sobre a qual “en el futuro puede construirse (...) un entendimiento completo” ⁹⁸. Nesses primeiros contatos informais, pois intermediados por terceiros, prevaleceram as declarações genéricas de coincidência de pontos de vista sobre as relações entre os dois países; uma “política de harmonia”, portanto ⁹⁹. Não obstante, arremedos de vínculos mais formais também foram tentados, no que se refere principalmente às relações comerciais. Em conversa com representante portenho, Vargas, segundo relato de seu interlocutor, firmou a intenção de se estabelecer um “convenio comercial” à maneira de compensação mútua, sob o princípio de “igualdad de tratamiento” ¹⁰⁰.

Esses primeiros contatos entre Getúlio Vargas e Juan Perón, embora esboçassem perspectivas alvissareiras de aproximação entre os dois países, possuíam a inconveniência de

⁹⁵ Em memorando confidencial ao presidente Truman, datado de 1/05/1950, o Secretário de Estado (Dean Acheson) observou: “No momento (Vargas) advoga, possivelmente por razões internas, uma política socialista e definitivamente nacionalista... Caso se torne o próximo presidente, (Vargas) deverá seguir esta linha, o que poderá colidir com a política que estamos tentando propagar no campo das relações internacionais”. Apud Pedro S. Malan, *Op. cit.*, 1986. Segundo este autor, no mesmo documento, o remetente nota que Vargas certamente faria agressivas e persistentes demandas por ajuda financeira e outros tipos de assistência, insistindo na contribuição brasileira durante a guerra e no caráter de “tradicional aliado” dos Estados Unidos, mas que apesar disso não haveria uma deterioração das relações com os Estados Unidos, se eleito. (p. 70)

⁹⁶ GV 50.10.08, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (08/10/1950).

⁹⁷ GV 50.10.00/7, Carta de Valentim Fernandes Bouças a Getúlio Vargas (10/1950).

⁹⁸ GV 50.07.06, Carta de Juan Domingos Perón a Getúlio Vargas (06/07/1950).

⁹⁹ GV 50.10.31/2, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (31/10/1950).

¹⁰⁰ GV 50.10.18/2, Carta, sem assinatura, a Juan D. Perón (18/10/1950).

aguçar a oposição da imprensa e dos partidos no Brasil, contestação que Vargas não gostaria de enfrentar antes mesmo de assumir o cargo presidencial, mas que, apesar de toda a diligência no trato com a Argentina, se apresentaria como um dos fatores de crise do governo a partir de 1953¹⁰¹. Há indícios inclusive de que o governo peronista teria financiado a campanha presidencial de Getúlio Vargas e, mesmo antes de ser eleito, ambos teriam se comprometido a criar uma união aduaneira a partir de um acordo entre os presidentes da Argentina, Brasil e Chile (o Pacto ABC). Contudo, a correlação de forças desfavorável à Vargas no Congresso Nacional o fez desistir de formalizar, pelo menos no início de seu governo, o acordo secreto com Perón, autorizando por isso o presidente argentino a estabelecê-lo primeiramente com o líder chileno General Carlos Ibañez del Campo, o que foi feito em 20 de fevereiro de 1953 com a assinatura da Ata de Santiago.¹⁰²

No outro extremo do continente, os Estados Unidos constituíam, não apenas para o Brasil mas para qualquer país capitalista, o epicentro de suas relações exteriores no pós-guerra. Naquela ocasião, sobretudo, as atenções brasileiras sobre o governo norte-americano assumiam ênfase especial: tratava-se das conversações preparatórias à IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos.

Além da Conferência de Washington, marcada para março/abril de 1951, as tensões internacionais, principalmente com o início da Guerra da Coréia, tornavam o momento favorável a negociações vantajosas, pois havia uma “atmosfera de grande interesse pelo Brasil, e mesmo um desejo de cooperar francamente”¹⁰³.

A tarefa de fortalecer, portanto, a cooperação com os Estados Unidos esteve a cargo de João Neves da Fontoura, convidado por Vargas para coordenar a transição entre seu governo e o atual, em vista da importância que a política externa assumia diante da convocação da conferência interamericana¹⁰⁴. Neves da Fontoura, além de ser um político experiente de longa

¹⁰¹ Sobre a oposição da imprensa brasileira às relações brasileiro-argentinas, cf. Paulo Renan de Almeida. *Perón-Vargas-Ibañez – Pacto ABC – Raízes do Mercosul*. Rio Grande do Sul: Edipucrs, 1998.

¹⁰² Cf. Hamilton Almeida. *Sob os olhos de Perón: o Brasil de Vargas e as relações com a Argentina*. Rio de Janeiro: Record, 2005. Cap. I, II e III.

¹⁰³ GV 50.10.00/7, Carta de Valentim Fernandes Bouças a Getúlio Vargas (10/1950).

¹⁰⁴ GV 50.12.20; GV 50.12.26, Cartas de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (20/12/1950) e (26/12/1950), respectivamente. A entrada da China no conflito coreano, em outubro/novembro, impondo sensível recuo às tropas comandadas pelos Estados Unidos, foi o alerta para o recrudescimento da percepção belicista norte-americana sobre a Guerra Fria. À expansão e ao fortalecimento da política de *containment* norte-americana em todo canto do mundo, seguiu-se a Declaração de Emergência Nacional pelo presidente Truman em 15 de dezembro de 1950. No dia 18, com base no art. 39 da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) foi convocada a IV Reunião de Consultas entre os chanceleres americanos.

data, seria um nome a despertar confiança nas autoridades norte-americanas, pela sua declarada posição a favor de uma aproximação mais estreita com os Estados Unidos, além de sua conhecida postura conservadora, jurdica e anticomunista. Esse papel era de grande importância naquele momento de transição entre os governos ainda mais pelo fato de que a candidatura e eleição de Vargas à presidência estiveram envolvidas em um clima de suspeição e incerteza quanto aos rumos a serem tomados pelo novo governo no Brasil.

O tom dos primeiros diálogos, no entanto, passava pela exposição das deficiências da “cooperação americana no cenário econômico”, as quais dificultavam a boa marcha das relações entre os dois países. Tais relações – lembrava Fontoura ao Embaixador norte-americano no Brasil – ainda se ressentiam da intromissão de Adolph Berle Jr. em 1945 ao cabo do Estado Novo. Herschel Johnson, por outro lado, ponderava as críticas afirmando a formação iminente de uma comissão mista para examinar o problema da cooperação econômico-financeira, e que a Vargas caberia a última palavra para sua instalação ¹⁰⁵.

Diante desse misto de expectativas brasileiras e interesse norte-americano pelo Brasil, fazia-se necessário potencializar a capacidade de barganha do governo Vargas, assentada em bases objetivas e coerentes de reivindicações sobre as quais repousariam os princípios e as prioridades estratégicas esboçadas durante a campanha presidencial. Num aceno otimista Valentim Bouças sugeria a Vargas: “Estou convencido, entretanto, de que um Embaixador amigo seu na Argentina, contrabalançado por um outro grande e inteligente em Washington, o Brasil poderia tirar muito leite... em dollars – e cooperação industrial e técnica” ¹⁰⁶.

De fato, naquele contexto internacional, as perspectivas otimistas do Brasil nas suas relações com os Estados Unidos tinham sua razão de ser. Este país estava engajado em um grande plano militar (NSC 68), cujo foco central recrudescia na Ásia. Nessas condições, previa-se uma escassez de matérias-primas e restrições às exportações. Na avaliação de autoridades brasileiras, era esse o momento de desenvolver uma política muito hábil, definindo um plano, um programa bem elaborado, para requisição de apoio financeiro dos Estados Unidos ¹⁰⁷.

Em seu conjunto, as negociações brasileiras com o governo norte-americano, durante os três meses entre a vitória eleitoral e a posse na presidência, significaram a abertura de canais de

¹⁰⁵ GV 50.11.02, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (02/11/1950).

¹⁰⁶ GV 50.10.00/7, Carta de Valentim Fernandes Bouças a Getúlio Vargas (10/1950). (grafia original)

¹⁰⁷ Ibidem. Conforme veremos nos itens seguintes, a argumentação de João Neves da Fontoura, nas negociações com autoridades norte-americanas sobre os temas a serem tratados na conferência interamericana e sobre a cooperação bilateral Brasil - Estados Unidos, seguem o mesmo raciocínio.

reivindicações mútuas, compreendendo os interesses específicos de cada nação. Em outras palavras, o diálogo entre autoridades dos dois países teve como característica as exigências brasileiras de maior cooperação técnica e financeira dos Estados Unidos em contrapartida às requisições norte-americanas de maior comprometimento estratégico-militar do Brasil. De maneira geral, tais conversações estiveram vinculadas à definição da agenda de ambos os países para a Conferência de Washington, mas abriram espaço para as negociações bilaterais americano-brasileiras se desenvolverem, e de onde se desdobrariam os principais resultados desse relacionamento ao longo do governo Vargas.

Antes mesmo de assumir a presidência, o que se deu a 31 de janeiro de 1951, Getúlio Vargas buscou garantir condições favoráveis nas relações internacionais para as necessidades e os interesses brasileiros. Embora a Argentina pudesse supri-los de alguma forma, principalmente pela complementaridade comercial com o Brasil, era nos Estados Unidos que o governo Vargas poderia conquistar o apoio para sua política de desenvolvimento, sobretudo no que se refere aos aspectos relativos ao seu financiamento e execução.

Nas cerimônias de posse, os discursos de Vargas, sempre em termos abrangentes, procuravam ressaltar as feições da política externa definidos durante a campanha. Paz e cooperação eram tomadas como preceitos imprescindíveis nas relações internacionais entre países democráticos. Apesar de brindar o fortalecimento das relações interamericanas, enquanto desdobramento dos esforços conjuntos de guerra, Vargas não deixou de salientar a importância que o continente europeu poderia desempenhar em seus projetos de governo¹⁰⁸. Em que pese sua retórica de projeção internacional e diversificação da agenda externa do Brasil, o fato é que suas perspectivas políticas e econômicas encontrariam inflexivelmente nos Estados Unidos as fontes de recursos possíveis tal como o Brasil lhes necessitava.

Na mesma oportunidade, Getúlio Vargas divulgou a composição de seu ministério, cujos gabinetes refletiam as diversas alianças de sua campanha eleitoral e um esforço político de conciliação.¹⁰⁹ Ao PSD coube a maioria das pastas, com João Neves da Fontoura na do Exterior, Horácio Lafer (representante de um poderoso grupo econômico paulista) na da Fazenda, Francisco Negrão de Lima na pasta da Justiça (por influência do governador Juscelino

¹⁰⁸ Conferir discursos pronunciados no Itamaraty e no Copacabana Palace perante as missões especiais em 1/2/1951 e 2/2/1951, respectivamente. In Getúlio Vargas. *O Governo Trabalhista do Brasil*. Vol.I. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952. p. 33-35 e 39-40.

¹⁰⁹ Paulo Brandi, *Op. cit.*, 1985. p. 236-37

Kubitschek) e Ernesto Simões Filho na pasta da Educação e Saúde. O PSP de Ademar de Barros recebeu o Ministério da Viação e Obras Públicas, entregue a Álvaro Pereira de Sousa Lima. Ademar também influenciou na escolha do presidente do Banco do Brasil, Ricardo Jafet, o maior contribuinte da campanha eleitoral de Getúlio. O PTB, partido de Vargas, recebeu apenas um ministério, o do Trabalho, entregue a Danton Coelho. Para a pasta da Agricultura, foi escolhido João Cleófas, líder da UDN em Pernambuco ¹¹⁰.

Às pastas militares, Getúlio nomeou Estillac Leal para o Ministério da Guerra, o coronel Nero Moura para o da Aeronáutica e o almirante Renato Guillobel para a pasta da Marinha. O nome de Estillac teve o claro sentido de prestigiar a ala nacionalista do Exército, causando intensas polêmicas nos círculos militares. A nomeação de Nero Moura também foi questionada, devido às suas ligações pessoais com o presidente, de quem fora piloto particular.

Lourival Fontes, ex-diretor do DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda) no Estado Novo, foi escolhido como chefe do Gabinete Civil da Presidência e o general Espírito Santo Cardoso recebeu a chefia do Gabinete Militar. Vargas designou ainda o general Ciro Rio Pardense de Resende para o Departamento Federal de Segurança Pública. O general Ângelo Mendes de Moraes foi mantido na prefeitura do Distrito Federal até março de 1951, quando então o Senado indicou para o cargo o engenheiro João Carlos Vital.

Ao seu gabinete, o presidente Vargas qualificou-o inicialmente de “ministério da experiência”, talvez no intuito de atenuar a surpresa causada pela predominância conservadora, deixando a entender que seria substituído, caso os objetivos do governo não fossem atingidos. Ainda dentro dessa estratégia de conciliação, o presidente indicou seu ex-ministro da Educação, Gustavo Capanema, para o cargo de líder da maioria na Câmara, constituída pelo PSD, PTB e PSP, contando com a sua reconhecida habilidade política e o seu bom relacionamento com figuras destacadas da UDN, como Afonso Arinos de Melo Franco, líder da minoria.

E finalmente, além de seu gabinete ministerial, Getúlio decidiu criar um órgão de Assessoramento e planejamento econômico, diretamente ligado à Secretaria da Presidência, cuja direção coube a Rômulo de Almeida, a convite do próprio Vargas. Integraram ainda a Assessoria da Presidência da República técnicos de posições nacionalistas, entre os quais Jesus Soares Pereira, João Neiva de Figueiredo, Inácio Rangel, Cleanto de Paiva Leite e Tomás Pompeu Acióli

¹¹⁰ Durante a campanha, Getúlio fizera um acordo de apoio eleitoral mútuo com João Cleofas, candidato ao governo pernambucano contra Agamenon Magalhães, do PSD. Derrotado nas urnas pelo candidato pessedista, Cleofas aceitou o convite de Getúlio apesar da pressão exercida pela direção nacional da UDN.

Borges. Caberia à Assessoria o planejamento da atuação econômica do governo Vargas dentro de uma perspectiva estatizante do desenvolvimento nacional.

A composição politicamente heterogênea deste ministério, embora em teoria dificultasse a mobilização de apoio a iniciativas e ações propostas por Vargas no decorrer de seu mandato, alimentando inclusive a discórdia e a oposição dentro do governo, era naquele contexto democrático uma articulação necessária à governabilidade do candidato eleito. O caráter conservador do gabinete de Getúlio não impediu, contudo, seu governo de fomentar políticas e tomar decisões de grande envergadura para a economia e a sociedade brasileira.

Como veremos daqui em diante, Getúlio Vargas paradoxalmente beneficiou-se de articulações e composições políticas de naturezas distintas, operando no plano tático em diferentes frentes e com aliados diversos, alimentando inclusive alguns conflitos, sempre visando assegurar a contribuição mais ampla para a realização dos objetivos que pretendia alcançar na consecução de suas políticas. Característica esta, portanto, que garantiria a exequibilidade de sua política externa diante de um contexto doméstico e internacional adverso.

2.2 - A Conferência de Washington e as bases das negociações bilaterais Brasil - Estados Unidos.

Devemos agora planejar, enquanto tarefa primária, o fortalecimento e o uso coordenado de nossas forças defensivas neste hemisfério. Devemos também considerar como podemos melhor usar nossa força para apoiar a causa da liberdade contra agressões em todo mundo.

O sucesso de nosso programa de defesa depende de nossa força econômica. Nestes tempos difíceis, a produção para a defesa deve ter clara prioridade sobre nossos recursos econômicos. Teremos que aumentar a produção de materiais estratégicos. Teremos que redirecionar a capacidade fabril para os propósitos defensivos (...).

*Diferentes uns dos outros, alguns mais dotados do que os vizinhos, regiões mais populosas ao lado de regiões mais desertas, escalas diferentes de riquezas, quatro línguas dominantes, tudo isso faria do panamericanismo não uma soma impossível de quantidades heterogêneas, mas um princípio, um sentimento comum, que se vem aplicando mais no plano político e militar, mas que urge estender densamente ao plano econômico para que se consolide o sistema (...).**

O recrudescimento das tensões internacionais no início dos anos 50 envolveu, por intermédio da orientação globalista do governo de Washington, os países latino-americanos. Expressão clara da busca de cumplicidade hemisférica na luta ideológica e no esforço bélico dos Estados Unidos foi a convocação pelo Secretário de Estado Dean Acheson, em 18 de dezembro de 1950 – sem que fossem dadas indicações mais precisas de seus desígnios e oportunidade¹¹¹ – de uma conferência interamericana a realizar-se em março/abril de 51. Por definição, expressa no 39º artigo do regimento da OEA¹¹², tal expediente somente se faria imprescindível em caso de guerra ou guerra iminente, a exemplo de janeiro de 1942, quando se realizou no Brasil a III Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos. Nas duas oportunidades, entretanto, pretendiam os Estados Unidos promover medidas de mobilização conjunta de emergência, refletindo o sentido de urgência de sua política em direção à América Latina.

* Trechos dos discursos de Harry Truman, presidente dos Estados Unidos, e João Neves da Fontoura, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, respectivamente, pela ocasião da sessão inaugural da IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, em 26 de março de 1951. (tradução própria).

¹¹¹ GV 51.03.16/1, Carta de Rômulo de Almeida a Getúlio Vargas (26/03/51).

¹¹² Há duas formas sob as quais funciona o Parlamento Internacional das Américas: a das assembleias ordinárias normais, que ocorrem a cada quinquênio, denominadas Conferências Internacionais Americanas; e aquela em que se enquadra a referida Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, vigente desde 1936, cuja realização depende de uma situação de emergência de guerra.

Diante desse novo alento que o conflito coreano significou para o fortalecimento das relações hemisféricas, o Brasil assumiria um lugar de destaque nos propósitos de Washington para a região. A partir de junho de 1950, o governo dos Estados Unidos empenhou-se em assegurar uma ativa cooperação econômica e militar do Brasil, em parte porque tal colaboração seria um exemplo que outros países sul-americanos deveriam seguir. O apoio brasileiro, acreditava-se, traria não apenas um respaldo material – envio de tropas e fornecimento de matérias-primas – mas, sobretudo, imprimiria legitimidade às requisições da superpotência a outros países do continente.

Não obstante, o sucesso da aproximação dos Estados Unidos em relação ao Brasil exigiria mais do que uma exímia retórica; passaria necessariamente pela concessão de ganhos reais que amenizassem a desconfiança que as autoridades brasileiras sustentavam contra eles. Em Julho de 50, o Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), o norueguês Trygve Lie (02/1946 a 11/1952), visitou o Brasil a pedido do governo norte-americano a fim de pleitear o envio de tropas brasileiras para o *front* asiático. Ao mesmo tempo, Washington manifestou seu apoio à reeleição do Brasil ao Conselho de Segurança e prometeu ainda imediata liberação de \$25 milhões de dólares do Export & Import Bank (Eximbank) necessários à compra de equipamentos siderúrgicos para a Usina de Volta de Redonda. Além disso, com o desenrolar das negociações, o governo Dutra conseguiu de Edward Miller, Secretário Assistente para Assuntos Latino-americanos, o comprometimento de abertura de crédito para o Brasil no Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) no valor de \$250 milhões e a esperança de se conseguir mais \$100 milhões do Eximbank. Naquele mesmo ano, os governos dos dois países concordaram em criar uma Comissão Conjunta Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, conforme previsto no alvissareiro Ponto IV do presidente Truman.¹¹³

Em que pese todo empenho das autoridades brasileiras nas negociações bilaterais com os Estados Unidos e a oportunidade que o momento internacional apresentava, o governo Dutra não poderia assumir compromissos que envolvessem seu sucessor em qualquer empreendimento militar ambicioso, como exigiam os Estados Unidos em contrapartida. De

¹¹³ Stanley E. Hilton. The United States, Brazil, and the Cold War, 1945-1960: End of the Special Relationship. *The Journal of American History*, vol.68, n.3, Dec., 1981. p. 606-608.

mão atadas, restaria a Dutra contribuir com o novo presidente eleito para os preparativos da delegação brasileira à Conferência de Washington.

Como mencionado no capítulo anterior, as conversações que previam a transição da política externa brasileira do governo Dutra para o de Vargas desenrolaram-se durante os três meses que separaram o pleito da posse oficial. Nesse interstício, e pela oportunidade mesma que a definição da “Agenda” da IV Reunião de Consulta propiciava, foram sendo tecidos os primeiros contatos entre os governos Vargas e Truman. Na concepção dos dois países, esse era o momento de se fortalecer os laços cooperativos entre si ¹¹⁴, ainda que a discrepância das pautas de negociação fosse um obstáculo que somente os anos mostrariam intransponível.

Ainda em dezembro de 1950, o futuro Ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, encontrou-se com o Embaixador Americano, Herschell Johnson, de quem recebeu uma nota confidencial sobre as “boas disposições” do governo norte-americano para com o Brasil, e cujo conteúdo antecipava os temas a serem abordados durante a Conferência de Washington:

1º - Ambos os Governos, declarando solenemente a sua decisão de fomentar o entendimento e a boa vontade internacionais, de manter a paz no mundo e de agir como fôr mutuamente convencionado para eliminar as causas de tensão internacional, reafirmam as suas obrigações militares, assumidas por convênios ou tratados bilaterais ou multilaterais, em que ambos sejam partes.

2º - O Governo dos Estados Unidos do Brasil, com a assistência prevista neste acordo, compromete-se a proceder, de maneira compatível com a sua estabilidade política e econômica, tanto quanto o permitam os seus recursos humanos, riquezas naturais, facilidades e estado geral econômico, no sentido de desenvolver o seu próprio poder defensivo e o poder defensivo do Hemisfério Ocidental e, conseqüentemente, do mundo livre. ¹¹⁵

Tratava-se, na verdade, dos primeiros passos das relações bilaterais entre os dois países durante o segundo Vargas, embora o teor da nota já desse mostra das bases em que se daria a cooperação recíproca, vale dizer, tudo deveria condicionar-se à situação de emergência de guerra do período.

Fontoura, no entanto, não se deixou seduzir pelo apelo colaboracionista da embaixada norte-americana. Em carta sugeriu a Vargas a conveniência de explorar aquela proposição, acrescentando: “estabelecimento de bases cooperativas entre os Estados Unidos e os países produtores de minerais estratégicos também para industrializá-los nos países que os produzem”.

¹¹⁴ GV 50.11.02, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (2/11/50); e GV 50.12.20, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (20/12/50).

¹¹⁵ GV 50.12.29, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (29/12/50).

E exemplificava: “É o mesmo que o ferro: industrializamos em Volta Redonda e o exportamos in natura pelo Rio Doce”.¹¹⁶

Conquanto esse primeiro contato evidenciasse apenas os aspectos militares da cooperação, as autoridades brasileiras estavam cientes de que as tratativas por conta da realização da Conferência de Washington possuíam um traço duplo: econômico-financeiro e militar¹¹⁷. Seria necessário, pois, explorar meticulosamente as circunstâncias e evitar os condicionamentos impostos pelos interesses da nação sede, em suma: “tudo vai depender de uma política realista entre o teu governo e o governo dos Estados Unidos, advertia Neves a Vargas”.¹¹⁸

Para o Brasil as circunstâncias não poderiam ser mais promissoras. As necessidades estratégicas norte-americanas convergiam com os propósitos varguistas, também esboçados durante a campanha, de industrializar os recursos naturais com proveitos para a “defesa nacional”.

A resposta de Vargas à nota confidencial da Embaixada norte-americana era esperada com certa ansiedade, pois certos também eram os frutos a serem colhidos dessa aproximação. Valentim Bouças, conselheiro econômico pessoal de Vargas, em conversa com Fontoura, alertava para uma publicação “reservada” norte-americana que demonstrava “especificamente” o interesse dos Estados Unidos em investir um bilhão de dólares em várias áreas no Brasil, dentre as quais se destacavam: energia, transportes, produção expansiva de matérias-primas destinadas à defesa, produção de alimentos, saúde pública e assistência social. Em vista de tal perspectiva, Fontoura alertava Vargas:

Se os E. Unidos querem, para a defesa do continente, comprar-nos minerais estratégicos ou matérias bélicas, devemos concordar com a venda a preço real, mas, ao mesmo tempo, postularmos auxílio financeiro para construirmos aqui fábricas de materiais bélicos indispensáveis à indústria de guerra, como enxofre, azoto sintético, etc. Estou estudando o caso com técnicos.¹¹⁹

Insistindo no alvitre, uma comissão técnica brasileira preparou um memorando aprovado pelo novo presidente, e enviado ao Departamento de Estado, fixando a nova política exterior do Brasil, principalmente no que se relacionava à cooperação econômica. Na opinião de Clodoaldo

¹¹⁶ Ibidem, grifo original.

¹¹⁷ GV 50.12.28, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (28/12/50).

¹¹⁸ GV 51.01.01, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (1/01/51).

¹¹⁹ Ibidem. Grifos do Original. Segundo Moniz Bandeira, João Neves da Fontoura “notabilizara-se pela sua posição francamente pró-americana”. Seu ponto de vista de que o Brasil exigisse a instalação de fábricas junto às fontes de minerais estratégicos, como condição para entregá-los aos Estados Unidos, ia ao encontro dos interesses da Standard Oil, à qual se vinculava como Presidente da Ultragás S.A. Luiz A. M. Bandeira. *Presença dos Estados Unidos no Brasil* (Dois séculos de história). 2 ed. RJ: Civilização Brasileira, 1978. p. 324.

Bueno, “tal memorando constou de um rol de reivindicações inter-relacionadas, que equivalia a um verdadeiro projeto de desenvolvimento para o País”¹²⁰.

Constava no longo “projeto de nota verbal e confidencial” dirigido aos Estados Unidos, entre outras coisas, que não desejava o governo brasileiro que os reflexos econômicos positivos internos decorrentes da economia de guerra dos Estados Unidos fossem transitórios, como ocorrera na Segunda Guerra Mundial. Conseqüentemente, solicitava um “apoio positivo do governo norte-americano para que as encomendas de material necessário à implantação de indústrias básicas, e à execução de serviços públicos, tenham rápido andamento e prioridades de entrega, e para que sejam processados com rapidez, e deferidos os pedidos de crédito a estabelecimentos como Export & Import Bank e o International Bank, relacionados com aquelas encomendas”¹²¹. Considerava baixo o nível de investimentos de capitais privados e pedia o estímulo oficial norte-americano para aumentar seu fluxo e para que não houvesse discriminação “contra o Brasil nas medidas de cooperação que têm sido adotadas em relação às outras partes do mundo”. Quanto às relações comerciais, via como necessária a não imposição de “restrições artificiais ao nível atual dos preços dos produtos brasileiros de exportação, especialmente o café”. Em relação ao fornecimento de matérias-primas estratégicas, a atitude brasileira constante do memorando era de reciprocidade imediata, pois pedia contrapartida “na bôa vontade do governo norte-americano de conceder prioridades de fabricação, e créditos bancários a termo médio e longo, para a imediata execução de um programa racional de industrialização brasileira”. E, mais adiante, alegava ser indispensável a adoção por parte dos Estados Unidos de “medidas positivas, que se traduzam em uma política de apoio ao desenvolvimento intensivo de nossa economia, no sentido da racionalização da agricultura e da industrialização”. No documento constou ainda a simpatia do governo brasileiro pela criação de um organismo, que logo depois se materializaria na Comissão Mista. Depois de feitas estas e outras colocações, o memorando brasileiro informava que iria pleitear em negociações bilaterais “fornecimentos com prioridade e financiamento a longo e médio termo” a fim de que fosse possível viabilizar uma série de hidrelétricas; obras de aproveitamento econômico do vale do São Francisco; construção e

¹²⁰ Clodoaldo Bueno. *Relações Brasil - Estados Unidos (1945-1964)*. In ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico*. V. III. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000. p. 27. Compunham a Comissão Técnica encarregada da elaboração do memorando: Valentim Bouças, Luis Dodsworth Martins, San Tiago Dantas, Octávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos.

¹²¹ GV 51.01.04/2, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (05/01/51). Contém o memorando brasileiro entregue aos Estados Unidos. Ver análise deste documento em Clodoaldo Bueno, *Op. cit.*, 2000. Os excertos seguintes foram extraídos desta referência.

montagem de refinarias de petróleo, de duas usinas de azoto sintético, de novas instalações para a ampliação da siderúrgica de Volta Redonda (além da construção e montagem de outra siderúrgica); dragagem, construção e aparelhamento de portos, bem como aquisição de navios mercantes; plano para o aproveitamento do carvão, cooperação financeira e técnica para eletrificação de vias férreas; financiamento para transporte e fixação no país de imigrantes europeus; implantação de indústrias de beneficiamento de matérias-primas nacionais; estudo das riquezas naturais, pesquisa e lavra de jazidas por companhias mistas americano-brasileiras que seriam criadas; construção e montagem de uma usina de álcalis em Cabo Frio, além de estudos para uma outra no norte do país; silos para cereais, armazéns e navios frigoríficos; e, finalmente, peças e equipamentos para a aviação comercial.

Tratava-se, entre outras coisas, de um documento através do qual o governo brasileiro, de um lado, antecipava aos Estados Unidos o caráter de sua participação na Conferência de Washington, animado “do mais sincero propósito de cooperação continental, pronto a oferecer sua contribuição ao esforço comum”, porém, de outro, deixava claro sua pretensão de encontrar por parte dos Estados Unidos no plano bilateral a mesma dedicação e espírito de cooperação com que o Brasil agiria na Conferência. Os 14 pontos no memorando brasileiro, por sua vez, não eram conclusivos, “representavam em síntese a cooperação que o Govêrno brasileiro esperava dos Estados Unidos para a consecução de um programa inadiável de desenvolvimento econômico”¹²².

Na avaliação de João Neves da Fontoura, o memorando retratava fielmente as necessidades do Brasil e, para além disso, representava o esforço de não permitir que as mesmas fossem rejeitadas pelo governo norte-americano. Em comparação aos chamados “Acordos de Washington”¹²³, estas negociações de 1951 evitaram os “erros de 42”, quando a Missão Souza Costa compareceu perante o governo norte-americano sem nenhum programa estruturado.¹²⁴ E completava Fontoura: “Americano não entende senão linguagem realista e precisa, melhor ainda traduzida em dólares”¹²⁵. Talvez por isso mesmo, sugeria o chanceler a Vargas, enviar pessoal técnico a Washington antes mesmo da Conferência, de modo a perscrutar as “verdadeiras disposições dos americanos”¹²⁶.

¹²² Ibidem.

¹²³ Cf. Francisco L. Corsi. *Op. cit.*, 2000. Cap. 7.

¹²⁴ OA 51.01.09/1, troca de cartas entre Oswaldo Aranha e João Neves da Fontoura.

¹²⁵ GV 51.01.04/2, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (05/01/51).

¹²⁶ GV 51.01.14, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (14/01/51).

Para o Embaixador Americano no Brasil, Johnson, os contatos até então tidos com o ministro Fontoura imprimiam um sentido de importância e urgência às reivindicações de parte a parte. “É imperativo para o futuro das nossas relações com o Brasil”, sugeria ele a Acheson, “que nós demos uma resposta positiva aos propósitos do Presidente Vargas”¹²⁷.

Assim, antecipando-se à sugestão de Neves de visitar os Estados Unidos e talvez motivado pelo alerta do embaixador Johnson, o Secretário Assistente para Assuntos Latino-americanos, Edward Miller, chegou ao Rio de Janeiro no final do mês de fevereiro para dar continuidade às negociações, trazendo consigo Francis Truslow, afeto aos assuntos econômicos daquela missão.

Na tarde de 19 de fevereiro tiveram início as conversações bilaterais. O ministro Neves começou por lembrar-lhe que a definição da política externa do Brasil, de amizade e cooperação com os Estados Unidos era uma “posição inamovível no terreno dos princípios” e que, portanto, aquelas negociações não se tratavam, segundo aventavam na imprensa os “inimigos do govêrno”, de pretender “vantagens materiais a trôco de apôio político no setor internacional”. Por outro lado, queixou-se Fontoura do desinteresse com que os Estados Unidos lidaram com a América Latina e com o Brasil, em particular, depois de 1945; acentuou, aliás, o prejuízo que a falta de um plano de recuperação para a continente, semelhante ao Plano Marshall para a Europa, fazia naquele momento, já que, se em condições melhores, maior poderia ser a cooperação brasileira ao esforço conjunto naquela situação de emergência.¹²⁸

Após sua exposição da opção política do Brasil pela solidariedade aos Estados Unidos, Neves perguntou-lhe se o “Govêrno americano estava disposto a estabelecer conosco uma política econômica caracterizada pela reciprocidade”. Acrescentou, em seguida, que se buscava financiamento para projetos amadurecidos e estudados, como a eletrificação do São Francisco, a do Rio Grande, a de Minas Gerais e outros que careciam apenas de investimentos básicos. Recordou ainda a Miller a existência dos “14 pontos do memorandum” do presidente Vargas entregue à Embaixada Americana, os quais “sintetizam, em princípio, o que desejamos obter com o concurso do capital americano”.

Depois de um debate geral, incluindo os problemas acerca do preço-teto do café, o Secretário-Assistente Miller declarou ter o governo dos Estados Unidos examinado os

¹²⁷ Stanley E. Hilton, *Op. cit.*, 1981. p. 609.

¹²⁸ GV 51.02.19/1, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (19/02/51) e (21/02/51).

“problemas de emergência do Brasil”, e que tanto o Banco Internacional como o Eximbank estavam dispostos, desde logo, a abrir uma conta de financiamento ao Brasil no mesmo valor dos investimentos já anteriormente feitos (Volta Redonda, etc.). Assim, um crédito de \$250 milhões de dólares estaria já disponível ao Brasil para a realização de seus objetivos mais urgentes. Após essa conversa com Fontoura, Miller reproduziu-a ao Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, que prontamente estendeu o pedido de crédito para \$500 milhões e aventou a possibilidade de converter parte dele em cruzeiros, sobre o que Miller redarguiu não possuir poderes para um comprometimento de tal envergadura.

As conversações seguiram na tarde do dia 21 daquele mês, quando foram acertados os pontos principais das negociações. A promessa de crédito de \$250 milhões de dólares para financiamento de projetos de reequipamento industrial e reaparelhamento de infra-estrutura seria considerado não como uma cifra limite, mas como um início de financiamento para a obra de recuperação econômica do Brasil; ademais, seria estudada a possibilidade de parte daquela quantia ser convertida em cruzeiros, caso necessário. A discussão acerca do preço-teto do café seria retomada na Conferência de Washington. Também se explicitou o interesse brasileiro de que o governo norte-americano ou empresas privadas montassem aqui fábricas para industrializar as areias monazíticas. Em contrapartida, o governo brasileiro facilitaria a remessa de manganês in natura para os Estados Unidos, segundo os projetos de Amapá e Urucum. Finalmente, animado pelo “espírito de cooperação recíproca”, o governo Vargas se comprometeria a facilitar a exportação de matérias-primas de interesse estratégico, embora desejasse verem estabelecidas no Brasil as indústrias americanas para a extração de produtos e subprodutos das monazitas.

Pode-se avaliar ao final da visita de Miller que, além das conversações sobre a escolha dos membros da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, nenhum acordo concreto fora firmado entre os dois países. As negociações, entretanto, significaram uma manifestação de compromissos bilaterais que seriam mais bem explorados nos diálogos paralelos à realização do encontro multilateral em Washington. De todo modo, os resultados da visita de Miller acalentaram maior otimismo nas autoridades brasileiras quanto à cooperação entre os dois países. Afinal, em apenas um mês de governo, Vargas teria conseguido o dobro do que Dutra obteve durante todo o seu mandato e, por outro lado, “nada demos de positivo nem nos comprometemos em qualquer coisa”. De fato, embora os emissários norte-americanos partissem do Brasil seguros de seus esforços para aumentar as exportações de materiais estratégicos, não obtiveram,

entretanto, nenhum compromisso sobre o envio de tropas brasileiras à Coreia, este sim um anseio mais imediato da visita. Para Neves, o importante a reter dessas tratativas iniciais era que “tudo está em que não haja razões ou fatos que quebrem essa linha de política externa e de política econômico-financeira”¹²⁹.

Durante o mês de março foram sendo definidas e fixadas as estratégias de participação da Delegação brasileira na Conferência de Washington, marcada para o final do mês, bem como de negociação com o governo norte-americano. Duas atividades, por sinal, complementares no estratagema estabelecido pelas autoridades brasileiras.

A agenda da Conferência, aprovada em janeiro de 1951, limitou-se a estipular três itens para os trabalhos de consulta: 1) Cooperação política e militar para a defesa da América, 2) Segurança interna dos povos do hemisfério, e 3) Cooperação econômica de emergência. A eles trataria de imprimir o Brasil demandas próprias.¹³⁰

Quanto à cooperação econômica de emergência (item III), a orientação final foi de que o Brasil deveria sustentar uma posição na qual o auxílio dos Estados Unidos ao desenvolvimento econômico dos países não poderia sofrer qualquer protelação, em virtude da situação de emergência. O exemplo histórico a referendar essa instrução era o da II Guerra Mundial, cuja consequência fora o desgaste excessivo para a economia brasileira, tornando claro que os sacrifícios impostos às nações “sub-desenvolvidas” são proporcionalmente mais graves, e sobretudo mais dificilmente reparáveis, do que os impostos aos países industrializados. Com essa perspectiva, a delegação brasileira pretendia defender “o princípio de que a cooperação de emergência, expressa em remessa de matérias-primas e outros produtos essenciais, tem de ser contrabalançada pelo apoio financeiro e pela garantia de suprimentos regulares à economia do Brasil e dos outros países latino-americanos”. Representava, sobretudo, um projeto de resolução oferecido como um “corpo de doutrina sobre a cooperação continental”. A essa doutrina ficariam ligadas as reivindicações em matéria de suprimentos de produtos necessários à vida econômica do país, de exportações brasileiras, de defesa do preço do café, de industrialização de combustíveis e de investimentos básicos para o desenvolvimento. Por conseguinte, os princípios estabelecidos na resolução seriam “desenvolvidos e concretizados em negociações bilaterais com

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ GV 51.03.16/1. Carta de Rômulo de Almeida a Getúlio Vargas (26/03/1951). Até referência contrária, os excertos citados foram retirados deste documento.

o Governo dos Estados Unidos”, dando continuidade ao que fora iniciado por ocasião da visita do Subsecretário de Estado Americano, Edward Miller.

No que se refere ao primeiro item da agenda (cooperação política e militar) acreditava o Brasil que a Conferência não debateria aspectos estratégicos, confidenciais por princípio e sob a responsabilidade da Junta de Defesa Interamericana. A ênfase recairia, entretanto, sobre os aspectos econômicos da cooperação hemisférica, para os quais a linha de conduta da delegação brasileira consistiria em distinguir entre auxílio econômico para desenvolvimento do país e auxílio para a compra de equipamentos militares. Quanto a este último, a orientação era de insistir no fato de que uma concessão financeira com objetivos militares deveria ser regida por regras mais brandas, próximas ao “lend and lease” (empréstimo e arrendamento), ou pelo menos equiparadas ao auxílio dispensado às nações européias.

No tocante ao item II (segurança interna do continente), a delegação brasileira preparou seu argumento em defesa do princípio da competência estritamente nacional para a execução de medidas de segurança interna. No caso da indicação de resolução sobre possível internacionalização de atividades policiais repressivas, o Brasil manifestaria sua objeção, embora admitindo a possibilidade de coordenação entre as diferentes organizações policiais para a troca de informações e tomada de providências. Nesse ponto da agenda, era do interesse brasileiro estudar um “projeto de tratado definindo os crimes internacionais contra a segurança da ordem democrática”, além de propor a criação de uma Corte de Justiça Interamericana para julgamento dos crimes no projeto estipulados.

Definidos os princípios e as argumentações centrais da delegação brasileira sobre cada item da Agenda de Consulta, trataram as autoridades nacionais de estabelecer os aspectos táticos de sua participação em Washington, perscrutando nos demais países latino-americanos o quadro político e econômico do continente, a visão que se tinha sobre o Brasil e o atual governo, e a posição que cada um pretendia seguir durante a Conferência.¹³¹

De acordo com relatório submetido ao presidente Vargas, Uruguai, Chile e Peru certamente cederiam seu apoio às disposições brasileiras na IV Reunião. O México, de forma semelhante ao Brasil, apresentaria solicitações particulares, reivindicando maior independência econômica e sustentando nítida separação de interesses em relação aos Estados Unidos: seu interesse principal seria intensificar os programas de empréstimos em dólares para a realização de

¹³¹ GV 51.03.16/1. Carta de João Daudt D'Oliveira a Getúlio Vargas (22/03/1951).

obras estatais nos setores de transporte, eletrificação e indústrias básicas. A Argentina – pressagiava o relator – manteria sua “habitual atitude de imprevistos e de negociações bilaterais oportunistas, sem se comprometer para o futuro”. E complementava: “Não é provável que ela queira concordar em se comprometer a uma solidariedade decidida no setor político. É antes de se esperar que procure obter todos os proveitos no setor econômico”. Quanto à possível atitude dos demais países latino-americanos, era esperado que se ajustasse a um ou outro dentre Brasil, México e Argentina. À delegação brasileira, de qualquer forma, atribuía-se, tradicionalmente, função mediadora sobre possíveis pontos de atritos, postura com a qual os Estados Unidos julgavam contar para solucionar os impasses. Enfim, a posição do Brasil não poderia ser outra senão de “vigilância, dentro do espírito de cooperação”, sem deixar escapar para outros países vizinhos “a influência que temos longamente conquistado”. Para tanto, impunha-se “fazermos nós mesmos a soma dos interesses de muitos deles com os nossos próprios, colocando-os no mesmo sentido”.¹³²

Esse prognóstico auspicioso que as autoridades vinham alimentando sobre a participação brasileira na Conferência de Washington não era mais modesto mesmo porque o país tinha sido até então um dos protagonistas das articulações preparatórias do encontro e, como resultado do seu destacado papel, recebera a incumbência de responder em sessão inaugural ao discurso de abertura do país anfitrião, os Estados Unidos.

Harry Truman, presidente norte-americano, pronunciou seu discurso de abertura da Conferência, dia 26 de março no Constitution Hall, através do qual alertou as nações participantes para o motivo do encontro: o perigo iminente de guerra que as incursões soviéticas no continente europeu e asiático sugeriam. Recordou em seguida a oportunidade em que foram realizadas as conferências precedentes, por ocasião do recrudescimento da Segunda Guerra Mundial, a fim de “planejar um curso comum de ação contra um perigo comum”¹³³. Naquela ocasião, bem como nessa que então se delineava, os princípios pan-americanos de “cooperação entre nações livres e independentes” e de promoção do bem-estar de todos os povos eram evocados para a elaboração de um plano conjunto não só para a defesa hemisférica, mas também para o esforço de apoiar a “causa da liberdade contra agressões em todo o mundo”, sob a

¹³² Ibidem.

¹³³ Os excertos do discurso de Truman citados aqui foram extraídos de Harry Truman, *Address Opening the Meeting of the Foreign Ministers of the American Republics*. Disponível em <www.trumanlibrary.org/>, Acesso: 26/05/2008. (tradução própria).

coordenação das Nações Unidas, que se tornara “a base de nova sociedade de nações”. Após ressaltar a ameaça que o “imperialismo comunista” representava para os princípios de autodeterminação das nações e cooperação internacional, Truman frisou igualmente a iminência de uma terceira guerra mundial e o compromisso do hemisfério ocidental com a reconstrução da Europa e com a garantia de “liberdade” aos países asiáticos, em clara alusão ao conflito coreano. Como destacado na epígrafe deste tópico, Truman considerou o fortalecimento econômico do continente importante na estratégia de segurança conjunta, porém o condicionou ao esforço de produção para a defesa, vale dizer, “estas necessidades criarão difíceis problemas práticos para nossos países resolver. Haverá escassez de matérias-primas e outros bens. Haverá limitações sobre certos tipos de expansão de capitais”. Acreditava, no entanto, que estes problemas relativos à ênfase na produção econômica para a defesa seriam superados pelo “espírito de cooperação” e pela adoção dos princípios pan-americanos, “como bons vizinhos”, nas relações comerciais e nos movimentos de preços entre as nações livres e democráticas.

Por outro lado, Truman salientou que as necessidades defensivas não deveriam limitar o desenvolvimento à produção de armas. O fortalecimento econômico precisaria ter bases mais amplas, incluindo alimentos, melhor educação e melhores serviços de saúde, além de prever, em determinados casos, a construção de estradas, represas e projetos ambiciosos. Em tom otimista, o presidente norte-americano contemporizava com as aspirações latino-americanas, “nós devemos nos lembrar que a força real das nações livres reside no desejo e na determinação de seus povos. As nações livres representam progresso econômico e avanço social. Elas se fortalecem por ir adiante na longa estrada das grandes oportunidades para todos”. Para tanto, reivindicava a necessidade de se avançar nos termos do programa de cooperação técnica previstos no Ponto IV, em que os projetos conjuntos para a difusão do conhecimento técnico poderiam alcançar melhores resultados em áreas como da saúde, educação e na elevação do padrão de vida das pessoas. Nesse sentido, lembrou a contribuição dos Estados Unidos para a industrialização de alguns países latino-americanos durante o último conflito mundial, embora alertasse para os recursos limitados de seu país no fomento de novos planos de desenvolvimento tais como os anteriores. E Truman ponderava: “Nós não podemos fazer muito, em meio a uma situação de emergência defensiva, como poderíamos em tempos normais. “Mas devemos fazer tudo o que podemos”.

Em linhas gerais, o discurso do presidente Truman na abertura dos trabalhos da Conferência de Washington, apesar de admitir um alargamento das bases da cooperação para a defesa acrescentando também alguns aspectos econômicos, enfatizou, sobretudo, a importância e a centralidade da política de segurança global encabeçada pela ONU, e o papel coadjuvante – porém não prescindível – que a América latina representava dentro dele. Entretanto, seu conteúdo esteve longe de convergir com as aspirações e o ímpeto reivindicativo, apresentado pelos vizinhos latino-americanos, sobre os fundamentos dessa cooperação.

O Ministro brasileiro, por sua vez, e em nome das demais nações latino-americanas, começou por lembrar o “espírito de cooperação” a que a última Reunião de Consulta, realizada em 1942 no Rio de Janeiro, dera ensejo em virtude da projeção do conflito mundial sobre o “Novo Mundo”. Apesar do esforço comum dos países do continente, o período pós-bélico que se seguiu “não produziu os frutos esperados, pois a tão propalada paz deu lugar a uma situação de ameaça à segurança universal”, aos “mesmos perigos e na mesma incerteza acerca dos nossos destinos”. Lembrou em seguida as razões pelas quais tinha se dado a convocação daquele encontro, vale frisar, “para traçarmos, conforme os preceitos da Carta de Bogotá, uma linha de conduta que contribua para a preservação da paz, que resguarde as nossas soberanias e articule esforços e recursos num sistema de defesa frente aos riscos de novo embate”.¹³⁴

Se “mais de meio século de panamericanismo” forneciam motivos suficientes para não haver questionamentos quanto à unidade de desígnios políticos, o agravamento da situação internacional era o bastante para se reclamar “o provimento de segurança continental, tanto no que concerne à eficácia militar quanto em relação aos imperativos de cooperação econômica”. Tratava-se, portanto, de uma espécie de “mobilização para a Paz”.

Assim, após manifestar necessário e total apoio ao esforço político conjunto das Américas contra “os partidários do comunismo” e os “atentados que se preparavam nas trevas”, Neves enfatizou a necessidade do “estabelecimento de bases concretas fixando as regras de cooperação econômica entre as nações deste continente”.

Falando em nome dos países latino-americanos, Fontoura fez um balanço de suas deficientes “forças econômicas combatidas ou pelo menos debilitadas”, com suas indústrias mal aparelhadas e os preços de suas produções agrícolas desvalorizados. Alertou ainda para o “flagelo

¹³⁴ Excertos extraídos do discurso de Fontoura. Cf. GV 51.03.16/1. Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (16/03/1951).

da inflação do papel moeda”, os orçamentos públicos deficitários e a carestia de vida. Segundo analogia do Ministro brasileiro, a situação dos países latino-americanos em relação aos países desenvolvidos poderia ser comparada a de Pizarro, “que pedia comida aos incas, e estes lhe serviam apenas ouro, que não mata a fome”. No ápice da exposição, sintetizou:

E a miséria é sempre, para os indivíduos como para os povos, a pior das conselheiras. Quando de novo a ameaça de terceiro conflito bate às nossas portas, e a emergência da guerra se fixa no quadro da atualidade, somos levados a corrigir êsses erros da última década. (...)

Estamos, de nossa parte, todos prontos a participar de uma quota na escala dos sacrifícios, mas não poderemos reincidir nas práticas do passado sem que êsse nosso sacrifício constitua a ruína para nós, sem nenhuma vantagem para o mundo. Precisamos, assim, encontrar aqui a fórmula de cooperação econômica recíproca, não apenas de emergência e que nos prepare o futuro da indispensável recuperação e que, estimulando com os auxílios técnicos e financeiros o surto de nossa industrialização, aumente o nível de vida dos habitantes das diversas regiões do Continente, criando-se uma atmosfera de trabalho e de bem-estar para todos. No mundo dos nossos dias, não só os indivíduos como os povos devem gozar de iguais oportunidades; inclusive porque a interdependência das nações é tão estreita que a miséria de algumas terá inevitáveis e perigosos reflexos sobre as outras.

O pronunciamento de João Neves, portanto, assumiu uma linha de argumentação transparente de restrições ao anseio de Washington, embora procurasse harmonizá-las “com os deveres de cortesia de quem fala em casa alheia”. Tal preocupação advinha do seu esperado impacto e repercussão sobre a posição do Brasil durante e após a IV Reunião.

De fato, o dissídio que se estabeleceu desde a sessão inaugural entre a postura do Brasil e dos Estados Unidos, no campo econômico principalmente, marcou não só os trabalhos multilaterais da Reunião de Consulta, mas também as negociações bilaterais que se deram paralelamente.¹³⁵

Os jornais norte-americanos que fizeram a cobertura dos trabalhos, principalmente o “New York Times” e o “Washington Post”, expressaram de forma oportuna as divergências de interesses e pontos de vista entre o anfitrião e os países latino-americanos. Em relação aos discursos inaugurais, o Washington Post notou a preocupação dos países participantes de que, no esforço conjugado de defesa, pudessem ser levados a uma expansão econômica artificial, tendente à contração com inevitável impacto inflacionário. Chamava a atenção, no entanto, para a necessidade de que a América não fosse lembrada somente em momentos de crise, mas, ao

¹³⁵ Os trabalhos das Comissões e Subcomissões na Conferência de Washington, bem como as conversações bilaterais Brasil - Estados Unidos, foram relatados diariamente pela delegação brasileira e se encontram na pasta de documentos: GV 51.03.16/1. Estes relatórios serão citados a partir da identificação encontrada no início da exposição (CT) e na parte superior direita do documento, inflexivelmente contendo quatro dígitos.

contrário disso, deveriam os Estados Unidos considerar “em tom realista, seguras práticas de estabilidade, como contratos a longo prazo, para os materiais de que necessitamos [Estados Unidos]”. Era um sinal, acima de tudo, de que a imprensa apreendeu os anseios das nações latino-americanas de construir uma base mais sólida, mais objetiva e menos lírica “às nossas relações tradicionais com os Estados Unidos da América”.¹³⁶

Na contramão da boa acolhida do discurso do ministro brasileiro, o pronunciamento do presidente Truman fora censurado em edição do mesmo periódico pela declaração improvisada sobre a construção no Peru de um canal que desse acesso ao mar para a Bolívia, o que, por ainda não ter se concretizado sob qualquer aspecto financeiro, poderia ser “eventualmente utilizada em futuras campanhas políticas na América Latina”¹³⁷.

Outros debates travados nas Comissões Técnicas da IV Reunião foram abordados pela imprensa norte-americana. Como, por exemplo, o projeto de cooperação de defesa, que representaria na prática um alargamento do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca de 1947, à medida que a defesa comum se tornaria defesa mútua, o que significava a adoção da divisão de trabalho adequada à segurança do hemisfério, para a qual estaria previsto um programa de auxílio norte-americano com orçamento de \$50 milhões de dólares. Na mesma notícia, criticava-se a postura vacilante da Argentina em comprometer-se com tal projeto¹³⁸. Também fora a Argentina censurada em várias oportunidades por não se enquadrar na definição ampla de liberdade que vinha sendo esposada na Conferência, devido fundamentalmente às restrições do governo peronista à liberdade de imprensa naquele país¹³⁹.

Dentre as discussões que se destacaram nos trabalhos de consulta, uma particularmente assumiu preeminência por ser representativa das divergências que se travaram no campo econômico entre os países latino-americanos e os Estados Unidos. Em certa ocasião sobre os debates acerca do desenvolvimento econômico, a delegação norte-americana defendeu vigorosamente o princípio de que a “atual” situação de emergência deveria preponderar sobre os programas de desenvolvimento econômico, os quais não constituíam condição única para se evitar que o comunismo se propagasse nos países “sub-desenvolvidos”. Deveriam juntar-se a eles, reformas agrárias, revogação de leis que impedissem a produção, etc. Em seguida, o

¹³⁶ GV 51.03.16/1, (CT-2, 1973).

¹³⁷ Ibidem, (CT-10, 2052).

¹³⁸ Ibidem, (CT-19, 2007).

¹³⁹ Ibidem, (CT-20, 2008 e CT-21, 2009).

delegado norte-americano agiu com “grande infelicidade” quando, depois de citar os sacrifícios de 250 mil famílias americanas cujos filhos se encontravam mobilizados, qualificou de “comerciais” as proposições latino-americanas sobre desenvolvimento econômico. Não obstante, Colômbia e Cuba reagiram com indignação, empregando energia raramente vista em reuniões pan-americanas. Acossado por pressões contrárias, o representante norte-americano desculpou-se e atribuiu o mal-entendido à dificuldade em se expressar na língua espanhola. Euvaldo Lodi, representante brasileiro, procurou conciliar os desentendimentos, não deixando, porém, de estranhar a qualificação dada ao documento, o qual incluía vários dispositivos do projeto brasileiro. Por conseguinte, a delegação dos Estados Unidos transigiu em certos pontos de importância, permitindo a conclusão desse projeto sobre desenvolvimento econômico.¹⁴⁰

A repercussão dessa diatribe foi imediata na imprensa, fazendo-se notar a surpresa dos Estados Unidos diante da “atitude firme e positiva dos países latino-americanos sobre o desenvolvimento econômico, condição necessária para uma cooperação adequada no setor político-militar”¹⁴¹.

O resultado desta postura *vis a vis* os Estados Unidos, apesar dos “comentários amargos” de quem esperava postura conivente, seria o “gradual esmorecimento de certos conceitos falazes que ainda norteiam ou desnorteiam uma política exterior que aqui [Estados Unidos], em larga escala, ainda se faz em termos de política interna”, avaliou o relatório da delegação brasileira.

Na compreensão do Ministro Fontoura, seu discurso na sessão inaugural constituiu-se em uma advertência preliminar de que, solidários na tarefa de defesa do mundo ocidental, os países latino-americanos não estariam dispostos a desorganizar suas economias internas, ainda enfraquecidas por um surto inflacionário sem precedentes. Na direção contrária das aspirações latino-americanas a política americana tenderia a colocar mais ênfase no sistema de segurança coletiva, capitaneado pela ONU, do que nos mecanismos do sistema interamericano. No momento em que as agressões soviéticas centravam-se na Europa e na Ásia, não conviria ao governo de Washington restringir ao hemisfério o princípio de solidariedade e cooperação na defesa. Diferentemente de quando os territórios sul-americano e africano estiveram ameaçados pela evolução da II Guerra Mundial, no início dos anos 50 tais temores não se faziam sentir. Daí, portanto, a necessidade de ampliação dos compromissos de assistência em casos de ataque

¹⁴⁰ Ibidem, (CT-30, 2133).

¹⁴¹ Ibidem, (CT-33, 2144). Até indicação contrária, as citações que seguem foram extraídas deste documento. Cf. também (CT-39, 2150).

armado. Esta orientação global norte-americana receberia igualmente o mesmo empenho na Comissão de Medidas Coletivas da ONU à Conferência de Washington. Em editorial, o “Washington Post” confrontou as duas visões:

A Conferência Interamericana teve ontem a rara oportunidade de ver os Estados Unidos jogando as cristas com o Brasil, o maior e mais forte de seus amigos Latino-americanos. Tradicionalmente, êsses dois gigantes do Novo Mundo sempre foram os melhores vizinhos, mas ontem estavam em lados opostos em uma discussão sôbre desenvolvimento econômico. Os Estados Unidos tomaram a posição de que, em face da emergência internacional, deve ser dada prioridade à produção de defesa e de que as necessidades civis essenciais dos países latino-americanos devem ser satisfeitas com os materiais não aplicáveis ao programa militar. O desenvolvimento econômico deve continuar, mas somente na medida em que o permitirem os estoques disponíveis. O Brasil, ao contrário, afirmou que os países latino-americanos temiam principalmente a agressão interna e que, para preveni-la, era indispensável elevar o padrão de vida das respectivas populações. O Governo Vargas está ansioso por entregar-se a vastos planos de desenvolvimento e não vê porque planos, tantas vêzes adiados, devem ser ainda agora comprometidos por novas exigências de rearmamento por parte dos Estados Unidos da América.

Na avaliação de Fontoura a reação da imprensa e da administração norte-americana seria um elemento favorável “quando se intensificarem as negociações bilaterais que contemplamos”. E acrescentava: “Apesar do inevitável choque de pontos de vista, nunca foram tão promissoras as relações Brasil - Estados Unidos”.

Do ponto de vista político, a Conferência de Washington expressou a “unidade de vistas” entre as Repúblicas do hemisfério, dando ao mundo exemplo de “solidez e homogeneidade do bloco continental”¹⁴². Símbolo máximo dessa convergência de diretrizes e princípios políticos foi a resolução denominada “Declaração de Washington”, que embora não tivesse um caráter propositivo, serviu para reafirmar a “determinação das Repúblicas Americanas de manterem-se fortemente unidas, no plano espiritual e material, na atual situação de emergência ou frente a toda agressão ou ameaça contra qualquer uma delas”. Reiterou também “a fé (...) na eficácia dos princípios estabelecidos na Carta da Organização dos Estados Americanos” a fim de se preservar a paz e a segurança hemisférica, bem como “melhorar as condições de vida de seus povos, propiciar seu desenvolvimento cultural e econômico e assegurar o respeito às liberdades

¹⁴² MRE, *Op. cit.*, 1951, p. 11. Cf. também Getúlio Vargas. *O Governo Trabalhista no Brasil*. Vol.II. Rio de Janeiro: José Olympio, 1954. p. 117-121.

fundamentais do Homem e aos princípios de justiça social como bases de um sistema democrático”¹⁴³.

Com essa mesma unidade de princípios, outra resolução decidiu confirmar o “apoio das Repúblicas americanas à ação das Nações Unidas para reprimir a agressão soviética na Coreia e em qualquer outro ponto onde ela se manifeste”¹⁴⁴. Para tanto, recomendava a resolução que cada uma das nações signatárias procedesse ao estudo imediato de seus recursos, especificando “as medidas que se possam adotar para contribuir com a defesa do continente e com o esforço das Nações Unidas”, dentro da resolução “união pela paz” da Assembléia Geral.¹⁴⁵

Quanto à cooperação militar interamericana, a Reunião de Consulta resolveu recomendar às Repúblicas Americanas “que orientem sua preparação militar de tal maneira que (...) possam, sem prejuízo da legítima defesa individual e da segurança interna”¹⁴⁶, aumentar os seus recursos e reforçar suas forças armadas de modo a atenderem prontamente à defesa do continente e à repressão de eventual agressão contra qualquer delas. Em caráter complementar, a resolução encarregou ainda a Junta Interamericana de Defesa do planejamento militar para a defesa comum, sujeito à aprovação dos diferentes governos e envolvendo todas as tarefas militares sob a responsabilidade de cada um dos países. Conforme Relatório Ministerial de 1951, tal plano fora elaborado pela Junta, na forma de decisão referida, sendo aprovado e comunicado aos diferentes governos em novembro do corrente ano¹⁴⁷.

No plano econômico predominara inicialmente divergências de interpretação dos problemas entre os governos do hemisfério, “que afinal coroou o êxito das decisões finais”¹⁴⁸. Os Estados Unidos, empenhados em um grande plano de mobilização econômica para a defesa, procurou distribuir o ônus da segurança coletiva para todo o hemisfério. Neste plano estavam previstas a mobilização de recursos do continente, suprimentos de matérias-primas e manufaturas, além de diversas limitações às atividades econômicas com objetivos civis. Os países latino-americanos, por outro lado, defenderam a proposição da delegação brasileira de que “os problemas suscetíveis de serem relegados a um período de normalidade internacional eram partes

¹⁴³ WASHINGTON. *Acta Final*. Unión Panamericana. Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. División de Conferencias y Organismos. Departamento Jurídico y de Organismos Internacionales, 1951. Disponível em <www.oas.org>, Acesso em 04/12/2008. (tradução própria)

¹⁴⁴ MRE, *Op. cit.*, 1951. p. 12.

¹⁴⁵ WASHINGTON. *Op. cit.*, 1951. Resolução II. (tradução própria).

¹⁴⁶ Ibidem, Resolução III.

¹⁴⁷ MRE, *Op. cit.*, 1951. p. 13.

¹⁴⁸ Ibidem.

integrantes da economia de emergência, tanto pela necessidade de defender aquelas estruturas sociais e econômicas dos desgastes e distorções do período de anormalidade, quanto pela imperiosa necessidade de aparelhá-la para contribuírem regularmente no esforço comum”¹⁴⁹.

Diante da reiterada persistência das delegações latino-americanas sobre essa compreensão dos fatos, a ata final da Reunião de Consulta declarou, na Resolução XII, entre outros pontos importantes, “que o desenvolvimento dos países insuficientemente desenvolvidos se considera como elemento essencial dentro do conceito total de defesa do Hemisfério, sem desconhecer que é dever primordial dos Estados Americanos, na atual emergência, fortalecerem suas defesas e manterem as atividades civis essenciais”.

Desse princípio, ainda no campo econômico, decorreram as normas específicas destinadas a assegurar o aumento da produção e transformação de materiais básicos e estratégicos; produção e utilização de produtos essenciais escassos; defesa econômica e controles de segurança; as quotas e prioridades; o controle justo e racional dos preços; e manutenção dos transportes; a liquidação dos estoques de emergência; e os planos de desenvolvimento econômico, visando modernizar a agricultura, aumentar a produção de alimentos, desenvolver os recursos minerais e a energia hidroelétrica, intensificar a industrialização, melhorar os meios de transporte, elevar os níveis de saúde e educação, estimular a inversão de capitais particulares e públicos, estimular o emprego e elevar a capacidade diretiva e perícia técnica conexa, e melhorar as condições de vida das classes trabalhadoras.

Embora a leitura dos documentos oficiais¹⁵⁰ sobre a IV Reunião de Consulta induza-nos a crer na estratégia de separação entre os aspectos políticos e econômicos na Conferência – aquele apresentado enquanto princípio consolidado e indeclinável e este como elemento de negociação –, o acompanhamento *pari passu* dos trabalhos das comissões e subcomissões incumbidas das discussões dos projetos de resolução desvanece aquela impressão. Se foi um fato que as nações do continente aceitaram incondicionalmente o princípio da defesa dos valores democráticos e suas implicações quanto à segurança interna e coletiva, o mesmo não se pode afirmar sobre a aceitação de sua tática de consecução. E a definição desse elemento tático, por sua vez, mostrou-se antes uma decisão política, haja vista aos debates travados no seio da Conferência e nos seus

¹⁴⁹ Ibidem, p. 14

¹⁵⁰ MRE, *Op. cit.*, 1951; WASHINGTON, *Op. cit.*, 1951; e EXPOSIÇÃO DO MINISTRO JOÃO NEVES DA FONTOURA aos membros das Comissões de Relações Exteriores do Senado Federal e de Diplomacia e Tratado da Câmara dos Deputados e aos Líderes dos Partidos Nacionais com Assento no Parlamento, em 29 de maio de 1951. Serviço de Publicações. Ministério das Relações Exteriores, 1951.

bastidores para a aprovação da proposição axiomática encabeçada pela delegação brasileira e seguida pelos demais países latino-americanos, qual seja:

(...) urgia dizer, com cortezia, mas com firmeza, ao Presidente dos Estados Unidos e à Nação Americana, que não voltaríamos a incidir no mesmo erro. Por cooperação só e só de emergência não teria nosso apoio. A única forma que compreendíamos de cooperar, para a eventualidade de guerra, era a de cooperarmos todos também para o desenvolvimento econômico de cada um dos nossos países. E por quê? Porque se tratava precisamente de combater o comunismo.¹⁵¹

Segundo observou Hirst¹⁵², “a articulação entre a cooperação político-militar e econômica era percebida como uma estratégia exitosa” pela delegação brasileira. No entanto, o otimismo quanto aos resultados daquela opção estava ligado às conquistas advindas das negociações bilaterais Brasil - Estados Unidos e às perspectivas de relações cooperativas subseqüentes.

Desde os primeiros dias do encontro foram sendo articuladas as conversações para o atendimento recíproco das demandas apresentadas por Brasil e Estados Unidos. A repercussão do discurso inaugural do Ministro João Neves da Fontoura era tido como um ponto de apoio nas articulações bilaterais, por meio das quais se esperava:

(...) tornar público o financiamento dos nossos produtos, no valor de \$250 milhões de dólares; encaminhar o problema do rearmamento do Brasil de forma limitada e o menos onerosa possível; assegurar o fornecimento de refinarias de petróleo; um acôrdo de matérias-primas americanas para as nossas indústrias, como barrilha, soda cáustica e outras indispensáveis ao funcionamento industrial do Brasil.¹⁵³

As expectativas que envolviam a atuação das autoridades brasileiras eram, sobretudo, de transitar das negociações preliminares, que ganharam maior fôlego a partir da visita de Edward Miller ao Brasil, para compromissos formais assentados em bases concretas. Daí, portanto, o bloco de exigências brasileiras ser coerente com os 14 pontos contidos no memorando entregue à embaixada norte-americana no Rio de Janeiro em fevereiro daquele ano. Com esse objetivo, alguns encontros com funcionários importantes do governo americano e autoridades destacadas das agências financeiras foram realizados paralelamente aos trabalhos da IV Reunião de Consulta.

Em 28 de março, em almoço oferecido às delegações da Conferência, Eugene R. Black, presidente do Banco Mundial (1949-1963), garantiu a Neves e aos assessores brasileiros, Walter

¹⁵¹ EXPOSIÇÃO DO MINISTRO JOÃO NEVES DA FONTOURA..., *Op. cit.*, 1951. p. 34. (grafia original)

¹⁵² Mônica Hirst. A política externa do segundo governo Vargas. In ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. Vol. I. São Paulo: Cultura Editores Associados/ NUPRI, 1996. p. 213.

¹⁵³ GV 51.03.16/1. Carta de João Neves da Fontoura a Lourival Fontes (28/03/51).

Sarmanho e Moreira Salles, que os financiamentos pretendidos pelo Brasil estavam assegurados, desde que uma comissão mista entre o Brasil e os Estados Unidos fixasse prioridades para os empréstimos aos projetos arquitetados. Fora fator de otimismo também o fato de que o Diretor do Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Eduardo Salazar, fosse equatoriano e manifestasse grande apreço pelo presidente Vargas.¹⁵⁴

Conforme interessava aos dois países, foram priorizadas as negociações acerca da formação da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos. O início dos trabalhos fora previsto para a primeira quinzena de maio. O BIRD, instituição-membro do Banco Mundial encarregada do financiamento dos projetos, designaria um representante permanente no Rio de Janeiro para acompanhar a preparação dos projetos por prováveis dezoito meses. Ficou acertado também que não se estabeleceria limite máximo para financiamentos dos projetos estudados pela Comissão, porém se admitia como base de previsão global, para calcular a contribuição colateral em cruzeiros e para determinar o grau de desenvolvimento de cada projeto, o valor de \$300 milhões de dólares. Foi igualmente examinada a possibilidade de utilizar parte dos financiamentos para importação de bens de produção que o governo brasileiro pudesse inserir no mercado interno recuperando assim cruzeiros para completar os financiamentos dos projetos estudados pela Comissão Mista, ainda que tais operações fossem a princípio rejeitadas pela política do Banco, a exceção de que a maior parte do financiamento em cruzeiros fosse provida pelo Brasil.¹⁵⁵

No dia 3 de abril, o Ministro Fontoura, o Embaixador Maurício Nabuco e outros dois conselheiros econômicos encontraram-se com W. Averell Harriman, Conselheiro do Presidente da República dos Estados Unidos. Na oportunidade, Fontoura queixou-se do impacto que as importações brasileiras de combustíveis líquidos (em torno de 220 milhões de dólares anuais) acarretavam para a situação econômica do Brasil. Como medida de emergência, solicitou aos Estados Unidos a montagem de refinarias, “pelo menos até o limite dos cento e cinco barris que gastamos por dia”, cujas encomendas seriam pagas exclusivamente com os dólares do governo brasileiro, sem depender de financiamentos, razão a mais para dar prioridade à requisição. Como aquele assunto já havia sido menosprezado pelo Departamento de Estado, acreditava-se que em mãos de Harriman receberia melhor tratamento. Fontoura ainda comentou-lhe o “aparente dissídio” entre a proposição econômica da delegação brasileira e a orientação norte-americana,

¹⁵⁴ GV 51.03.16/1, (CT-22, 1580).

¹⁵⁵ Ibidem, (CT-45, 2378 e CT-46, 2379).

com o que Harriman concordou lamentando o fato dos Estados Unidos não ter estimulado, no pós-guerra, a produção dos outros países latino-americanos, embora o “espírito do Governo americano” fosse de auxiliar a industrialização dos países aptos a se beneficiarem dessa conquista¹⁵⁶.

Em que pese as negociações estabelecidas com o BIRD e os acertos para a criação da Comissão Mista, a principal dentre elas seria realizada em cinco de abril. Nesse encontro, que se deu com o Secretário de Estado Dean Acheson, o Secretário-Assistente Eduard Miller e o comandante das Forças da ONU General Charles L. Bolté, as autoridades brasileiras esperavam que fosse atribuído status formal aos pontos econômicos e à questão da cooperação militar, já aventados nas discussões preliminares.¹⁵⁷

Naquela ocasião, após Acheson manifestar o desejo de retomar “a antiga linha de leal cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos da América”, e Neves acrescentar a necessidade de que as notas e disposições de cooperação fossem assentadas em bases concretas e recíprocas, o Ministro brasileiro deu suas cartas na negociação. Conforme memorando enviado a Vargas, em que expõe os pontos para a conversação com Acheson, havia três itens para as negociações bilaterais.¹⁵⁸ No primeiro (Partida), em que foram enumeradas as concessões brasileiras aos Estados Unidos, Fontoura explicitou a disposição de 1) facilitar a exportação de manganês de Urucum com um fornecimento de até 500 mil toneladas anuais daquele minério; 2) estabelecer um acordo sobre as areias monazíticas, desde que os Estados Unidos se dispusessem a adquirir o produto nacional manufaturado e se limitassem a uma cifra mínima para as importações de monazitas in natura, assunto este, aliás, a ser submetido à lei brasileira; e 3) confirmar os compromissos relativos ao manganês do Amapá, além de proceder à exportação de minérios de ferro e de outras matérias-primas, não industrializadas, com valor estratégico. No segundo item (Contra-partida), em que foram enumeradas as reivindicações brasileiras, o Ministro Neves expressou o desejo de que fosse confirmada, através da interseção do governo norte-americano no Banco Internacional, “a segurança de financiamento para seus programas básicos de desenvolvimento e industrialização econômica”, na quantia de \$300 milhões; solicitou também equipamentos para as fábricas militares brasileiras; destacou ainda a intenção de obter

¹⁵⁶ Ibidem, (CT 57, 1665).

¹⁵⁷ Ibidem, (CT 58, 1677).

¹⁵⁸ GV 51.04.05/2, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (5/04/51). Em anexo, cf. os “Pontos para a conversação com o Secretário de Estado Acheson”. Os excertos seguinte foram retirados deste documento.

armamentos para a Marinha, Exército e Aeronáutica, em bases semelhantes às aplicadas às nações signatárias do Pacto do Atlântico Norte, respeitando o “princípio de fornecimento em proporção às tarefas de defesa comum aceitas por cada país”. Esta exigência fazia referência à concessão de cruzadores à Argentina, país de “conduta semi-neutralista”. No conjunto das reivindicações, alertava o Brasil para o fato de que o pagamento destes armamentos não poderia ser incluído na quantia de 300 milhões, destinada para projetos visando “a energia elétrica, combustível, transportes marítimos e ferroviários, alimentação e outros indispensáveis à vida civil como à cooperação para a defesa de emergência”. O Ministro também aproveitou a ocasião para reiterar as requisições feitas a Harriman sobre as encomendas de refinarias e equipamentos para pesquisa e exploração de petróleo. Além disso, destacou que os empréstimos para as jazidas de Urucum e outros de interesse exclusivo dos Estados Unidos também não poderiam figurar naquele montante já definido.

Quanto ao terceiro item do memorando de negociação bilateral (Acordo de Suprimentos), Neves declarou ao governo norte-americano a intenção do Brasil de ampliar seus fornecimentos de minérios do Vale do Rio Doce em até três milhões de toneladas, mas, enquanto isso, fazia-se necessário um investimento em obras ferroviárias, em maquinarias e em equipamentos de aproximadamente \$18 milhões de dólares. Pavia este item a formulação de um acordo de suprimento de matérias-primas norte-americanas indispensáveis ao funcionamento da indústria brasileira, a partir do compartilhamento de uma lista de minerais estratégicos exportáveis de cada nação.

Conforme enfatizou o documento diplomático em que Fontoura forneceu estas informações, classificado aliás de “segredo”, o Secretário de Estado norte-americano, em seguida à exposição de Neves, confirmou a parte relativa ao financiamento do Banco Internacional e prontificou-se a organizar um encontro entre técnicos militares brasileiros e norte-americanos para resolver os problemas sobre armamentos. Mostrou-se, nesse mesmo sentido, disposto a estabelecer contato imediato entre técnicos econômicos de ambos os países para a questão dos suprimentos recíprocos. Por fim, eximiu da quantia de \$300 milhões o financiamento daqueles projetos de interesse exclusivo dos Estados Unidos, como Urucum e Amapá.

Tendo em vista a forma como fora conduzidas as conversações bilaterais, com o Brasil a ditar os termos de barganha, não era de surpreender que o mesmo otimismo percebido nos relatos

da delegação brasileira sobre os trabalhos da Conferência de Washington fosse encontrado no julgamento dos resultados das negociações Brasil - Estados Unidos.

Muitos foram os aspectos que justificavam essa perspectiva alvissareira por parte das autoridades brasileiras. O primeiro e mais importante deles fora a promessa de concessão de crédito do BIRD no valor de \$300 milhões; um acréscimo de \$50 milhões a mais do que prometera Miller em sua visita ao Brasil, e o fato de que apenas esse acréscimo equivalia a tudo quanto alcançou o governo Dutra no início de seu governo¹⁵⁹. Por outro lado, não se tratava de um limite, mas de um “orçamento para o custeio de determinados projetos”. Soma-se a isso a promessa de que a Administração de Produção e Defesa estudaria o pedido de prioridade brasileiro para a compra de refinarias e perfuratrizes, isto é, “para que o petróleo seja nosso”¹⁶⁰; a instalação da Comissão Mista; os entendimentos com o BIRD a respeito de empréstimos para a eletrificação do Rio Grande do Sul¹⁶¹; e as propostas de acordos sobre armamentos e concessão de minerais estratégicos incluindo os contatos com a Comissão de Energia Atômica, interessada em garimpar a existência de urânio no Brasil, porém desde que o industrializasse no país.

Num arroubo de otimismo, escreveu Neves a Vargas:

Não por jactância (no caso não se trataria da minha pessoa, mas do nosso país), não por jactância, repito, que ninguém marcou os “goals” que nos couberam: minha escolha para falar na sessão inaugural, liderança e presidência da Comissão Econômica, créditos de tamanho valor, estudo das refinarias por nós pedidas e, finalmente, ter sido eu o único Ministro recebido pelo Presidente Truman. Tudo isso dever ser motivo de tranquilidade para Você, e de satisfação pessoal, pois a sua eleição e a sua posição política no Brasil e no continente foram *pars magna* para êsses resultados, porque, outro que fôsse o Ministro, teria provavelmente chegado aos mesmos resultados.¹⁶²

Na verdade, estas palavras de Fontoura respondiam a uma solicitação de Vargas de que a cifra concedida para financiamento dos planos da Comissão Mista fosse aceita, porém como quantia mínima ressaltando que tal valor fosse sensivelmente aumentado na proporção dos planos

¹⁵⁹ GV 51.04.00/1, Carta de San Tiago Dantas a Sá Freire Alvim (s/d). Para Dantas o regozijo pelo empréstimo concedido devia-se também ao fato dele equivaler ao limite máximo da capacidade do Brasil pagá-lo, pois o BIRD não o concederia para além disso, conforme seu estatuto. Outro aspecto significativo era que o empréstimo financiava a parte dos investimentos em moeda estrangeira, cabendo ao Brasil financiar a parte em moeda nacional, o que nesse caso estimava-se uma contrapartida em torno de oito a nove bilhões de contos. E, sobretudo, o valor do empréstimo era alto se comparado ao obtido por outros países, já que muitos ficaram reduzidos pelo atendimento amplo ao dos brasileiros.

¹⁶⁰ GV 51.03.16/1, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (12/04/51).

¹⁶¹ GV 51.03.16/1, (CT-72, 1704).

¹⁶² GV 51.03.16/1, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (12/04/51).

considerados aceitáveis, conforme declarações do Subsecretário Miller ao Ministro da Fazenda e das Relações Exteriores quando no Brasil esteve¹⁶³.

Fosse por desmedida ambição que lhe exigia o projeto de desenvolvimento nacional ou por mera desconfiança das promessas estrangeiras, o fato é que Getúlio não estivera sozinho nas reticências imputadas aos resultados das negociações bilaterais Brasil – Estados Unidos. Enviado pelo presidente àquele país ao final dos trabalhos da Conferência a fim de interessar “homens de negócios da América nas coisas do Brasil” e dissipar as suspeitas quanto à situação dos capitais estrangeiros no país, o senador Napoleão Alencastro Guimarães (PTB – Distrito Federal), embora ressaltando sua impressão sobre o sucesso da IV Reunião para o Brasil, avaliava que financeiramente as promessas seriam diminutas em seus efeitos práticos devido às restrições exigidas pela preparação militar quanto ao fornecimento de equipamentos e matérias-primas escassas. “O objetivo”, analisava Napoleão, “é ganhar tempo ou melhor fazer-nos perder tempo”. Quanto aos capitais privados, Alencastro observava que o problema residia na oferta de enormes possibilidades de emprego de capitais dentro mesmo dos Estados Unidos, dificultando o interesse por investimentos exteriores.¹⁶⁴

Outro aspecto considerável que fragilizaria as promessas e acordos estabelecidos entre Brasil e Estados Unidos surgia da própria conjuntura interna norte-americana. Àquele tempo, os percalços da Guerra Fria se materializavam numa disputa interna entre Harry Truman e o General MacArthur, comandante das tropas norte-americanas no conflito coreano. Em outras palavras, a destituição de McArthur do comando do front implodiu a base de sustentação militar do governo Truman, o que, somado aos altos gastos com o programa militar dos Democratas e a iminente campanha eleitoral de 1952, levava o país a uma divisão política interna sobre os rumos que os Estados Unidos deveriam seguir na Guerra Fria.¹⁶⁵

Comparando essas últimas avaliações com as anteriores sobre os dividendos a serem colhidos pelo Brasil nas relações com os Estados Unidos, é possível apontar uma divergência de percepções entre aqueles mais otimistas diretamente envolvidos nas articulações bilaterais e multilaterais, e aqueles que, atuando nos bastidores, percebiam o peso de uma perspectiva negativa estrutural recaindo sobre as negociações. De qualquer forma, essa *convergência de*

¹⁶³ GV 51.03.16/1, (CT 83, 1722).

¹⁶⁴ GV 51.03.16/1, Carta de Napoleão Alencastro Guimarães a Getúlio Vargas (15/04/51).

¹⁶⁵ GV 51.04.12/2, Carta de Oswaldo Aranha a Alzira Vargas do Amaral Peixoto (12/04/51). Em anexo, ver exposição de John Thompson sobre a situação internacional, a conjuntura interna norte-americana e as oportunidades abertas ao Brasil pela Guerra da Coréia.

propósitos e diferenças de estilos, manifestadas tanto nas discussões da Conferência de Washington quanto nas conversações bilaterais paralelas, eram aspectos de uma contradição real, que embora apreendida de diferentes ângulos com intensidades variadas, marcaria como um todo a política exterior do segundo governo Vargas, principalmente em suas relações com os Estados Unidos.

Quanto aos resultados alcançados pela delegação brasileira em Washington, aparentaram ser mais concretos do que realmente o foram, já que representavam uma orientação política que não era somente uma aspiração particular do Brasil, mas encontrava ecos nas demais nações latino-americanas e no seio das Nações Unidas: “O que é importante para nós é que as Nações Unidas têm afirmado cada dia com mais insistência, a necessidade do desenvolvimento dos países economicamente mais fracos, como condição básica para a sobrevivência do regime democrático no ocidente” ¹⁶⁶.

Essa mesma perspectiva que permeou a atuação da delegação brasileira na Reunião de Consulta seria acima de tudo referendada pela resposta pessoal do presidente norte-americano, Harry Truman, à carta de Vargas encaminhada pelo Ministro brasileiro. Nela Vargas chamou a atenção para uma relação necessária existente entre o desenvolvimento econômico e a manutenção da estabilidade da ordem social e do regime democrático. Para isso, dizia contar com o empenho das organizações “incumbidas do emprêgo de capitais para nosso desenvolvimento”, cujo tempo era “fator essencial” na recuperação do que fora perdido. O presidente brasileiro manifestou ainda o propósito, “na medida de nossas possibilidades”, de garantir os “recursos brasileiros (...) para ajudar Vossa Excelência [Truman] a prosseguir no seu programa de defesa”, porém – fez questão de ressaltar – “sem relação com o que vai acima”, como que prezando por certa ética política nas negociações. A resposta de Truman, por sua vez, expressou similar desejo de cooperação e partilhou da mesma preocupação sobre a “manutenção da estabilidade política e social nos países democráticos”. Quanto ao anseio de Vargas sobre uma efetiva colaboração para o desenvolvimento, Truman depositou sua confiança no estabelecimento da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, a qual daria “uma contribuição positiva e construtiva para o desenvolvimento econômico do Brasil”, trazendo ainda “benefícios recíprocos para a crescente prosperidade de ambos”. Em seguida, o presidente americano agradeceu o empenho do governo brasileiro para o programa de defesa hemisférica e, aproveitando a oportunidade, solicitou o

¹⁶⁶ GV 51.03.16/1, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (25/04/51).

envio de uma Divisão de Infantaria brasileira para auxiliar nas operações militares conjuntas das Nações Unidas na Coreia.¹⁶⁷

Este último aspecto, embora nenhum compromisso formal tenha sido firmado, esteve presente nas preocupações de autoridades da delegação brasileira em Washington, bem como se tornaria um dos principais desdobramentos das relações de Brasil e Estados Unidos e motivo de crise no governo Vargas. Nesse sentido, o envio de tropas brasileiras ao conflito coreano seria não só alvo de críticas acirradas, mas de simpatias no seio mesmo do governo e da sociedade.

No balanço dos resultados angariados pelo Brasil nas negociações com os Estados Unidos¹⁶⁸, que, segundo Fontoura, não representavam “qualquer subordinação implícita ou explícita à cooperação brasileira nas medidas coletivas das Nações Unidas em relação à Coreia”, as opiniões sobre a participação brasileira no conflito coreano já assumiam feições distintas. O próprio Ministro brasileiro, para se ter uma idéia, acreditava que a cooperação “nesse problema vital” estreitaria os laços “que nos unem presentemente aos americanos, contribuindo para que passemos dêsse ponto de partida a resultados cada vez mais categóricos”¹⁶⁹. De forma mais ponderada, entretanto, San Tiago Dantas, Conselheiro Econômico da delegação brasileira, cria que tamanha era a mobilização para a Guerra da Coreia que o Brasil não poderia se manter alheio completamente desse esforço, a menos que renunciasse ao crescente prestígio internacional do país, responsável é certo pelos benefícios econômicos e militares conquistados. Entendia, contudo, que esta questão deveria ser tratada com cautela, evitando qualquer sacrifício desnecessário ou antecipado e garantindo compensações adequadas, sem ferir a opinião pública do país. Antevia, por outro lado, a possibilidade de expansão das tarefas diplomática do Brasil na Ásia, que pudessem projetar a cooperação política do país na região e, ao mesmo tempo,

¹⁶⁷ GV 51.04.10/4, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (10/04/51). Contém a carta de Vargas e a resposta de Truman.

¹⁶⁸ Resultados alcançados pelo Brasil: 1) Constituição de uma Comissão Mista, integrada por americanos e brasileiros, e fortemente prestigiada pelo Departamento de Estado, para estudar os planos básicos de desenvolvimento brasileiro, fornecendo a cooperação técnica e financeira dos Estados Unidos; 2) Promessa de auxílio de \$300 milhões de dólares pelo BIRD para financiamento dos projetos aprovados pela Comissão; 3) Representação permanente do Banco Internacional no Rio para acompanhar os projetos da Comissão; 4) Promessa de auxílio do Banco sob a forma de financiamento para importações de bens inseridos à vista no mercado brasileiro, para a recuperação de cruzeiros a serem utilizados pelo governo nos planos de desenvolvimento; 5) Contato permanente, na pessoa do Presidente americano da Comissão, Sr. Francis Truslow, com a repartição encarregada da concessão de prioridades aos planos de desenvolvimento; 6) Concessão de vinte bolsas especiais da Divisão de Assistência Técnica das Nações Unidas para treinamento de economistas e técnicos brasileiros; e 7) Criação de um grupo americano-brasileiro encarregado de estudar as quotas de suprimentos essenciais para a manutenção da economia brasileira, diante do racionamento para a situação de emergência.

¹⁶⁹ GV 51.03.16/1, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (25/04/51).

esclarecer o que se passava no Oriente. Em suas palavras: “Mas porque não falar, primeiro, em diplomatas para a Coréia? Se correremos o risco de que alguém um dia solicite a presença de nossos soldados em algum lugar, temos de começar por mandar observadores a êsse lugar. (...) porque assim se inicia a saturação da opinião pública, em relação a um problema que ela hoje considera mais remoto do que é”¹⁷⁰.

De tudo o que foi apresentado até aqui, a preparação da delegação brasileira, os aspectos formais e diplomáticos da IV Reunião de Consulta e as negociações bilaterais Brasil – Estados Unidos, pode-se afirmar que foram criadas as diretrizes em que a diplomacia do segundo governo Vargas iria se apoiar nas suas relações internacionais. Procurou-se, sobretudo, evitar que a alegação de emergência de guerra impusesse medidas eventuais que prejudicassem a economia de países dependentes, a exemplo do ocorrido durante a II Guerra Mundial.

Apoiado e seguido pelos demais países latino-americanos, o Brasil opôs-se à atuação da política econômica externa dos Estados Unidos que, no período pós-guerra, relegou a um plano secundário países da América Latina, Ásia e África. Embora fosse patente a prioridade de que os Estados Unidos atribuíssem à defesa militar, decorrendo daí a proposta de que fossem aplicados ao desenvolvimento econômico os recursos restantes da ajuda militar, a posição vencedora estabelecia que o plano de defesa não devesse prejudicar o plano econômico. O argumento de que o desenvolvimento econômico era fator primordial no combate interno dos países ao comunismo serviu igualmente tanto como forma de pressionar os Estados Unidos quanto como uma maneira de denotar convergência de princípios com o bloco capitalista, afastando-se do regime comunista e seus adeptos.

No plano multilateral, o Brasil rejeitou seguir uma linha de transigência ilimitada com os Estados Unidos, em troca de um possível tratamento favorável bilateral. Apostou, ao contrário, numa atuação de resistência moderada, sempre justificada do ponto de vista técnico e econômico, e que lhe garantiu prestígio para as negociações bilaterais.¹⁷¹

O reflexo imediato desse dissídio de posturas entre os países latino-americanos, encabeçado pelo Brasil, e o governo de Washington foi a alteração da política econômica norte-

¹⁷⁰ GV 51.04.00/1, Carta de San Tiago Dantas a Sá Freire Alvim (s/d).

¹⁷¹ Um balanço interessante das conquistas brasileiras na Conferência de Washington, encontra-se em GV 51.03.16/1, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (25/04/51) e GV 51.03.16/1, Carta de San Tiago Dantas a Getúlio Vargas (27/04/51).

americana para o continente¹⁷², o que, do ponto de vista dos interesses brasileiros, resultaria na criação da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico e no polêmico Acordo Militar Brasil – Estados Unidos, desdobramentos diretos das negociações bilaterais e do comportamento independente (vale dizer: sem aderir incondicionalmente aos ditames norte-americanos) e pragmático da política externa brasileira na Conferência de Washington.

¹⁷² Argumento este também defendido por Maria C. D'Araújo. *Op. cit.*, 1992. p. 159.

3 – Explorando as possibilidades: nacionalismo, desenvolvimento e relações exteriores.

Vimos nos dois capítulos anteriores os contextos internacional e doméstico que marcaram a volta de Getúlio Vargas ao poder nos anos de 1950 e a definição das prioridades e perspectivas pelas quais se pautaria a política exterior de seu governo para os Estados Unidos.

O rumo das negociações bilaterais estabelecidas durante e imediatamente após a realização da IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos no início de 1951 acalentou nas autoridades do governo Vargas uma perspectiva otimista e frutuosa de aplicação da estratégia de barganha nas relações com Washington. Os acertos concluídos no decorrer das conversações correspondiam aos anseios desenvolvimentistas do governo brasileiro e assinalavam para a continuidade de relações pautadas na reciprocidade e na cooperação.

Isso, no entanto, não significou o abandono da barganha internacional pelo governo Vargas. Ao contrário, a entusiasta acolhida norte-americana das reivindicações brasileiras despertaria a atenção vigilante da diplomacia do Brasil para as condições que lhe davam sustentação. Os rumores da conclusão de um armistício no conflito coreano exigiriam maior agilidade e destreza na condução da estratégia de barganha e na concretização dos acordos futuros entre Brasil e Estados Unidos.

Nesse contexto, a barganha nacionalista-pragmática fazia-se necessária não apenas como um aspecto técnico das conversações diplomáticas, mas fundamentalmente como uma política de Estado, isto é, com repercussões de maior fôlego e impactos de grande envergadura. Assim, a estratégia de negociação com os Estados Unidos implicaria a adoção de uma tática de aproximação e afastamento que incluiria decisões importantes aparentemente contraditórias. Logo, prevaleceria o pragmatismo nas decisões: os meios deviam-se subordinar aos fins perseguidos e as idéias, ter efeitos práticos.

As dificuldades econômicas e políticas de ordem interna e externa, com a vitória republicana nos Estados Unidos em 1952, tornariam a barganha um recurso cada vez mais arriscado e menos proveitoso. A crise política a partir de 1953 esvaziaria progressivamente a perspicácia da estratégia de barganha, tornando o *pragmatismo impossível*, embora não impedisse sua insistente perseguição pelo governo Vargas, desde então mais “nacionalista” que nunca.

3.1 - O Acordo Militar Brasil - Estados Unidos: a contrapartida antecipada.

“Me parece que o interesse maior do Acordo Militar era econômico: era a possibilidade que os americanos queriam ter de contar com os minerais estratégicos raros que o Brasil possuía. Em contrapartida, eles se comprometiam a nos fornecer forças, armamentos, unidades completas. Isso foi realmente feito. Só que havia restrições quanto ao uso desse armamento: ele só poderia ser usado com permissão do governo americano. Outro ponto era a questão psicológica de propaganda, que visava poder contar com as forças brasileiras, preservar a utilização das águas territoriais, dos portos e do espaço aéreo brasileiros, e impedir, de qualquer maneira, que o comunismo ou sei lá o quê se difundisse. Vivíamos realmente numa época de guerra fria”.*

Apresentado oficialmente como um desdobramento inevitável dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil, a exemplo do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947 e da IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos em 1951¹⁷³, o Acordo Militar Brasil – Estados Unidos, celebrado em março de 1952, derivou de uma sequência de negociações bilaterais iniciadas ainda no governo Dutra, cujos interesses econômicos e estratégicos subjacentes ganharam urgência com o agravamento do conflito coreano já no decorrer do segundo governo Vargas.

O acercamento pelo governo norte-americano dos governos Dutra e Vargas constituiu-se inicialmente no persistente desejo de Washington de que o Brasil marcasse em definitivo seu alinhamento ao bloco ocidental, particularmente ao lado dos Estados Unidos, através de uma iniciativa de solidariedade expressa no envio de tropas brasileiras para a guerra da Coreia.

A inconveniência da administração Dutra comprometer-se militarmente com os Estados Unidos ao cabo de seu mandato, por um lado, e a resistência do segundo Vargas manifesta tanto em relação à onda oposicionista interna quanto diante das exigências requeridas pelo Brasil nas negociações, por outro, traduziram-se em ponto de barganha do governo Getúlio para maximizar benefícios que pudessem advir de um possível concerto militar com os Estados Unidos.

Como em 1942, o segundo governo Vargas procurou tirar vantagens dos interesses estratégicos dos Estados Unidos. Se nos anos 40 estes interesses orientavam-se pela utilização de

* Depoimento de Paulo Eugênio Pinto Guedes, oficial do exército brasileiro e secretário-geral do Clube Militar na gestão do general Estillac Leal (1950-1952), dado ao CPDOC/FGV. In LIMA, Valentina da R. (coord.). *Getúlio: uma história oral*. 2.ed. Rio de Janeiro: Record, 1986. p. 229.

¹⁷³ Getúlio Vargas. *O Governo Trabalhista do Brasil*. Vol III. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969. p. 285.

bases no nordeste brasileiro, pelo fornecimento de matérias-primas e rompimento de relações com os países do Eixo, quase um decênio depois as negociações entre os dois países visavam ao suprimento de materiais estratégicos, à participação de tropas brasileiras na Guerra da Coréia, e ao alinhamento incondicional à política contencionista norte-americana. Para o governo de Harry Truman, o envolvimento do Brasil no conflito asiático era uma maneira de comprometer outros países latino-americanos com a contenção do comunismo na Ásia e de legitimar internacionalmente sua própria incursão. Os militares americanos entendiam que a participação brasileira “teria um efeito psicológico positivo, permitindo também um sistema de rodízio que repercutiria favoravelmente sobre a opinião pública norte-americana”¹⁷⁴.

Se entre as autoridades da administração democrata as opiniões e os interesses convergiam para o fortalecimento da política externa militar dos Estados Unidos, o mesmo nível de consenso não poderia ser apreciado nas cúpulas civis e militares brasileiras sobre a participação direta do Brasil na Coréia.

Ainda no decorrer dos trabalhos de consulta da Conferência de Washington, quando o Secretário de Estado Dean Acheson empenhou-se pessoalmente em buscar ajuda prática dos países latino-americanos¹⁷⁵, as divergências de pontos de vista sobre o envio de tropas brasileiras se fizeram sentir. O Ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, sinalizou favoravelmente a um alinhamento mais explícito do Brasil aos Estados Unidos¹⁷⁶, enquanto Santiago Dantas, conselheiro econômico da delegação brasileira, mais prudente, recomendou uma arremetida diplomática do país ao continente asiático, a fim de participar das negociações de paz vindouras e perscrutar as reais disposições norte-americanas para com o Brasil naquela região¹⁷⁷.

Fora do governo as opiniões se apresentaram ainda mais destoantes. Grupos militares e civis se acusavam mutuamente fosse de patrocínio da difusão interna da ideologia comunista fosse de subordinação aos desígnios políticos de Washington. A polarização ideológica ganhava contornos definitivos e, por isso, prejudiciais aos interesses da política conciliatória de Vargas. Nas hostes militares, a publicação no início de 1950 de artigos polêmicos na *Revista do Clube*

¹⁷⁴ Foreign Relations of the United States (FRUS), 1951, V. II. Department of State, Washington DC GOP, 1976, p. 1190. Apud Mônica Hirst, *Op. cit.*, 1996, p. 214.

¹⁷⁵ No caso do Brasil, essa abordagem contou com a dedicação pessoal do presidente Truman. GV 51.04.10/4, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (10/04/51). Contém a carta de Vargas e a resposta de Truman.

¹⁷⁶ GV 51.03.16/1, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (25/04/51).

¹⁷⁷ GV 51.04.00/1, Carta de San Tiago Dantas a Sá Freire Alvim (s/d).

Militar condenando uma possível participação do Brasil na Guerra da Coréia – o que provocou seu fechamento entre junho de 1950 e março de 1951 – acendeu o estopim do dissídio militar que já se arrastava em torno da questão petrolífera, a confrontar os setores nacionalistas, reunidos no CEDPEN (Centro de Defesa do Petróleo e da Economia Nacional), criado em abril de 1948, e os conservadores, congregados posteriormente na agremiação denominada Cruzada Democrática. Dentre as autoridades civis, além dos matizes nas posições de Fontoura e Dantas, acrescente-se a visão de Oswaldo Aranha, que acreditava convir ao Brasil o envio de tropas em direção à Alemanha, na eventualidade de nova guerra¹⁷⁸. Assim, embora condenasse o envolvimento dos Estados Unidos na luta da Coréia (“el supo entrar que sepa salir”), Aranha entendia que “ajudando os Estados Unidos na situação mundial” o Brasil ajudar-se-ia. Tratava-se, na verdade, de “um imperativo de nossa sobrevivência”, que se realizaria com um apoio “sem reservas” à ação norte-americana através da remessa de tropas à Europa, para a frente alemã, sobretudo¹⁷⁹.

Essas divergências táticas apresentadas dentro e fora do governo bem com as pressões oposicionistas de distintos setores civis e militares à participação armada do Brasil na Coréia não representavam os únicos entraves a impedir um comprometimento mais estrito com os propósitos estratégicos da política externa dos Estados Unidos.

A fugacidade das orientações assumidas pelo governo Vargas quanto às solicitações norte-americanas tinha a pretensão de preservar as requisições militar-estratégicas como um instrumento de barganha do Brasil para o entendimento às suas prioridades internas, vale dizer, a industrialização no país dos recursos minerais exportáveis, a liberação dos créditos prometidos pelo BIRD e o Eximbank, a assistência técnica e financeira aos projetos definidos pela Comissão Mista, etc. Como destacou Vágner Camilo Alves, “Vargas, em início de mandato, apostava no auxílio e cooperação norte-americanos, e isso necessariamente influenciava sua postura com relação aos pedidos para participação na Guerra da Coréia”.¹⁸⁰

No entanto, a oportunidade aberta pelo conflito coreano de explorar nas negociações as necessidades dos Estados Unidos não era um fator permanente com que o governo brasileiro pudesse contar. A envergadura de tal estratégia dependia da condição de urgência do conflito, cujo vigor começara a ruir já na segunda metade de 1951.

¹⁷⁸ GV 51.05.10/4, Carta de Góis Monteiro a Getúlio Vargas (10/05/1951).

¹⁷⁹ GV 51.06.27/2, Carta de Oswaldo Aranha a Góis Monteiro (12/09/1951) e OA 51.08.08, Várias correspondências entre Oswaldo Aranha e Góis Monteiro.

¹⁸⁰ Vágner C. Alves. *Da Itália à Coréia: decisões de ir ou não à guerra*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007. p. 140.

Em junho daquele ano, a possibilidade de uma trégua entre os contendores na Coreia, mesmo sem a unificação do país, já era aventada. Baseando-se em informações cedidas pelo chefe da delegação brasileira junto à ONU e especulações ouvidas pelo Embaixador João Carlos Muniz no congresso americano acerca do possível encerramento daquele conflito, o Ministro Fontoura sugeriu a Vargas um pronunciamento “alto acêrca dessa grave matéria, sem se engajar a fundo, mas denotando um estado de espírito de solidariedade com os Estados Unidos e as Nações Unidas”. Acreditava-se que este ato teria repercussões muito favoráveis nas relações brasileiras com o governo Truman, o que aceleraria os entendimentos econômicos já iniciados em Washington¹⁸¹.

Em sua sugestão a Vargas, Fontoura lembrou-lhe os compromissos da política externa brasileira com a democracia no mundo e com o combate aos regimes totalitários. Destacou ainda a impossibilidade do Brasil alhear-se das questões internacionais devido à conformação da bipolaridade na Guerra Fria. À semelhança da argumentação desfraldada pela delegação brasileira em Washington, salientou a importância que o desenvolvimento econômico dos países periféricos desempenhava nos planos de defesa do mundo livre. Dessa conjugação de fatores decorreriam dois imperativos da política externa do Brasil: “conter a agressão soviética onde se verificar ou se tornar iminente; e diminuir, mediante uma política de cooperação internacional e de desenvolvimento intensivo, os desníveis excessivos que hoje observamos por tôda parte”¹⁸².

Se, por um lado, as palavras de Neves sintetizavam a intenção do Brasil posicionar-se ao lado dos Estados Unidos contra o comunismo: “(...) queremos assim, dentro dos limites de nossa capacidade e em proporção com os nossos recursos, uma parcela de responsabilidade”, por outro, aludia ao objetivo principal desse esforço, “frustrado, se nos limitássemos, (...) a nossas respectivas fôrças”, e esclarecia: “De nada nos valeria estrangularmos a agressão militar russa, se tivéssemos de continuar expostos à agressão social do comunismo no interior dos países de economia débil e de baixo nível de vida”¹⁸³.

Na opinião do Ministro, essa oportuna definição teria nos Estados Unidos repercussão muito conveniente a fim de “apressar e melhorar os auxílios financeiros e técnicos para os graves problemas de seu governo”¹⁸⁴, pressionava a Vargas. Com isso, Fontoura apontava a necessidade

¹⁸¹ GV 51.06.07/2, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (07/06/1951).

¹⁸² Ibidem.

¹⁸³ Ibidem.

¹⁸⁴ GV 51.06.14, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (14/06/1951).

do Brasil posicionar-se antes dos Estados Unidos firmarem um armistício na região, o que, segundo observadores, seria algo iminente, haja vista para a viagem do General Marshall, a mando do presidente Truman, para sondagem do conflito. Apesar da insistência de Neves para a oportunidade daquele pronunciamento, Vargas não se manifestou; talvez esperasse ainda por um momento mais propício, tanto para uma possível barganha com os Estados Unidos como para uma maior receptividade interna.

Não obstante, as pressões norte-americanas por uma definição brasileira se intensificaram. Em 27 de junho de 1951, o governo brasileiro recebeu solicitação do Secretário Geral das Nações Unidas, Sr. Trygve Lie, de envio de tropas nacionais para o *front* coreano. Neves da Fontoura imediatamente comunicou-a a Vargas e ao Ministro da Guerra, Estillac Leal. Este lhe assegurou concordar com qualquer decisão que fosse tomada, enquanto o presidente convocou uma reunião extraordinária do Conselho de Segurança Nacional (CSN) para decidir a questão¹⁸⁵.

O Ministro Neves da Fontoura, por sua vez, reivindicou urgência na realização da reunião do CSN de forma a definir as próximas orientações do país quanto à solicitação da ONU, secundada pelo governo dos Estados Unidos. De modo a pressionar por uma decisão brasileira, o embaixador norte-americano disse, na ocasião, que seu país se contentaria com uma “reafirmação de apoio moral”.

Em 30 de junho, finalmente, reuniram-se os membros do Conselho de Segurança Nacional, dentre os quais participaram como oradores: o General Cyro Espírito Santo Cardoso, Chefe da Casa Militar, Góis Monteiro, Chefe do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), e João Neves da Fontoura, responsável pela exposição do conteúdo dos documentos recebidos da ONU. A agenda oficial do encontro definiu três temas a serem discutidos: a tomada de posição sobre a referida requisição de tropas, o papel do Brasil na ONU, e as implicações de uma participação a nível de questões internacionais. Na ocasião, a oportunidade de se tratar de tais assuntos possibilitou a fixação de algumas diretrizes da política externa brasileira.

Ficou estabelecida a consecução imediata de algumas providências, dentre elas: o envio de mensagem ao Congresso Nacional sobre compromissos do Brasil frente à ONU, sugerindo a utilização de bases, portos e passagem de tropas em território nacional; a iniciativa de estabelecer entendimentos, a cargo do Ministro da Justiça, com governadores e partidos para a criação de

¹⁸⁵ GV 51.06.27/2, Miscelânea de documentos. Até indicação contrária, as citações que se seguem provêm desta pasta.

uma “mentalidade comum” acerca da participação externa do Brasil; a preparação psicológica do povo “tendo em vista organizar e manter intensa e extensa ação anticomunista de contrapropaganda e contra-sabotagem”. Em relação aos aspectos militares, Góis Monteiro foi encarregado de elaborar planos junto aos ministros militares visando à revisão dos planos existentes – defesa interna e garantia de integridade do território nacional; à participação do Brasil na defesa do continente americano; e à formação de uma grande unidade a ser colocada à disposição da ONU, com emprego inicial, provavelmente, na Europa.

Além dessas decisões atribuiu-se ao Ministro das Relações Exteriores a tarefa de elaboração de uma nota oficial, em resposta ao pedido do Secretário Geral da ONU, a ser enviada ao embaixador norte-americano, Herschel Johnson, não sem que fosse antes apresentada a Vargas¹⁸⁶.

Em sua versão definitiva, a resposta pretendeu apenas esclarecer a impossibilidade de “tempo material” para atender às recomendações quanto à seleção e ao treinamento de forças armadas à disposição da ONU. Em virtude disso, decidia o governo brasileiro encarregar o Chefe do EMFA de estabelecer entendimentos técnicos com o Estado Maior e os Chefes das Forças das Nações Unidas a fim de “planejar e executar o indispensável preparo para a efetiva colaboração do Brasil”.

O teor dessa nota protelava o engajamento do governo brasileiro aos propósitos e interesses norte-americanos, aquém do que intencionava o Ministro Fontoura. Vargas buscava, sobretudo, um comprometimento menos específico com o intuito talvez de ampliar os horizontes das negociações com os Estados Unidos. De todo modo, o entravamento das negociações dificultava a obtenção de concessões da administração Truman, tanto no plano militar como econômico. Um verdadeiro “jogo de toma-lá-da-cá”, na expressão de Mônica Hirst¹⁸⁷.

Assim, apesar da versão final ser mais amena do que sugerido, a nota foi bem recebida pelas autoridades norte-americanas, principalmente no aspecto referente à promessa sobre a venda de berilo e de minerais de Urucum, por permitir – acreditava Fontoura – o prosseguimento do programa de cooperação com os Estados, “também no terreno econômico e financeiro”.

¹⁸⁶ A parte suprimida do primeiro esboço dessa nota, elaborada pelo Ministro João Neves da Fontoura, dizia: “Nessa resposta, o Governo Brasileiro, reconhecendo e reiterando as obrigações que assumiu, decorrentes de acordos solenes, manifesta sua intenção de participar militarmente dos esforços envidados pelas forças das Nações Unidas a fim de debelar a agressão totalitária na Coréia”.

¹⁸⁷ Mônica Hirst, *Op. cit.*, 1996. p. 214.

De todas as decisões tomadas pelo CSN, a principal sem dúvida coube a Góis Monteiro, qual seja: negociar nos Estados Unidos os termos da colaboração brasileira. Para essa missão, fora definido um conjunto de instruções contendo 37 itens aos quais Góis deveria seguir nos entendimentos em Washington.

Envolvido por princípios de reciprocidade, colaboração e harmonia continental, o Brasil predispunha-se a “fornecer auxílio material, na medida de suas possibilidades, para a defesa da Coréia” e a fazer o levantamento de seus recursos militares, mantendo em suas forças armadas, elementos treinados e equipados, disponíveis a servir como unidades sob comando das Nações Unidas. Condição fundamental para o cumprimento desse auxílio era a concessão de ajuda externa, já prometida, no valor de Cr\$ 50 milhões de cruzeiros, a depender da aprovação do Congresso Nacional e de uma previsão de tempo em que tal colaboração fosse necessária.

Diante do despreparo militar, econômico e financeiro para a “organização e manutenção de uma Fôrça Expedicionária na Ásia”, o governo brasileiro oferecia a maior utilidade e eficácia que o fornecimento de minerais estratégicos aos exércitos das Nações Unidas poderia ter para o esforço de guerra.

Frente às dificuldades apresentadas, o Brasil elegera como prioridade para o cumprimento de suas obrigações internacionais ao lado das nações amigas, a resolução de seus problemas econômicos e o fortalecimento de sua segurança interna. De acordo com o item 12 dessas instruções:

Só o fortalecimento do sistema de defesa e da estrutura econômica do Brasil, elevando o padrão de vida do seu povo, permitirá que possamos agir com maior eficiência na defesa comum da América e entrosar os nossos interêsses econômicos em bases ainda mais amplas, que possibilitará a aplicação de maiores reservas na mobilização militar.

De modo análogo à argumentação desenvolvida pela delegação brasileira à Conferência de Washington, vale lembrar, de que os interesses político-militares não poderiam postergar nem subjugar as necessidades econômicas dos países de “economia reflexa ou insuficientemente desenvolvidos”, as instruções à missão Góis Monteiro, gradativamente, deixaram clara a idéia de que antes de qualquer preparação militar, alguns problemas internos, como transportes e indústrias, precisariam ser resolvidos¹⁸⁸. Em outras palavras, a defesa e a segurança seriam resultados desse processo.

¹⁸⁸ Os detalhes das instruções sobre assuntos econômicas a serem pleiteados pelo Brasil nas negociações com os Estados Unidos foram fornecidos por nota de Ricardo Jafet a Góis Monteiro, em 10/07/1951.

Como alternativa ao envio de tropas brasileiras à Coreia e, ao mesmo tempo, uma resposta imediata aos anseios norte-americanos, o governo Vargas frisou que a melhor contribuição do Brasil para a causa das Nações Unidas residiria num “inteligente e intensivo aproveitamento dos seus recursos naturais, com a mobilização do seu potencial econômico”.

À guisa de uma conclusão, o documento estipulava:

Recomenda o Senhor Presidente da República a Vossa Excelência que, em quaisquer entendimentos relativos à obrigação do Brasil enviar contingentes militares para a República da Coreia, fique estabelecida, de modo claro e insofismável, que o nosso país considera fase preparatória, indispensável, o fortalecimento da sua própria defesa interna e o atendimento dos problemas básicos da economia brasileira, - que afetam não somente à segurança do nosso país, mas à de todo o continente. Sem dúvida, a obrigação assumida pelo Brasil será cumprida; mas a fixação da data de sua execução é ponto sobre o qual não poderá o Governo Brasileiro assumir, desde já, compromisso expresso, pois dependerá do preenchimento preliminar das condições já mencionadas.¹⁸⁹

A fim de reforçar esses argumentos a favor da necessidade de solução dos problemas internos, a ela condicionando qualquer iniciativa militar, as instruções ainda lançavam mão do perigo comunista a que estava sujeito o país e os resultados imprevisíveis de uma ação comunista calculada frente ao desaparecimento material das Forças Armadas. Apesar de sua fragilidade, o Brasil se dispunha a estudar a possibilidade de formar uma Divisão de Infantaria a ser colocada à disposição da ONU.

Pretendendo conciliar interesses brasileiros e norte-americanos, os objetivos da Missão Góis ficaram estabelecidos na seguinte ordem de prioridades: o Brasil coloca em primeiro lugar a solução de seus problemas internos; a força militar de cada país depende da solidez de sua economia, e para isso, o Brasil necessita de auxílio financeiro; esse auxílio deverá ser imediato e efetivo, e prévio à preparação de uma força expedicionária; o Brasil precisa equipar-se para se defender da ameaça interna; a maior colaboração que o Brasil pode prestar às Nações Unidas é participar da defesa do continente e do fornecimento de materiais estratégicos; por fim, o Brasil reserva-se o direito exclusivo de patrulhar seu litoral.

Na visão de Moniz Bandeira sobre o conjunto das instruções à missão Góis Monteiro, “o que Vargas procurava era arrancar dos Estados Unidos o máximo de concessão”¹⁹⁰. De fato, tanto os setores militares (Comando da Escola Superior de Guerra) como os civis (Itamaraty) tinham para si que a oportunidade de negociação de um acordo militar com os Estados Unidos

¹⁸⁹ Item 19 das instruções à Góis Monteiro.

¹⁹⁰ Luiz A. M. Bandeira, *Op. cit.*, 1978. p. 331.

repousava sob uma atmosfera de “conjugação de interesses” entre os dois países. Em outros termos, “o Brasil necessita de auxílio americano para a solução dos problemas econômicos básicos de transporte, industrialização e produção de energia, (...); mas os Estados Unidos necessitam do apôio militar brasileiro, passivo e ativo, na luta travada contra a URSS e o seu grupo de potenciais satélites”. E acrescentava:

É um ponto sobre o qual se deverá particularmente insistir, nos entendimentos com as autoridades militares e civis dos Estados Unidos da América, pois o Brasil não pode, por impossibilidade material, contribuir para o esforço militar coletivo, sem que os Estados Unidos lhe forneçam os elementos básicos para que êle saia das dificuldades que entravam o seu desenvolvimento econômico.¹⁹¹

Vágner C. Alves defende que o teor das instruções à missão Góes Monteiro não permitem sua interpretação como um tentativa de barganha presidencial, devido à “desproporção entre o que era demandado – pesado e imediato auxílio econômico e militar – e o que era prometido – organização de uma FEB asiática (...)”¹⁹². Para ele, as instruções devem ser vistas como uma recusa bem justificada às pressões norte-americanas para o envio de forças militares brasileira à Coréia. Vargas, astuciosamente, lançou mão de argumentos que enfatizavam o avanço comunista na frente interna e o subdesenvolvimento nacional como perigos latentes para a segurança das Américas. O contexto doméstico era, portanto, o mote central para despertar nos Estados Unidos a percepção da urgência dos requerimentos econômicos brasileiros e, sobretudo, para justificar a negativa tácita de Vargas à constituição de uma FEB asiática, empreitada que ele acreditava, até pela experiência pregressa, não traria futuros ganhos para o país e para si. O fato de Vargas evitar o atendimento da demanda militar norte-americana, utilizando-se do subterfúgio de protelação da decisão brasileira, não anula a conclusão de que seu governo buscou arrancar o máximo de concessões dos Estados Unidos, que estavam, aliás, se encaminhando com os trabalhos da Comissão Mista. A articulação entre as discussões político-militares e as demandas econômico-financeiras esteve, irrefutavelmente, presente no horizonte ao longo de toda a negociação da questão militar entre Brasil e Estados Unidos.

Antes mesmo de dar início às negociações oficiais em Washington, Góis Monteiro ofereceu ao governo brasileiro impressões preliminares do que elas seriam. De imediato, Góis pôde observar as diferenças que a conjuntura de 1951 apresentava em relação àquela de 1939 e aos anos de guerra subseqüentes: “elês sabem o que devem esperar de nós e nós não devermos ter

¹⁹¹ GV 51.06.27/2, Instruções à missão Góis, (s/d). Item 26.

¹⁹² Vágner C. Alves, *Op. cit.*, 2007. p. 173

ilusões sobre o que poderemos esperar deles numa contingência histórica que a cada momento mais se aperta e se agrava”¹⁹³.

De forma específica, Góis Monteiro alertou para distintas reações que poderiam ser esperadas nos círculos governamentais e civis norte-americanos. Enquanto do lado militar podia-se verificar a “existência de um espírito de amizade muito acentuado para com os brasileiros e até mesmo uma espécie de preocupação com a perspectiva de se poderem desajustar nossos interesses comuns”, do lado político e financeiro predominava a desconfiança e, de alguma forma, ressentimentos em face da indiferença da atual emergência que os Estados Unidos atravessam. E enfatizava: “O senhor [Vargas] sabe que entre os homens de negócios não há sentimentos, a não ser quando se conjugam os interesses; todavia noutras classes, inclusive nas militares, o sofrimento e as aperturas comuns provocam forte solidariedade”. Queixou-se Góis ainda da atenção despendida pelo Departamento de Estado à Argentina e, “inexplicavelmente” da posição marginal com que era tratado o Brasil. E desabafava: “o que lhe convém é realmente aquilo que facilita a realização dos seus objetivos”. Por fim, sugeriu o general uma postura mais concreta do Brasil nas negociações, pois nada seria obtido “sem um compromisso profundo com os Estados Unidos da categoria do de maio de 1942 ou superior”. E conclui: “Acredito que sem previamente assumir compromisso de cooperação nada se adeantar”¹⁹⁴.

Três dias após comunicar suas primeiras impressões a Vargas e um depois de se encontrar com o Secretário de Estado Dean Acheson, Góis novamente desabafou com Oswaldo Aranha. Citou a perda de “confiança e atração” entre o Brasil e os Estados Unidos e de prestígio da influência brasileira, com exceção no “trato rígido e na troca de negócios”. Em consequência, o Brasil não poderia esperar um “tratamento especial”, a não ser que algum acontecimento modificasse aquela postura adversa¹⁹⁵.

Seguindo as recomendações contidas nas instruções àquela missão, Góis Monteiro, depois de expor a Acheson as fraquezas e problemas estruturais da economia brasileira, recebeu a seguinte resposta do Secretário norte-americano, já conhecida do Ministro Fontoura: “Que o Brasil enviasse Fôrças para a CORÉIA, mesmo que houvesse o armistício. Lá elas seriam equipadas, armadas, mantidas pelos EE.UU. e assim o prestígio do Brasil subiria”. Ao final de

¹⁹³ GV 51.06.27/2, Carta de Góis Monteiro a Getúlio Vargas (30/07/1951).

¹⁹⁴ Ibidem. Grafia original.

¹⁹⁵ Ibidem, Carta de Góis Monteiro a Oswaldo Aranha (3/08/1951) e AO 51.08.08, Correspondências entre Góis e Aranha, durante a missão em Washington.

sua exposição, Góis Monteiro asseverou: “Julgam em princípio, que as questões da América Latina devem figurar em plano secundário, sendo muito mais importante o problema europeu, da África do Norte, do Oriente Médio e o da Ásia” ¹⁹⁶.

Ao cabo do mês de agosto, os Estados Unidos propuseram a assinatura de um acordo secreto nos moldes do que havia sido em 1942. Fontoura comemorou-o como a resolução por Góis do “nosso problema militar com os Estados Unidos”. Tal proposta seguia a seguinte escala de prioridade “a nosso favor”: 1) a defesa interna; 2) a defesa do continente segundo o plano estabelecido; e 3) a preparação das forças à disposição da ONU para serem empregadas na Coréia ou onde se tornasse necessário. Conforme avaliou o Ministro das Relações Exteriores, “ficaram fora de qualquer acôrdo, como era conveniente, questões econômico-financeiras, que não são da alçada militar” ¹⁹⁷.

Essa característica da propositura do acordo militar trazia algumas restrições às pretensões de barganha do governo Vargas. De acordo com Hirst,

Esta solução representava uma derrota para o Brasil, já que os Estados Unidos conseguiam isolar os entendimentos militares das demandas brasileiras de cooperação econômica. Os compromissos assumidos pelo governo Vargas não implicavam formalmente em qualquer tipo de contrapartida econômica por parte da administração norte-americana. ¹⁹⁸

Tal limitação das perspectivas iniciais do governo brasileiro bem como a continuação do impasse que cercou a assinatura do acordo militar criaram, nos meios políticos, certas expectativas quanto aos rumos das negociações e suas repercussões internas. De um lado, Góis Monteiro, fiel às prerrogativas das instruções do CSN, fez notar a inconveniência do Brasil enviar uma força militar para a Ásia, devido à estranheza da questão aos populares. Sugeriu, em lugar disso, a participação do Brasil em atividades referentes ao continente europeu, latino-americano ou africano, “mais fáceis de interessar à opinião pública”, por certo. Solicitava e enfatizava, ao contrário, a necessidade de um programa de assistência militar para o rearmamento do Brasil, a fim de que fosse possível maior cooperação brasileira nos esforços das Nações Unidas ¹⁹⁹. Oswaldo Aranha, por outro lado, que aos poucos foi se revelando uma figura de bastidores bem influente, apelava a Góis Monteiro para que alertasse a Vargas da missão histórica do Brasil de

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ Ibidem, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (23/08/1951).

¹⁹⁸ Monica Hirst, *Op. cit.*, 1996. p. 214-15

¹⁹⁹ GV 51.06.27/2, Carta de Góis Monteiro ao General Charles L. Bolté, comandante das Forças da ONU (Dez./1951).

aliar-se aos Estados Unidos e ao ocidente cristão, visto que as indefinições, àquele momento, seriam muito arriscadas. Questionava, por outro lado, a indecisão da orientação governamental, inclusive a postura de Getúlio, quem – lhe parece – “não se quer empenhar e comprometer”²⁰⁰.

Seguia-se, de fato, a estratégia de protelar, o quanto possível, qualquer definição sobre o problema. Em fins de 1951, por ocasião da visita do presidente da Comissão de Energia Atômica da ONU ao Brasil, fora renovado o Acordo Atômico Brasil – Estados Unidos, pelo qual o Brasil comprometia-se a vender aos norte-americanos 15 mil toneladas de monazita, sais de cério e terras-raras no período de três anos.

Diante de tamanha indecisão tática – ceder imediatamente ou esperar por melhores condições de negociação –, as discussões em torno do acordo militar secreto caminharam para uma nova etapa, agora na capital brasileira. No início de 1952, uma comissão americana, sob a direção do embaixador norte-americano, chegava ao Rio de Janeiro. Do lado brasileiro, fora nomeada uma delegação composta por Góis Monteiro, pelos Chefes do Estado Maior da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, por assessores diplomáticos, e presidida por João Neves da Fontoura.

Antes, contudo, da definição das cláusulas do acordo militar, e mesmo impulsionado por ele, Neves da Fontoura negociou junto às autoridades norte-americanas a exportação, conforme já prometido, de manganês, urânio e areias monazíticas, em explícita violação à lei de 1.310 (15/01/1951), do Conselho Nacional de Pesquisa, a qual previa como *compensações específicas* informações técnicas e facilidades para a aquisição de equipamentos, que desenvolvessem o Brasil no campo da energia nuclear²⁰¹. Assim, Vargas enviou ao exterior o Almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva, presidente CNPq, que, sob a vice-presidência do Coronel Armando Dubois Ferreira, realizou uma reunião extraordinária, em 16 de janeiro de 1952, para aprovar a operação, sem exigir as compensações expressas em lei. Logo em seguida, em 21 de fevereiro, por proposta de João Neves, Vargas autorizou a criação da Comissão de Exportações de Materiais Estratégicos (CEME), que, no mesmo dia e sem concluir a nomeação de seus membros, autorizou a remessa de 5 mil toneladas anuais de monazita *in natura* e refinada para os Estados Unidos²⁰².

²⁰⁰ Idem, Carta de Oswaldo Aranha a Góis Monteiro (12/09/1951).

²⁰¹ Clodoaldo Bueno, *Op. cit.*, 1996. p. 32

²⁰² Luiz A. M. Bandeira, *Op. cit.*, 1978. p. 336-37. Segundo este autor, os Estados Unidos aumentaram sua busca pelos minerais estratégicos, a partir de outubro de 1951, após a explosão da terceira bomba atômica pela União

A segunda rodada de negociações entre autoridades brasileiras e norte-americanas transcorreu paralelamente à concessão de minerais estratégicos aos Estados Unidos. Em 16 de fevereiro de 1952, Fontoura informava a Vargas de uma conversa mantida com os Generais Cyro Espírito Santo Cardoso e Góis Monteiro sobre os minerais estratégicos e o Acordo Militar Brasil - Estados Unidos. Àquela altura das negociações as comissões dos dois países já tinham elaborado um texto que se enquadrava “na ordem de prioridades do discurso de Vargas às classes armadas”²⁰³, qual seja, a defesa do país; a defesa do continente; e os compromissos extracontinentais.

As discussões sobre o Acordo Militar, no entanto, não se encaminharam imediatamente para a assinatura do texto final. Um fato além-mar chamou a atenção da Secretaria da Presidência da República. Em correspondência enviada pela Embaixada do Brasil no México, o governo Vargas perscrutou as razões que levaram aquele país a interromper suas negociações com o governo americano. Uma delas fora a resistência mexicana em empregar suas forças fora do continente e em firmar o compromisso de desenvolver seus recursos mesmo que dentro de suas possibilidades, entre homens e equipamentos, adequados aos planos de defesa. Apesar dos motivos oficialmente alegados pelo governo do México, um outro teve um efeito mais desestabilizador: as negociações daquele país com os Estados Unidos estariam sendo exploradas eleitoralmente pela oposição interna para desqualificar o candidato do governo, a apenas cinco meses do pleito²⁰⁴.

No dia 13 de março o Ministro Neves da Fontoura deu ciência ao embaixador americano Herschel Johnson da aceitação por Vargas do texto do Acordo Militar. Este, por sua vez, sugeriu a assinatura fosse efetivada no dia 15 daquele mês, a fim de que não atrasasse a participação brasileira no auxílio financeiro, isso porque a alocação de recursos do orçamento norte-americano encerrar-se-ia em 30 de março²⁰⁵. Exatamente um mês depois, o texto do Acordo Militar Brasil - Estados Unidos foi encaminhado pelo governo Vargas à Câmara dos Deputados, e até sua

Soviética. Nesse sentido, a entrega de minerais estratégicos pelo Brasil interessava muito mais ao Governo de Washington do que o envio de tropas militares para a Coréia. Pretendiam – alega Sodré – utilizar o conflito para submeter a sua vontade os países de sua órbita, os quais lhes impunham resistências. No caso do Brasil, uma das formas de pressões americanas concretizou-se no alarme de guerra geral, compelindo o governo brasileiro a malbaratar as divisas acumuladas durante a Segunda Guerra Mundial pelas restrições às importações. SODRÉ, Nelson W. *História Militar do Brasil*. 3 ed. Civilização Brasileira, 1979.

²⁰³ GV 52.02.16, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas, (16/02/1952).

²⁰⁴ GV 52.02.16, Embaixada do Brasil no México, (27/02/1952).

²⁰⁵ Ibidem, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas, (13/03/1952).

aprovação por esta casa, em março de 1953, João Neves empenhou-se pessoalmente para superar as manobras e pressões políticas que pretendiam vetar sua aprovação.

Ao longo de nove meses, o Acordo tramitou no Congresso Nacional e polarizou o debate dentro e fora do parlamento. Além disso, a enorme publicidade que ganhou essa questão contribuiu de forma expressiva para desestabilização do governo, envolvendo vários pontos de pressão: o governo norte-americano, os militares brasileiros, os partidos políticos e a opinião pública do país. De acordo com Mônica Hirst, “surgia portanto o primeiro episódio de polarização e debate em torno da política externa do segundo Vargas”²⁰⁶.

De um modo geral, a situação tornou-se muito tensa e instável, principalmente no que diz respeito às relações do governo Vargas com os setores militares. O governo não conseguia angariar nem o apoio dos setores nacionalistas, contrários à intervenção na Guerra da Coréia, reunidos principalmente no Clube Militar, nem dos setores mais conservadores das Forças Armadas, organizados a partir de 1952 na Cruzada Democrática. A desconfiança de ambos os grupos era agravada pela postura do governo Vargas, pois ao mesmo tempo em que o Brasil se recusava a uma participação direta no conflito asiático, agradando assim aos setores nacionalistas, também dispunha da alternativa de colaboração em minerais estratégicos com os Estados Unidos, provocando protestos desses mesmos setores. Essa oscilação na orientação do governo getulista criava uma dinâmica desastrosa para o prosseguimento das relações Governo-militares, uma vez que o afastamento do grupo nacionalista não significou o fortalecimento de uma posição pró-americana no governo. Assim, “(...) a perda de determinadas bases não resultava no ganho de outras. A escalada de uma mobilização oposicionista, já no início de 1952, criava um processo onde as modificações introduzidas na composição de forças do governo se tornavam perda políticas definitivas para Vargas”²⁰⁷.

Não é demais lembrar que a pecha comunista/anticomunista fora um argumento muito forte à época, que muitas vezes se confundia com a polarização de forças interna, entre nacionalistas/conservadores, utilizada para avaliar a orientação política, econômica e militar a ser buscada pelo Brasil. Nesse sentido, caso o país resolvesse combater o comunismo a nível internacional, estaria golpeando a esquerda brasileira e as correntes nacionalistas que cada vez mais influenciavam o exército. Se, por outro lado, o governo se decidisse por um alheamento aos

²⁰⁶ Mônica Hirst, *Op. cit.*, 1996. p. 215.

²⁰⁷ *Ibidem*.

planos de defesa norte-americanos colheria, em consequência, a oposição dos setores conservadores²⁰⁸. Dessa forma, a crise na aliança entre Vargas e os militares significou um rearranjo nos círculos internos de poder, abrindo um flanco de vulnerabilidade progressivo para o governo Vargas²⁰⁹.

No Parlamento, o debate acerca da ratificação do Acordo Militar explicitou as clivagens intra e interpartidárias sobre o relacionamento do Brasil com os Estados Unidos, e abriu espaço para controvérsias sobre a Conferência de Washington²¹⁰ e o envio de tropas para a Coréia, que, isoladamente, não haviam despertado a discussão parlamentar, dificultando assim o processo decisório do Estado quanto aos termos de suas relações com o governo de Washington.

A frente oposicionista que se formou no Congresso em torno do Acordo Militar ocupou as preocupações do Ministro do Exterior, Neves da Fontoura, que fez notar a Vargas a “grande movimentação de adversários seus e de outros, que não tem esse título, mas que o são, a propósito de várias medidas pedidas pelo Governo ao Parlamento”. Citou ainda um almoço oferecido a Eurico Dutra, na casa do Deputado Aloysio de Castro (PSD-BA), em que compareceram cerca de 30 deputados, na intenção de articular a oposição para frustrar algumas medidas legislativas propostas ao parlamento, como o caso da Petrobrás. Fontoura chamou a atenção para o nome do Deputado Hélio Cabal (UDN-BA), como sendo um dos “azes do Gabinete Civil de Dutra”. Ele, presente na Comissão de Diplomacia, havia levantado a questão da inconstitucionalidade do Acordo Militar, o qual, conduzido à Comissão de Justiça, fora considerado adequado. Apesar de protestos de simpatia, o Deputado Cabal não conseguia ocultar sua aposta no fracasso dos financiamentos americanos – “este, aliás, é um dos maiores sonhos dos adversários do Governo”, lembrou o Ministro – nem sua oposição ao projeto do mercado livre de câmbio.²¹¹

Os *Anais da Câmara* dão destaque às acirradas críticas aos termos do Acordo promovidas pelo Deputado Lobo Carneiro (PRT-DF), que o denunciou em várias ocasiões como um tratado que representava, da perspectiva militar, apenas o compromisso do Brasil enviar tropas para o exterior, e de imediato à Coréia, e que do ponto de vista econômico, significava a alienação de

²⁰⁸ Maria C. D'Araújo, *Op. cit.*, 1992. p. 173.

²⁰⁹ GV 51.08.09/3, Carta de Viriato Dorneles Vargas a Getúlio Vargas (9/08/1951); GV 51.08.14/1, “Libertemos Getúlio da Traição” (14/08/1951).

²¹⁰ Quanto às polêmicas em relação aos resultados da IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, cf. EXPOSIÇÃO DO MINISTRO JOÃO NEVES DA FONTOURA..., *Op. cit.*, 1951.

²¹¹ GV 52.02.16, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas, (18/06/1952).

nossos minerais estratégicos. Outro alvo de críticas do Deputado Carneiro fora a recém criada Comissão de Exportações de Materiais Estratégicos, responsável pelas transações referentes aos minerais atômicos, devido ao fato de ser presidida pelo próprio Ministro das Relações Exteriores e de ter como consultor jurídico Santiago Dantas, sócio da Orquima. De acordo com o Deputado, o Acordo representava a subordinação do Brasil aos propósitos norte-americanos, ratificando as resoluções da Conferência de Washington, as quais não haviam sido ainda aprovadas pelo Congresso. Acusava-o também de obedecer exclusivamente a leis norte-americanas, como a Lei de Segurança Mútua (1951), a partir da qual o Acordo havia sido elaborado, e à Lei de Assistência e Defesa Mútua (1949). Dessa forma, a Câmara via-se na contingência de “discutir um pacto que reafirma resoluções de uma conferência cujo texto não foi publicado e que manda aplicar, no Brasil, dispositivos de duas leis norte-americanas também de nós desconhecidas” ²¹².

De fato, grande parte das críticas feitas aos termos do Acordo Militar Brasil - Estados Unidos originou-se da própria exposição de motivos do Ministério das Relações Exteriores, de 25 de março de 1952, que encaminhava o texto final ao presidente Vargas. Nela, Neves da Fontoura asseverou a busca persistente da reciprocidade, vale dizer, “que a cooperação militar do Brasil não poderia esgotar-se inteiramente no campo restrito da cooperação entre as Forças Armadas, mas que, necessariamente deveria estender-se ao campo econômico, uma vez que a guerra moderna repousa sobre a industrialização de materiais estratégicos” ²¹³.

As cláusulas fundamentais do Acordo, contudo, estiveram circunscritas ao primeiro e oitavo artigos. Aquele previa que a assistência militar a ser prestada ao Brasil respeitaria a Lei de Assistência e Defesa Mútua de 1949 e a Lei de Segurança Mútua de 1951, aprovadas pelo Congresso dos Estados Unidos. Assim, o fornecimento ao Brasil de equipamentos, materiais e serviços, os quais não se constituíam como empréstimos mas simples entrega para utilização, dependeria das verbas orçamentárias correspondentes à execução daquelas leis. Este, em contrapartida, garantia aos Estados Unidos o recebimento de materiais básicos e estratégicos, entregues a preço de mercado mundial. Os Estados Unidos, por sua vez, assegurariam ao Brasil cooperação técnica e financeira que permitissem desenvolver os recursos naturais do país. As transferências de materiais submeter-se-iam à “legislação vigente e aos acordos específicos”,

²¹² *Anais da Câmara dos Deputados Federais*, Vol. XIX, 92 sessão, 15/07/1952, p.104. Ver também Vol. I, 5 sessão, 22/01/53, p. 295-303; Vol. II, 8 sessão, 27 a 30/01/1953; Vol. III, 14 sessão, 02 a 10/02/1953; Vol. IV, 16 sessão, 12 a 20/02/1953; Vol. XX, 101 sessão, 28/07/1952, p. 599-606 e Vol. XXI, 102 sessão, 29/07/1952, p. 144-150.

²¹³ Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores. In *Anais da Câmara dos Deputados Federais*, Vol. IV, de 25/03/1952. p. 303-308.

significando, na interpretação de Fontoura, a preeminência do Brasil na fiscalização das exportações de matérias-primas estratégicas, sob a responsabilidade administrativa da Comissão de Exportações de Materiais Estratégicos. Politicamente, assinalava o décimo artigo, as disposições do Acordo não imporiam obrigações novas ao Brasil, ao contrário, estabeleciam “que o Brasil contribuirá, na medida das suas possibilidades políticas, econômicas e sociais para desenvolver seu próprio poder defensivo, o poder defensivo do Hemisfério Ocidental e do mundo livre”, de acordo mesmo com o que exigira Vargas no decorrer das negociações. Finalmente, o Ministro do Exterior encerraria sua exposição de motivos com um subterfúgio que isentava o governo de qualquer comprometimento ideológico subjacente ao Acordo Militar com os Estados Unidos, dizia:

Como verifica Vossa Excelência, êste pacto não constitui obra nova. É um desenvolvimento dos princípios estabelecidos em diversas reuniões e atos interamericanos, principalmente no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, de 1947, das resoluções da Conferencia de Washington e da Quarta Reunião de Consulta.²¹⁴

A partir do encaminhamento do texto do Acordo ao Congresso Nacional, o debate, portanto, ganhou vigor. O apoio da UDN tornou-se então decisivo para a aprovação do projeto, já que àquele tempo a base de sustentação governamental fragmentara-se e a força oposicionista colhia adeptos dentro mesmo dos partidos que elegeram Vargas, particularmente o PTB²¹⁵. Diante do recrudescimento da oposição, Neves da Fontoura solicitou a Gustavo Capanema, líder do governo na Câmara, que intervisse com toda a atenção e pressa para a aprovação do projeto sem emendas nem interpretações, pois estas, além de se contraporem ao “espírito jurídico dos acordos internacionais”, tinham com a demora o objetivo de “impressionar mal os novos governantes dos Estados Unidos”. E avaliava, “considero, dada a eleição de Eisenhower, essa aprovação importantíssima para a obtenção dos futuros auxílios de que carece o Brasil”²¹⁶.

Em reação ao esforço e perseverança de João Neves da Fontoura na discussão parlamentar pela aprovação do Acordo Militar, não lhe faltaram críticas ardilosas, acusando-o de advogar a favor dos interesses norte-americanos no Brasil. A tais ataques, o Ministro rebatia: “(...) nunca fui, mesmo como profissional, advogado de nenhuma empresa, o que poderia ter sido como

²¹⁴ Ibidem, p. 304.

²¹⁵ Maria C. D'Araújo, *Op. cit.*, 1992, p. 174.

²¹⁶ GV 52.02.16, Cartas de João Neves da Fontoura a Lourival Fontes, (25/11/1952; 9/12/1952; 15/01/1953; 5/02/1953).

aconteceu com o Ruy, com o Epitácio e homens que têm estátua em praça pública”²¹⁷. De outro, não faltaram acusações por parte do Ministro àqueles que pretendiam retardar a ratificação do projeto na Câmara dos Deputados. Fontoura justificava seu empenho a Vargas: “como Você bem sabe, rejeito redondamente a paternidade desse projeto internacional. Não é seu, nem meu. É um interesse da defesa nacional e foi concertado pelos militares”. Em tom mais agressivo, reprimia: “É um mot d’ordre de Moscou para o mundo inteiro impedir a realização desses acordos”²¹⁸.

Apesar da oposição às cláusulas do Acordo e das críticas severas ao Ministro Fontoura, suas investidas junto aos udenistas e a negociação com o governo para a indicação do brigadeiro Eduardo Gomes para o cargo de presidente da Comissão Mista Militar Brasil - Estados Unidos, garantiram a aprovação literal do Acordo Militar em março de 1953.

A análise das relações militares entre o Brasil e os Estados Unidos, centradas nas negociações bilaterais acerca da participação de tropas brasileiras no conflito coreano, da concessão de minerais estratégicos e nos debates parlamentares que se travaram sobre o texto do Acordo Militar, evidenciam duas ordens de questões importantes para a investigação da política externa do segundo governo Vargas: a correlação de forças políticas em torno do assunto e suas consequências para o processo decisório do Estado, e as implicações políticas e econômicas do Acordo Militar para o Brasil.

No primeiro caso, observa-se que se contrapõem duas visões distintas do mesmo problema: enquanto nos círculos governamentais à frente do processo decisório as divergências se expressavam nas formas de atualização de obrigações dentro da ótica de cooperação entre os países capitalistas, nos setores civis e militares alheios às decisões estatais o dissídio reside na própria concepção de alinhamento, ainda que estes setores se apresentassem como grupos de pressão importantes a influenciar as medidas tomadas.

Em outras palavras, as distintas posições presentes nas hostes governamentais não chegavam a questionar a conveniência do alinhamento militar entre Brasil – Estados Unidos, mas sim a oportunidade e condições em que realizá-lo. Daí, portanto, a postura protelatória seguida por Vargas quando pressionado a decidir-se. O pragmatismo de sua orientação, ainda que inoportuno em algumas circunstâncias, não possuía um fim em si mesmo, mas representava uma estratégia de criar as brechas necessárias a uma barganha mais favorável, vislumbrada para além

²¹⁷ Ibidem, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (14/02/1953).

²¹⁸ Idem, Ibidem (23/01/1953).

do próprio alinhamento político-militar. Convém lembrar que os trabalhos da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o desenvolvimento econômico desenvolveram-se paralelos às negociações militares. De todo modo, essa característica das conversações brasileiro-americanas sobre questões de defesa e segurança evidencia “as contradições internas ao Governo, que se fazia representar por elementos de orientações díspares e quase excludentes, em alguns casos” ²¹⁹. Tais contradições, embora prejudiciais à política de conciliação de Vargas, serviam por outro lado à própria causa da estratégia de barganha, facilitando os avanços e recuos nas iniciativas do governo e permitindo a Vargas resguardar-se dos efeitos negativos internos e externos das posições assumidas.

As conseqüências de tal comportamento eram percebidas no agravamento das posições dos coevos fora do processo decisório, militares e civis. Tanto os setores conservadores, favoráveis a uma maior aproximação com os Estados Unidos, como os grupos nacionalistas, opositores de qualquer espécie de enquadramento brasileiro na órbita de interesses norte-americanos, viam-se ora desprivilegiados ora acolhidos pelo movimento titubeante das posições governistas. Desse modo, independentemente da busca pelo governo de conciliação com esses diferentes setores e da perseguição de uma estratégia de barganha vantajosa nas relações com os Estados Unidos, o fato é que a polarização ideológica “nacionalismo” versus “entreguismo” sempre acabava por prevalecer nas discussões que envolviam as relações internacionais do governo Vargas.

Quanto ao segundo ponto, a atualização da cooperação militar entre os dois países seguiu as diretrizes definidas, da perspectiva militar e de segurança hemisférica, pelo Military Assistance Program (MAP), o qual previa o fortalecimento dos laços militares e de segurança hemisférica regional contra agressões externas e, por conseguinte, possibilitaria aos Estados Unidos uma posição militar dominante na América Latina, por meio do controle no fornecimento de armas, créditos e treinamento das forças armadas latino-americanas.

Embora o propósito anunciado no Acordo Militar tenha sido apenas a modernização das Forças Armadas brasileiras, razões de ordem econômica e política foram levadas em conta pelos Estados Unidos:

A partir do Acordo de Assistência Militar passa a vincular mais estreitamente as forças armadas brasileiras à política norte-americana, criando mecanismos que o Departamento de Defesa aproveitava para obter uma maior influência junto às

²¹⁹ Maria C. D'Araújo, *Op. cit.*, 1992. p. 175.

instituições e militares brasileiros. Simultaneamente, os Estados Unidos impediram que outros países concorrentes (principalmente os da Europa) participassem substancialmente no suprimento de equipamentos militares e cooperação técnica ao Brasil. Os vínculos criados pelo Acordo foram muito proveitosos para promover vendas de equipamentos e serviços militares ao Brasil.²²⁰

Assim, as atribuições de Brasil e Estados Unidos acordadas no programa militar ficaram a cargo da Comissão Militar Mista (como parte da estrutura americana do Military Assistance Advisory Groups, MAAG), que, além de fornecer instruções para os militares operarem os equipamentos, também servia como um canal de informação para o Departamento de Defesa norte-americano, repassando a ele dados sobre a capacidade do país, seus recursos e necessidades, e atuava como uma agência intermediária para a promoção de vendas de armas das indústrias americanas ao Brasil²²¹.

Por outro lado, o Acordo de 1952 não previa uma política séria de transferência de tecnologia militar para o Brasil. O fornecimento de equipamentos e materiais pelos norte-americanos – em grande parte reaproveitados – exigia naturalmente um treinamento segundo os padrões militares americanos. Esses laços garantiam, em contrapartida, que o fornecimento norte-americano não fosse interrompido por falta de militares familiarizados com os equipamentos cedidos, em caso de guerra. Ademais, a versatilidade do desenvolvimento tecnológico militar levava rapidamente os materiais cedidos pelo governo de Washington à obsolescência, o que dificultava sua reposição pelo Brasil e gerava encargos financeiros extras. Nesse sentido, pode-se dizer que o Acordo Militar “colocava o Brasil numa situação de dependência dos Estados Unidos no referente à aquisição de equipamentos bem como no treinamento”²²².

Por fim, cabe ressaltar que o Acordo Militar Brasil – Estados Unidos ilustra bem uma característica presente nas relações exteriores do governo Vargas com os governos norte-americanos de Truman e Eisenhower, vale dizer, enquanto o Brasil obteve êxito no nível das promessas, os Estados Unidos conquistou-o ao nível das realizações.

Seja como for, o Acordo de 1952 não pode ser visto como um caso isolado. Embora tivesse sua especificidade, por assim dizer, em questões militares, suas negociações tiveram

²²⁰ Clóvis Brigagão. Cancelamento do Acordo. *Rev. Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, n.21, 1978. p. 107.

²²¹ Ibidem.

²²² Clodoaldo Bueno, *Op. cit.*, 1996. p. 31. Em 1977, o Governo Geisel denunciou o Acordo Militar de 1952. O MAP progressivamente fora sendo substituído pelo Foreign Military Sales (FMS) na política externa militar dos Estados Unidos. E o Brasil iniciou sua política de dar ênfase à produção nacional de armamentos. Cf. Clóvis Brigagão, *Op. cit.*, 1978.

início durante a Conferência de Washington em 1951, a qual, primeiro por reivindicação americana e depois por sugestão do Brasil, previu as concessões brasileiras em termos militares em troca do financiamento norte-americano de \$300 milhões de dólares e da criação da Comissão Mista para o desenvolvimento econômico. Eis porque entendemo-lo como uma *contrapartida antecipada* nas negociações brasileiro-americanas.

3.2 - A política de desenvolvimento e o papel do capital estrangeiro: ambigüidade ou coerência?

(...) a Nação terá de fazer um esforço decisivo e criar as indústrias de base que a estrutura econômica nacional comporte e para os quais a mobilização de recursos financeiros e humanos esteja ao seu alcance; terá de expandir a indústria manufatureira de bens de consumo produzidos no país, em quantidades insuficientes a atender as necessidades atuais e iniciar a produção de outros que se tornam imprescindíveis à elevação do nível de vida da população; terá, ainda, que fortalecer e ampliar a produção de bens primários, para seu consumo e para exportação, uma vez que as trocas externas nacionais assentam quase totalmente no fornecimento de gêneros alimentícios e matérias-primas aos países industrializados – conquanto tal posição possa e deva ser paulatinamente modificada em proveito do trabalho nacional.

A carência de capitais nacionais, impossível de suprir-se sem sacrifício dos níveis de vida, reclama um crescente influxo de capitais estrangeiros.

*As condições institucionais do País são favoráveis à atração de capitais estrangeiros. A Constituição de 1946 pode ser considerada das mais liberais no tratamento dispensado aos investimentos alienígenas [...]. Entretanto, a entrada de capital de fontes privadas estrangeiras não tem correspondido às nossas expectativas.**

Não constitui tarefa fácil compreender e delimitar o caráter e sentido da política de desenvolvimento empreendida durante o segundo governo Vargas, seja pelo conjunto complexo de determinações envolvidas ou, sobretudo, pela inexistência de consenso no privilegiado debate historiográfico que a cerca. Aqui as interpretações oscilam desde a defesa das teses polarizantes (projeto autônomo *versus* subordinação externa), passando pela total rejeição da existência de um projeto de desenvolvimento devido à incoerência nas políticas implementadas, até as visões mais moderadas da vigência de duas fases, com seus diferentes matizes, ou da ambigüidade do governo ²²³.

A versão talvez mais expressiva dentre estas, pela repercussão e influência sobre as análises que lhe seguiram, foi a de Maria Celina D'Araújo ²²⁴, publicada em 1982, que explica a ambigüidade pela necessidade que o governo Vargas teve de conciliar interesses diferentes, os quais, na prática, eram inconciliáveis e até mesmo antagônicos. De um lado, Vargas compusera-

* Os excertos que se seguem estão em Getúlio Vargas. *O governo trabalhista do Brasil*. Vol. I (p. 161) e Vol. II (p. 19).

²²³ Para uma revisão crítica das diversas interpretações sobre o governo Vargas, cf. Pedro C. D. Fonseca, *Op. cit.*, 1999 e Pedro P. Z. Bastos. *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. Tese (doutorado), Universidade Estadual de Campinas, 2001.

²²⁴ Maria C. D'Araújo, *Op. cit.*, 1992. Além da repercussão e influência referida, estas análises são a base da concepção de ambigüidade na condução da política externa do governo Vargas.

se politicamente com setores mais conservadores e/ou alinhados com interesses econômicos e políticos norte-americanos, presentes inclusive no seu primeiro ministério com predominância do PSD, para viabilizar sua candidatura, posse e governabilidade junto ao Congresso. De outro, Vargas precisaria responder às exigências do nacional-populismo e do desenvolvimentismo, assegurando popularidade junto às camadas urbanas e respondendo a seus compromissos nacionalistas históricos. Dessa disposição de forças políticas resultaria seu compromisso “com a falta de compromissos”, efeito e causa de uma incoerência originária geradora de impasses e contradições na ação do governo e fonte permanente de instabilidade política. Para a autora, o governo Vargas teria permanecido ambíguo e indefinido até o fim, sendo isso a origem e principal razão da crise política do último ano de governo.

No plano econômico, a ambigüidade do segundo governo Vargas expressar-se-ia na formação da Assessoria Econômica da Presidência, portadora de uma “linha de ação que se identifica com princípios nacionalistas e que imprime ao governo um caráter nacional-desenvolvimentista”, por um lado; e na composição dos ministérios da Fazenda e de Relações Exteriores, e seu instrumento comum de ação, a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, os quais defenderiam “uma linha que procura abertamente adequar os interesses brasileiros aos dos Estados Unidos” ²²⁵, por outro. Concordando com o fato de o governo ter adotado, a nível econômico, uma linha de ação nacional-desenvolvimentista, D’Araújo afirma que o governo fora coerente em sua ambigüidade, pois “embora a ambigüidade apareça no decorrer do período como resultante da política econômica governamental, de fato ela é fruto de instâncias diversificadas de poder, definidas em suas posições” ²²⁶.

O conjunto de críticas a esta vertente de interpretação repousa, de diferentes maneiras e com ênfases específicas, sobre um mesmo ponto: tentar definir e qualificar com maior acuidade o pensamento e a ação de setores e forças políticas aos quais se atribuem orientações distintas e

²²⁵ Ibidem, p. 132. A autora rejeita outras formas de destacar a ambigüidade do governo que apelariam para a existência de diferentes “fases” ao longo do mandato (normalmente tendo como marco a reforma ministerial de meados de 1953 ou o reajuste salarial de 1954), em que cada uma das vertentes opostas possíveis (direita *versus* esquerda; cooperação internacional *versus* nacionalismo; ortodoxia *versus* populismo; estabilidade monetária *versus* desenvolvimento) seria predominante. Nas palavras da autora: “A nosso ver, tais associações mecânicas não procedem, como de fato as diferentes posições econômicas e políticas coexistem durante todo o governo e marcam efetivamente sua pauta de atuação conciliatória, mas coerente em suas contradições” (p. 160). O alvo central da crítica é Thomas Skidmore (*Op. cit.*, 1985), que popularizou a noção de uma “virada política” a partir de 53, embora considerasse que, desde o início, o problema de Vargas “era manter o delicado equilíbrio entre ortodoxia e nacionalismo na política econômica” (p. 132-33).

²²⁶ Ibidem, p. 131.

inconciliáveis, e, concomitantemente, procurar relacioná-los à proposta política de desenvolvimento de Getúlio Vargas²²⁷. Trata-se, com esta tentativa de revisão, de buscar compreender a especificidade história do segundo governo Vargas, seu significado e suas propostas, vale dizer, o sentido concreto em que seus atores responderam às determinações históricas naquele primeiro lustro dos anos 50. Em outras palavras, “exige-se buscar a razão das composições conservadoras, das ambigüidades, das contramarchas, etc. *a despeito* de propostas, não raro firmes, em prol do desenvolvimento e da industrialização esposadas por Vargas”²²⁸.

Como se pode notar, não se trata de negar as contradições, os antagonismos, os avanços e recuos presentes nas propostas e iniciativas do Estado, mas sim de procurar entender sua dinâmica, como puderam coexistir, porque se tentou articulá-los, etc. A resposta parece residir nos objetivos, interesses e na forma de persegui-los, determinados pelo caráter histórico do desenvolvimento capitalista buscado por Vargas²²⁹.

O retorno de Vargas ao poder em 1951 significou a retomada do processo de industrialização pesada, parcialmente esboçado nos anos 30 e metade dos 40, como condição para a modernização econômica do país. Durante o Estado Novo, a política econômica, estimulada pelas restrições presentes no comércio mundial desde o início da década de 1930, orientou-se para a criação da indústria de base, em particular a grande siderurgia, a ampliação da infraestrutura e a unificação do mercado interno; para tanto, o Estado encabeçou medidas que lhe permitiram centralizar os capitais necessários ao financiamento dos projetos industrializantes (nacionalização de bancos estrangeiros, monopólio do câmbio, impostos sobre operações cambiais, moratória da dívida externa); além da criação de órgãos administrativos especializados e do fomento de um conjunto de iniciativas produtivas como o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional de janeiro de 1939. O projeto de desenvolvimento nacional do Estado Novo, entretanto, ver-se-ia impactado pelos conflitos de classes e pela situação

²²⁷ Em geral, estas reavaliações têm alcançado grande sucesso. Ver, por exemplo: Pedro P. Z. Bastos. Desenvolvimento Incoerente? Comentários sobre o projeto do segundo governo Vargas e as Idéias Econômicas de Horácio Lafer (1948-1952). *Revista Economia*, Selecta, Brasília (DF), v.6, n.3, p.191-222, dez. 2005; Maria A. P. Leopoldi. O difícil caminho do meio: Estado, burguesia e industrialização no segundo governo Vargas (1951-54). In GOMES, Ângela de C. (org.). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994; e também Pedro C. D. Fonseca. Nacionalismo e Economia: o segundo governo Vargas. In SZMRECZÁNYI, Tamás e SUZIGAN, Wilson. (org.). *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. Hucitec: São Paulo, 1997.

²²⁸ Pedro C. D. Fonseca, *Op. cit.*, 1999, p. 359.

²²⁹ Como bem demonstrou Bastos (*Op. cit.*, 2001, p. 334-35), “(...) as composições políticas feitas devem ser entendidas no plano das táticas a implementar seus objetivos, operando em diferentes frentes com diferentes aliados, mas visando assegurar sua mútua contribuição (inclusive fomentando deliberadamente certos conflitos) para a realização dos objetivos que pretendia alcançar ao implementar as políticas”.

internacional belicosa, o que o impediria de realizar-se plenamente, sendo então apenas esboçado em suas linhas mestras até o final em 1945 do regime estadonovista. Essa situação apenas seria superada ao ser retomado e aprofundado com a volta de Getúlio ao poder nos anos 50.²³⁰

Já durante o segundo governo Vargas, a implementação de um conjunto de atividades produtivas e medidas de política econômica, materializadas sob a forma de empreendimentos estatais, muitos dos quais teriam sido formulados ainda durante o Estado Novo, conformariam “um projeto político e econômico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil mais profundo e complexo, mais abrangente, ambicioso e integrado que o delineado ao final da década de 30”²³¹. Em outros termos, pretendeu-se para a economia brasileira um padrão de acumulação amparado em um “prévio” incremento do setor produtor de bens de produção, o que poderia “fundar as bases para uma expansão mais equilibrada entre os três departamentos básicos: o produtor de bens de produção, o produtor de bens de consumo não duráveis, e o produtor de bens de consumo duráveis”²³². Abria-se, assim, na década de 50, a possibilidade de se consolidar o processo de industrialização brasileira com a criação do Departamento de bens de produção, o que requeria, além da criação simultânea e articulada dos seus principais setores (siderurgia, metal-mecânica, material elétrico pesado e grande indústria química), um amplo suporte infra-estrutural, na forma de capital social básico. Tratar-se-ia, portanto, de garantir o pleno desenvolvimento das forças produtivas capitalistas que permitissem a autodeterminação do capital, vale dizer, a eliminação de quaisquer obstáculos à acumulação decorrentes da fragilidade da estrutura técnica do capital, o que possibilitaria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda.

Não obstante, esse padrão de acumulação assentado na “prévia” ampliação do setor produtor de bens de produção não chegaria a se concretizar totalmente durante o segundo governo Vargas. Embora existisse um movimento endógeno de acumulação que permitia a reprodução da força de trabalho e de parte crescente do capital constante industriais, as bases técnicas e financeiras mostraram-se insuficientes para completar a industrialização do país com a criação da indústria de bens de produção. Como veremos ao final desta sessão, tal limitação foi uma característica dos processos de industrialização das economias periféricas, ao que viria se

²³⁰ Francisco L. Corsi, *Op. cit.*, 1997; *Op. cit.*, 2000.

²³¹ Sonia Draibe. *Rumos e metamorfoses*: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 180.

²³² Francisco de Oliveira. *Op. cit.*, 1989. p. 77.

somar como fator impeditivo, no Brasil, o compromisso conservador entre o Estado e as classes dominantes.

A inexistência de um plano ou programa formal e sistemático de industrialização com diretrizes e metas consolidadas, sob a forma orgânica de um planejamento econômico e social, tende a ser um dos pontos de rejeição à existência de um projeto coerente de industrialização²³³. Contudo, é recorrente na historiografia indicar as mensagens presidenciais ao Congresso como portadoras das diretrizes e das propostas de desenvolvimento que compunham o projeto varguista. No conjunto dessas mensagens, pode-se dizer que a concepção varguista do desenvolvimento capitalista para o Brasil repousaria sobre cinco eixos. O primeiro referia-se à industrialização entendida como um processo rápido e indispensável, efetivada com inversões públicas e privadas em infra-estrutura e indústrias de base. Em segundo lugar, o projeto destacava a modernização da produção rural, através do investimento estatal em melhorias às empresas agrícolas, e a montagem de um sistema integrado de armazenamento e comercialização. No terceiro ponto, privilegiava-se a redistribuição de renda e melhorias das condições básicas de vida, salientando a questão do transporte e alimentação. O quarto ponto previa a organização de um sistema de financiamento apoiado, de um lado, na criação de um banco estatal central e de bancos regionais, e de outro, na ampliação e racionalização da arrecadação tributária, como forma de dinamizar e dirigir adequadamente o fluxo de investimentos públicos e privados. Por fim, a proposta varguista ensaiava uma forma de articulação da economia brasileira com o capitalismo internacional, estipulando condições preferenciais para a entrada do capital externo, nas áreas prioritárias de investimento, e limitando a remessa de lucros.²³⁴

²³³ Para uma análise que rejeita a suposição de um projeto de desenvolvimento industrial e econômico no segundo governo Vargas, ver Carlos Lessa e José L. Fiori. *E Houve uma Política Econômica Nacional-Populista? XII Encontro Nacional de Economia*, Anpec, Vol. I, 1984. Diz-se: “Tratava-se de desbloquear engarrafamento, energético e de transportes, muito mais do que alavancar e direcionar o processo industrializante a partir do Estado. Em nenhum lugar encontra-se a idéia ou a prática de um Estado que, adiantando-se ao crescimento da indústria, promovesse por sua iniciativa um conjunto coordenado de investimentos destinados a puxar uma industrialização rápida e concentrada. Tratava-se de desobstruir caminhos, e na perseguição deste objetivo, o Estado deveria ocupar lacunas e abrir espaços no caso de impotência dos capitais privados, ou de envolvimento de recursos e atividades consideradas estratégicas do ponto de vista da segurança nacional” (p. 593-94).

²³⁴ Draibe, *Op. cit.*, 1985. p. 183. A obra de Draibe recupera o conteúdo das mensagens presidenciais de 1951 a 1954 para definir as linhas gerais e específicas do projeto desenvolvimentista do segundo Vargas. Em suma: “Embora a industrialização se tivesse colocado como meta e processo desde 1930, somente no início dos anos 50 se traçou, pela primeira vez de forma abrangente e incisiva, uma alternativa global de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, integrando seus aspectos mais substanciais num grau de harmonia e compatibilidade. Definiram-se, ao mesmo tempo, um programa de desenvolvimento capitalista da agricultura, um bloco integrado de inversões visando a industrialização pesada, um projeto de desenvolvimento urbano e de vinculações orgânicas entre o campo e as

Não obstante o Estado tivesse assumido a responsabilidade do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, em uma fase específica de sua formação, instrumentalizando sua própria transformação estrutural, com a expansão e centralização da máquina estatal, a resolução de duas séries de problemas, em sentido estrito de política econômica, tornava-se crucial para a viabilização do projeto desenvolvimentista: a inflação ²³⁵, de um lado, estimulava as tensões sociais e era um grande obstáculo a uma política eficaz de investimentos; de outro, além do desequilíbrio do balanço de pagamentos (escassez de divisas e déficit comercial), a preocupação fundamental residia na obtenção de aportes externos (empréstimos, investimentos, financiamentos, etc.) de modo a deslanchar a política desenvolvimentista do governo.

Nos esforços concentrados para contornar estes problemas, ao mesmo tempo em que adotou uma política monetária restritiva (equilíbrio fiscal e contenção dos gastos públicos), embora alimentando a expansão do crédito, o governo Vargas contemplava, em seus projetos de desenvolvimento, investimentos nas áreas de transporte e energia, consideradas pontos de estrangulamento da economia. A modernização e o incremento das forças produtivas eram vistos como as únicas formas de superar a dependência de importações e de capitais estrangeiros, e os entraves à expansão industrial no país. Tratava-se, assim, de potencializar o desenvolvimento da indústria pesada e a criação da infra-estrutura de transporte e energia necessários. Planejamento, intervenção estatal e investimentos estratégicos, tudo comporia a política industrializante do governo Vargas. ²³⁶

idades e, finalmente, uma concepção de “integração” das massas trabalhadoras urbanas no processo de desenvolvimento, através de políticas específicas de bem-estar social” (p. 182).

²³⁵ Entre 1949 e 1954, a inflação acumulada no Brasil foi de, respectivamente, 4,3%, 9,2%, 18,4%, 9,3%, 13,8% e 27,1%.

²³⁶ Essa relação entre necessidades de “curto prazo” e objetivos de “longo prazo” do governo forneceu argumentos variados para a tese que sustenta a incoerência do governo e seus compromissos ortodoxos com a austeridade econômica (Carlos Lessa e José L. Fiori, *Op. cit.*, 1984); para a tese das “duas fases”, para quem o governo teria se debatido entre a ortodoxia e o nacionalismo (Thomas Skidmore, *Op. cit.*, 1985); e para a visão que define o projeto varguista pela fórmula “Campos Sales/Rodriguez Alves” ou “sanear para depois crescer” (Sérgio B. Vianna. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In ABREU, Marcelo de P. (org.) *A Ordem do Progresso - Cem anos de Política Econômica Republicana 1889 – 1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. Cf. ainda Sérgio B. Vianna e André Vilella. O pós-guerra (1945-1955). In GIAMBIAGI, F. e VILELLA, A. (orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Campus, 2005). Pedro C. D. Fonseca (*Op. cit.*, 1999) ocupa grande parte da sua tese para rebater essas interpretações, defendendo que a preocupação com a situação financeira e a proposição de austeridade para combatê-la de modo nenhum significava desaceleração do ritmo de crescimento. Ao contrário, era com o aumento da produção, ou seja, expansão da oferta, que se enfrentaria a inflação, e não com o corte da demanda agregada. Nesse sentido, a expansão do crédito contribuiria, ao mesmo tempo, para proporcionar o desenvolvimento econômico e combater a inflação.

No enfrentamento da primeira série de problemas, o governo Vargas procurou reduzir as despesas governamentais, melhorou a eficiência do sistema arrecadador aumentando as receitas do governo, expandiu o crédito às atividades produtivas e estimulou as importações essenciais com uma taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada ²³⁷.

Para a consecução das propostas do governo, novos órgãos surgiram no aparelho do Estado, uns até mesmo atuando em âmbito nacional, somando esforços na racionalização e no financiamento da produção de setores considerados vitais para expansão da economia nacional. Ao longo do segundo governo Vargas foram criados: a Comissão Nacional de Política Agrária, a Comissão de Desenvolvimento Industrial, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes, a Comissão Nacional de Bem-Estar, o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, a Carteira de Colonização do Banco do Brasil, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, a Companhia Nacional de Seguros Agrícolas, o Conselho Nacional de Administração de Empréstimos Rurais, o Serviço Social Rural, a Comissão Executiva do Carvão Nacional, o Instituto Nacional do Babaçu, a Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico, a Comissão Federal de Abastecimento e Preços, a Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, o Banco do Nordeste, o Banco de Crédito do Amazonas, a Comissão Consultiva de Intercâmbio Comercial com o Exterior (junto à Cacex), a Comissão de Revisão de Tarifas Aduaneiras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Além disso, alguns órgãos foram modificados ou ampliados em suas funções, como a Comissão de Financiamento da Produção e o Conselho Técnico de Economia e Finanças. A Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito) passou a monopolizar a elaboração das políticas cambial e de capital estrangeiro, supervisionando todo o intercâmbio comercial do país com o exterior. Ao final de 1953, o Cexim foi substituído pela Cacex (Carteira de Comércio Exterior) ²³⁸. Além das novidades, a ação do Estado também se caracterizou pelo reforço das estruturas já encontradas, como a Vale do Rio Doce, o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem e o Fundo Rodoviário, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco. Como salientou Rômulo de Almeida, “difícilmente alguma coisa do que se fez,

²³⁷ Entre 1950 e 1953, a taxa do dólar permaneceu fixa em Cr\$ 18,72 e a taxa da libra esterlina em Cr\$ 55,42.

²³⁸ Para uma análise das funções específicas de cada um destes órgãos, suas áreas de atuação e a composição de seus membros, cf. Draibe (*Op.cit.*, 1985, Capítulo 3).

depois, no país, deixou de partir das agências dinâmicas ou de fontes de recursos estabelecidos nos três anos e meio do segundo Governo Vargas”²³⁹.

A despeito do aparato institucional montado para viabilização da política industrial e do desenvolvimento econômico, o sucesso do projeto nacional de desenvolvimento dependia, em grande medida, da capacidade do governo Vargas articular os financiamentos externos imprescindíveis e assegurar a mobilização interna dos recursos complementares à execução do programa.

O financiamento interno da acumulação de capital na fase de expansão industrial fez-se, basicamente, de três maneiras: 1) com a manutenção da política cambial e o confisco do câmbio, transferindo excedentes do setor exportador para o setor industrial; 2) com a nacionalização dos setores básicos do setor produtor de bens de produção, particularmente os setores produtores de bens intermediários – enquanto este setor produtivo garantia o financiamento interno da produção de bens de capital, a política cambial financiava, interna e externamente, a expansão dos setores produtor de bens de produção e de bens de consumo não-duráveis; 3) e com a estratégia de contenção relativa do salário dos trabalhadores, transferindo, por meio dos serviços abaixo custo das empresas estatais, poder de compra aos assalariados²⁴⁰.

Ainda do ponto de vista financeiro, o Estado poderia impor uma reforma fiscal que captasse, do lado do setor privado da economia, a fração do excedente necessário para financiar sua estratégia de acumulação, o que, como bem observou Francisco de Oliveira, “(...) significaria apenas recuperar para o Estado uma fração dos aumentos de produtividade que eram transmitidos, gerados e apropriados pelo setor privado, e que, na ausência de uma política fiscal progressiva, transformaram-se em poderosa fonte de acumulação de lucros não taxados”²⁴¹. Entretanto, o caráter político peculiar do arranjo de forças populista impediu que o Estado realizasse essa reforma fiscal. Essa mesma aliança de forças políticas inviabilizou, pelo lado dos trabalhadores assalariados, a utilização da inflação como fonte de recursos, tal como seria visto no governo de Juscelino Kubitschek.

²³⁹ Rômulo de Almeida. Prefácio. In Maria C. D'Araújo (*Op. cit.*, 1992).

²⁴⁰ Francisco de Oliveira. *Op. cit.*, 1989. p. 79. Em síntese, nessa estratégia de expansão industrial, a acumulação do setor privado da economia era incrementada pela transferência de parte do excedente (via preços subsidiados dos bens e serviços produzidos pelas empresas estatais), propiciada pelo próprio aumento da produtividade do trabalho no setor produtor de bens de produção, o que implicava no virtual barateamento do capital constante do setor privado da indústria.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 81-82.

Ainda assim, conforme destacou Maria Antonieta Leopoldi ²⁴², Vargas buscou driblar essas dificuldades embutindo em cada projeto apresentado ao Congresso Nacional uma pequena reforma fiscal “disfarçada”. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado pela Lei n. 1.626, de 20/06/1952, foi proposto ao Congresso Nacional pelo ministro da Fazenda Horácio Lafer para gerir os recursos provenientes do Fundo de Reaparelhamento Econômico (Lei n. 1474 de 26/11/1951), a partir de um adicional de 15% no imposto de renda, bem como os recursos advindos dos empréstimos externos, no âmbito da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos e do Plano de Reaparelhamento Econômico, este um plano quinquenal formado pelos projetos já elaborados pela Comissão e parcialmente financiados com recursos do Banco Mundial e do Eximbank.

Aos capitais estrangeiros fora reservada uma tarefa fundamental no padrão de acumulação, assentado agora na industrialização pesada:

Em face da experiência do pós-guerra na finança mundial, devemos esperar mais da cooperação técnica e financeira de caráter público, até porque a maior aplicação de capitais privados pressupõe a existência de condições que só podem ser criadas mediante inversões públicas em setores básicos, tais como energia e transporte. (...) A entrada de capitais de fontes privadas estrangeiras não tem correspondido às nossas expectativas... Cabe ainda notar que os investimentos privados, visando em geral a lucros imediatos e a uma amortização rápida do principal, não se encaminham, em regra, para aqueles setores de atividade de que mais carecem os países em fase de desenvolvimento. As correntes de capitais privados, mesmo quando temporariamente promissoras, se ressentem da acentuada instabilidade e, em geral, ocorrem com mais abundância nas fases inflacionárias e refluem nas fases depressionárias, agravando, em ambos os casos, os desequilíbrios no balanço de pagamentos... ²⁴³

Como se pode notar, havia necessariamente uma preferência do governo Vargas pela captação de recursos através da assistência oficial estrangeira, de um lado, devido ao desinteresse do capital privado externo em financiar empreendimentos considerados prioritários, de longa maturação e rentabilidade relativamente baixa; e de outro, porque o financiamento externo público permitia ao governo brasileiro a possibilidade de decidir sobre o uso dos recursos adquiridos, além de servir como um complemento ao investimento estatal nos setores de infraestrutura.

A despeito dessas condições que o levavam a se inclinar pelo financiamento público, Vargas não repudiava nem excluía os aportes externos privados, ao contrário:

São os países exportadores de capitais que podem tomar as medidas mais eficazes para facilitar as inversões em países como o Brasil. Contudo, é intento do meu Governo

²⁴² Maria A. Leopoldi, *Op. cit.*, 1994.

²⁴³ Getúlio Vargas, *Op. cit.*, 1952, Vol. I . p. 252-53.

facilitar o investimento de capitais privados estrangeiros, sobretudo em associação com os nacionais, uma vez que não firam interesses políticos fundamentais do nosso País. O capital dos imigrantes deve, em particular, ser objeto de facilidades especiais. O esforço enérgico e sistemático de desenvolvimento econômico será um fator de confiança para o capital privado alienígena.²⁴⁴

Entretanto, é forçoso reconhecer que ao capital externo privado era concebido um papel complementar ao capital público estatal e forâneo, além de ser ele passível de submeter-se ao controle do Estado empreendedor, no desenvolvimento industrial.

Desde a campanha, Vargas vislumbrara dois eixos para as relações econômicas internacionais do Brasil. Em um deles estava a aliança com os Estados Unidos, com os quais pleitearia empréstimos públicos e colaboração técnica para a industrialização brasileira, sobretudo por meio das instituições disponíveis, BIRD e Eximbank. Reconhecia, ademais, que o Brasil dependeria do fornecimento externo de equipamentos, de créditos para os projetos de infra-estrutura, e de petróleo para expandir a produção interna de derivados. No outro, encontrava-se o continente europeu, de onde Vargas pretendia contar com créditos, assistência técnica e acordos comerciais, principalmente no que se referia aos capitais industriais para o setor automobilístico, de locomotivas, tratores, entre outros.

As principais propostas do segundo governo Vargas, ligadas à industrialização pesada, dependiam do capital estrangeiro para se efetivarem. Conquanto o desenvolvimento econômico representasse a menor dependência da importação de certos produtos, significava, igualmente, a necessidade de importar novos insumos e equipamentos. Certo era a perspectiva de que o Brasil deveria diversificar suas relações econômicas e comerciais com a Europa e os Estados Unidos. Nada, portanto, que referendasse um projeto autárquico no projeto de governo de Getúlio Vargas. Na avaliação de José Luis Fiori,

A busca desse apoio financeiro reafirmava, na primeira metade dos anos 50, a estratégia que nascera vitoriosa dos conflitos políticos internos e externos do Estado Novo. Um prussianismo desfigurado, um projeto nacional *associado*, ainda que baseado na articulação entre empresa pública, empresa nacional privada e a *ajuda* estrangeira de caráter governamental. Havia, no programa de Vargas, duas certezas fundamentais: o capital estrangeiro não executaria as tarefas de infra-estrutura, nem a empresa estrangeira viria em novas ondas para o Brasil enquanto não estivessem criadas as bases de uma expansão industrial. E essas deveriam ser financiadas pela combinação de um esforço interno com alguma variante do Plano Marshall.²⁴⁵

²⁴⁴ Ibidem, p. 252.

²⁴⁵ José Luis Fiori. Sonhos Prussianos, Crise Brasileiras – Leitura Política de uma Industrialização Tardia. In _____. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995. p. 67.

Exemplos claros dessa concepção pragmática de associação com o capital estrangeiro no segundo Vargas podem ser visualizados, tanto na formação e nos trabalhos da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o desenvolvimento econômico, que contou com técnicos daquele país e procurou estimular os empreendimentos que envolvessem capitais e tecnologia norte-americanos, quanto na idealização, proposição e no debate do projeto Petrobrás²⁴⁶.

Neste último, o centro da formulação da política petrolífera, desde o início do segundo governo Vargas, coube à Presidência – em especial na figura de Getúlio e de um grupo de técnicos da Assessoria Econômica da Presidência²⁴⁷. Nessa empreitada, a Assessoria Econômica tinha como orientação formular uma política do petróleo, conduzida pelo Estado, e colocá-la em funcionamento ainda na primeira metade dos anos 50; aliás, uma recomendação mantida em sigilo. Nas palavras de Rômulo de Almeida, chefe daquele “órgão informal”, Vargas o teria instruído a elaborar “um projeto nacionalista, mas para valer”. Isso significava “uma empresa estável e viável, sob o comando do Estado brasileiro”.²⁴⁸

A convicção de que o Estado deveria ser o gestor da questão petrolífera refletia as frustrações com diversas tentativas anteriores de convencer empresas nacionais e estrangeiras a se lançarem na prospecção e exploração do petróleo dentro de regras estabelecidas pelo Estado²⁴⁹. As companhias estrangeiras só manifestavam interesse em grandes áreas, por tempo

²⁴⁶ À discussão da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos será dedicada uma seção particular. Em linhas gerais, o caso do petróleo brasileiro e a criação da Petrobras são interpretados, na bibliografia especializada, como antítese da atuação da Comissão Mista; à Petrobras e aos órgãos responsáveis pela sua formulação é atribuída, de forma recorrente, a pecha de nacionalista, como representação de uma proposta autônoma de desenvolvimento.

²⁴⁷ A chefia da Assessoria Econômica foi entregue a Rômulo de Almeida, a convite do próprio Vargas, e sua equipe integrada por Jesus Soares Pereira, João Neiva de Figueiredo, Inácio Rangel, Cleanto de Paiva Leite e Tomás Pompeu Acióli Borges.

²⁴⁸ Rômulo de Almeida. *Op. cit.*, 2004, p. 134. Para Almeida, a coexistência da Assessoria Econômica da Presidência e da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos é representativa da “aparente dualidade” que caracterizou o segundo governo Vargas. Enquanto à Comissão era atribuída a preparação de projetos específicos, ligados sobretudo à infraestrutura de transportes e energia, candidatos a financiamentos do Eximbank, a Assessoria se responsabilizava pela “grande política nacionalista”. Apesar das diferenças, afirma Rômulo de Almeida: “(...) havia entre os dois segmentos da administração econômica de Vargas um certo entendimento, não havia conflito”. (p. 131)

²⁴⁹ Embora a abertura a investidores estrangeiros não fosse restringida abertamente, senão a partir da criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), depois que o México nacionalizou a indústria em março de 1938, a resistência à participação externa entre políticos, militares e técnicos data da República Velha. Em 1939, técnicos do CNP encontraram Petróleo em Lobato (Bahia) e, entre 1940 e 1942 a Standard Oil fez três propostas para a criação de companhias mistas visando a pesquisa e extração, as quais foram rejeitadas pela cúpula militar, ainda que a posição majoritária do gabinete de Vargas fosse favorável. Em 1943, com a substituição de Júlio Horta Barbosa pelo coronel João Carlos Barreto no comando do CNP, a participação estrangeira passou a ser aventada. De fato, em 1944, Vargas promulgaria decreto abrindo possibilidade de *joint ventures*, nas quais o capital estrangeiro poderia subscrever até metade das ações. Sem maiores consequências no Estado Novo, também durante o governo Dutra as iniciativas liberalizantes previstas no Estatuto do Petróleo se viram frustradas com a campanha nacionalista “O

quase ilimitado, conforme ocorrera em outros países da América Latina, enquanto que as empresas locais não dispunham de recursos suficientes para grandes empreendimentos, nem conseguiam obtê-los no exterior, por pressão das refinarias estrangeiras. A construção das refinarias de Manguinhos e Capuava eram exemplos suficientes para despertar suspeitas contra a Assessoria²⁵⁰.

A fim de evitar a paralisação do projeto da Petrobrás por conta das divergências em torno de assunto tão polêmico, sob os olhos insuspeitos da campanha “O Petróleo é Nosso”, a Assessoria utilizou da estratégia de preparar dois projetos de lei, enviados em momentos distintos ao Congresso. O primeiro projeto buscava criar os recursos internos para a montagem e o funcionamento da Petrobrás. Modificando o imposto único sobre derivados do petróleo, originalmente usado para o programa rodoviário, o governo Vargas garantiu a alocação de 25% dele para o programa do petróleo, sob controle do CNP (Conselho Nacional do Petróleo). Este projeto transformou-se na Lei 1.749, de novembro de 1952, em exercício a partir de 1953. O segundo projeto, por sua vez, enviado ao congresso no final de 1951, propunha a criação da Petrobrás, como uma companhia de exploração de petróleo. Segundo os mesmos critérios de eficácia e discrição, a Assessoria evitou suscitar questões polêmicas e imprimiu ao projeto uma conotação mais técnica e menos política. Getúlio Vargas acompanhou de perto a elaboração dos projetos do petróleo e sua tramitação no Congresso. O projeto da Petrobras só foi encaminhado ao legislativo em 6 de dezembro de 1951, depois de passar por mais de dez versões, todas comentadas por ele. Durante sua tramitação no Congresso (por dois anos), Vargas procurou acompanhar a posição do parlamentares, influenciando na escolha de relatores do projeto, de modo que apressassem e favorecessem sua aprovação. Ao longo desse período, aprofundou-se o debate acerca do petróleo na sociedade brasileira, extravasando as discussões oficiais e da grande imprensa. Esse período, apesar de extenso, garantiu o tempo necessário para que se acumulassem recursos tributários e se reunisse a equipe técnica para dar início à empresa.

Uma vez aprovado pelo legislativo, em setembro de 1953, foi sancionado pelo Presidente em 3 de outubro do mesmo ano, transformando-se na Lei 2004, e entrando em execução no início de 1954. Como desejavam seus formuladores, a Petrobrás estruturou-se como uma empresa estatal, na qual o governo detinha 51% das ações. A empresa possuía o monopólio da prospecção

Petróleo é Nosso!”. Cf. Pedro P. Z. Bastos. *A dinâmica do nacionalismo varguista: o caso de empresas estatais e filiais estrangeiras no ramo de energia elétrica*. Trabalho apresentado à Anpec, 2006.

²⁵⁰ Maria A. Leopoldi. *Op. cit.*, 1994. p. 178.

e da exploração do petróleo, podendo contratar técnicos e empresas estrangeiras para esses serviços. Ademais, dividia sua capacidade de refino com outras empresas brasileiras, porém retinha o controle da produção dos derivados e garantia às refinarias privadas o fornecimento da matéria-prima e o mercado consumidor. Sua base financeira vinha das propriedades a ela transferidas pelo CNP e da receita de parcela do imposto único sobre combustíveis e dos impostos sobre a compra e o licenciamento de veículos. De acordo com a Lei 2004 era responsabilidade do Conselho Nacional do Petróleo supervisionar a oferta nacional do Petróleo, circunscrevendo à Petrobras a tarefa da prospecção, extração, refino, comercialização e transporte do petróleo e derivados, de acordo com as diretrizes do CNP.

Em geral, nem Vargas nem os membros da Assessoria Econômica eram avessos à participação do capital estrangeiro na criação da Petrobrás, resguardando sua vinculação a *joint ventures* que garantissem o controle da destinação dos recursos às prioridades de investimentos definidas. O pragmatismo de Vargas era desdobrado em critério de eficácia e necessidade nacional,

A diretriz nacionalista, consubstanciada na legislação vigente e mantida na elaboração do projeto da Petrobras, deverá efetivar-se na execução do programa do petróleo. Nada adiantariam dispositivos legais de cunho aparentemente nacionalista se, de um lado, impedissem a solução do problema, ou, de outro, pudessem ser burlados em proveito de interesses contrários aos nacionais.²⁵¹

O caso da Petrobrás durante o segundo governo Vargas foi particularmente representativo do sentido do projeto nacional de desenvolvimento em relação ao capital estrangeiro, vale dizer, buscar os aportes externos (financiamentos, cooperação técnica e tecnologias) tentando não comprometer o controle do Estado sobre a decisão da destinação dos recursos, encaminhados segundo objetivos internos de desenvolvimento.

O caráter histórico e particular do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, na fase a qual é parte integrante o primeiro lustro dos anos 50, determinou muitas das características apresentadas pela política de desenvolvimento do segundo governo Vargas, suas contradições, seus limites e também certa autonomia.

Ao longo da consolidação do capitalismo no Brasil, portanto, o período compreendido entre 1930 e 1961 é considerado o momento final desse processo, quando completa-se a industrialização desencadeada pela crise econômica mundial de 1929, vale dizer, conclui-se a

²⁵¹ Getúlio Vargas. *A política nacionalista do petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1964. p. 40.

formação plena das bases técnicas necessárias à autodeterminação da acumulação capitalista. Nesse período, contudo, a dinâmica do processo de industrialização esboçou duas fases específicas. De acordo com João Manuel Cardoso de Mello, a primeira, entre 1933 e 1955, constituiu-se como um processo de industrialização restringida, uma vez que

Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra **restringida** porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, **num golpe**, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial.²⁵²

De fato, para que se constitua de forma rigorosa o setor produtor de bens de produção tornar-se-ia necessário a criação “simultânea e articulada” dos seus principais setores, tais como a siderurgia, a metal-mecânica pesada, o setor de material elétrico pesado e a grande indústria química. Esse passo, todavia, exige um “amplo suporte infra-estrutural, na forma de capital social básico”, o que requer, por sua vez, um grau avançado de concentração e centralização do capital, inexistente por certo em economias periféricas. Na ausência dessas condições, a ação do Estado torna-se decisiva, atuando como “aglutinador de um processo de monopolização de capital no âmbito de sua economia nacional”, a fim de viabilizar diretamente ou indiretamente, a constituição do setor produtor de bens de produção. Nessa tarefa, o maior ou menor êxito do Estado é que determina o grau de integração e as possibilidades de expansão que podem ser alcançadas pelo capital internacional, enquanto a articulação entre os setores internacionalizados e o aparelho estatal é que delimita as áreas de expansão para o capital nacional privado, “configurando uma estrutura monopolista singular”²⁵³.

Nas economias periféricas, vale destacar, a incursão do Estado no processo de industrialização possui como característica básica o fato de que é por dentro do Estado mesmo

²⁵² João M. C. de Mello. *O Capitalismo Tardio*: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da econômica brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 110 (grifos do autor). O segundo momento, diferentemente, significou “(...) uma verdadeira “onda de inovações” schumpeteriana: de um lado, a estrutura do sistema produtivo se alterou radicalmente, verificando-se um profundo “salto tecnológico”; de outro, a capacidade produtiva se ampliou muito à frente da demanda preexistente. Há, portanto, **um novo padrão de acumulação**, que demarca uma nova fase, e as características da expansão delineiam um **processo de industrialização pesada**, porque esse tipo de desenvolvimento implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados” (p. 117). Cf. também Sônia Draibe, *Op. cit.*, 1985.

²⁵³ Luciano Coutinho e Luiz G. M. Belluzzo. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da econômica mundial no pós-guerra. In *Estudos CEBRAP*, Rio de Janeiro: Vozes, 1978. Cf. p. 19-25.

que essa estrutura monopolista se constitui, e que pela ação das empresas estatais, ganha movimento. Como bem observou Coutinho e Belluzzo, “o processo de industrialização periférico só poderia se completar através da organização de uma forma avançada de capitalismo monopolista de Estado”²⁵⁴.

Apesar de o Estado apresentar-se como o *locus* privilegiado desse processo de industrialização retardatária, procurando garantir o desenvolvimento das relações intradepartamentais, o imbricamento entre os subsetores no interior do departamento de bens de produção, esse processo “é marcado pela reprodução de um hiato tecnológico que impede a articulação orgânica do subsetor de bens de capital fixo com os demais subsetores de bens de produção”. Em outras palavras, “seu desenvolvimento na periferia está estreitamente vinculado às formas avançadas de divisão técnica do trabalho, dentro do sistema de grandes empresas internacionais”.²⁵⁵ No mesmo sentido, observa João M. Cardoso de Mello,

Já não se tratava de ir aumentando, a saltos mais ou menos gradativos, as escalas de uma indústria existente, como ocorreu durante a Segunda Revolução Industrial. Ao contrário, o nascimento tardio da indústria pesada implicava numa descontinuidade tecnológica muito mais dramática, uma vez que se requeriam agora, desde o início, gigantescas economias de escala, maciço volume do investimento inicial e tecnologia altamente sofisticada, praticamente não disponível no mercado internacional, pois que controlada pelas grandes empresas oligopolistas dos países industrializados.²⁵⁶

Como consequência disso, embora o desenvolvimento capitalista na periferia não sofra uma restrição absoluta, o setor produtor de bens de produção não pode adquirir autonomia, no sentido de ser capaz de uma contínua renovação de seu horizonte tecnológico. Em suma, o processo de monopolização na periferia se dá na “ausência de uma autodeterminação técnica do capital”.²⁵⁷

Outro efeito que esse quadro exerce sobre as econômicas periféricas é que, devido ao Estado constituir formas superiores de organização capitalista para viabilizar a industrialização e à irrelevância dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos, somado à existência de um projeto nacional de desenvolvimento, ao Estado é conferida uma “aparência de autonomia econômica” ou “uma aparência de autonomia e força”²⁵⁸. Para explicar essa característica, não basta ressaltar apenas a exíguas importações de capital produtivo, mas há que se levar em conta

²⁵⁴ Ibidem, p. 21.

²⁵⁵ Ibidem.

²⁵⁶ João M. C. de Mello, *Op. cit.*, 1982. p. 112.

²⁵⁷ Luciano Coutinho e Luiz G. M. Belluzzo, *Op. cit.*, 1978. p. 21.

²⁵⁸ Expressões, respectivamente, de João M. C. de Mello, *Op. cit.*, 1982. p. 116 e Luciano Coutinho e Luiz G. M. Belluzzo, *Op. cit.*, 1978. p. 23.

tanto as situações pelas quais passaram as economias centrais, entre 1930 e 1945 (Depressão de 1929 e Segunda Guerra Mundial) e, entre 1946 e 1956 (as exportações de capitais dos países centrais (Estados Unidos) a Europa e ao Japão), como as condições internas, marcadas pela ênfase no crescimento e diversificação limitada da indústria leve, nacional e estrangeira, e pela fragilidade das bases técnicas da acumulação, desestimulando o investimento externo em setores variados. Nas palavras de Luciano Coutinho e Luiz G. M. Belluzzo, “não é possível evitar aqui a afirmação de que a força do Estado na periferia decorre de sua fraqueza”²⁵⁹. Vale dizer, em momentos de expansão, o Estado acalenta ilusões de autonomia nacional; nos períodos de crise, reaparece a máscara da dependência, na vulnerabilidade financeira exterior.

Além dessas características, observa-se no caso brasileiro um aspecto que lhe é muito peculiar da condição tardia de seu capitalismo: a despeito do Estado controlar e coordenar os projetos industriais básicos e o financiamento do setor privado, o faz sem alterar as relações de propriedade existentes, preservando os interesses dominantes e perpetuando a relação entre os setores agrário, industrial e bancário. Segundo Ligia Goldenstein,

É pois nesse momento, de início da industrialização pesada, que se definem mutuamente um perfil do Estado e seu padrão de relação com os diferentes segmentos da sociedade, que no caso brasileiro, ao preservar as estruturas de poder existentes, rigidifica-se cada vez mais, impedindo qualquer rearranjo das relações capitalistas que implicasse algum rompimento. Este permitiria, a um só tempo, eliminar os setores atrasados do ponto de vista da dinâmica do capitalismo e criar as condições para a centralização financeira suficiente para a construção de uma estrutura sólida de financiamento de longo prazo.²⁶⁰

Essa preservação da estrutura social vigente acarreta conseqüências negativas para a formação do padrão de financiamento da industrialização. O primeiro deles foi a impossibilidade de uma reforma fiscal que alargasse a arrecadação tributária de modo a criar bases mais sólidas para o financiamento da economia, com exceção do comércio exterior que era controlado pela política cambial. Outro exemplo reside na manutenção do caráter mercantil do sistema bancário, impossibilitando uma maior concentração desse setor e, por conseguinte, o financiamento da industrialização. O resultado dessa confluência de obstáculos foi a incapacidade de centralização do sistema financeiro público, sem “alavancagem” suficiente para financiar a industrialização, além da interferência política de forças econômicas e socialmente heterogêneas nas iniciativas do

²⁵⁹ Luciano Coutinho e Luiz G. M. Belluzzo, *Op. cit.*, 1978. p. 23.

²⁶⁰ Ligia Goldenstein. *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 63.

Estado, buscando preservar seus interesses contrapostos, e assim contribuindo para a perda de dinamismo da acumulação capitalista no Brasil.²⁶¹

A longo prazo, as implicações da conservação das “velhas estruturas” na correlação de forças que de tempo em tempo sustentou os sucessivos governos brasileiros manifestaram-se em impasses que ameaçavam a continuidade da industrialização no país. Assim, a integração e possibilidade de expansão do capitalismo internacional na econômica brasileira, como já havia salientado Coutinho e Belluzzo, e o papel desempenhado pelo Estado nas suas relações com ele, refletiu o embate de forças políticas internas e destas com o sistema internacional. Por isso, “sob a aparência de liderança forte encontrava-se um Estado preso a interesses internos e externos que limitavam e dirigiam sua atuação”²⁶².

É, portanto, nesses termos que Fernando H. Cardoso e Enzo Faletto analisaram, originalmente, a particularidade do desenvolvimento capitalista brasileiro, no auge do processo industrialização por substituição de importações, no qual

Existe, pois, uma coincidência transitória entre os interesses políticos e econômicos que permite conciliar os objetivos protecionistas, a pressão das massas e os investimentos estrangeiros [...].

Desse modo reforça-se o setor industrial e define-se uma pauta peculiar de industrialização: uma industrialização baseada em um mercado urbano restringido, mas suficientemente importante, em termos de renda gerada, para permitir uma “indústria moderna”. Evidentemente, esse tipo de industrialização vai intensificar o padrão de sistema social excludente que caracteriza o capitalismo nas economias periféricas, mas nem por isso deixará de converter-se em uma possibilidade de desenvolvimento, ou seja, um desenvolvimento em termos de acumulação e transformação da estrutura produtiva para níveis de complexidade crescente. Essa é simplesmente a forma que o capitalismo industrial adota no contexto de uma situação de dependência.²⁶³

A partir dessa conformação do Estado e da estrutura social correspondente, pode-se dizer que a crise no segundo governo Vargas representou o primeiro impasse dessa coalizão de forças em torno do processo de industrialização, superado apenas com o governo Juscelino Kubitschek, quando é redefinida a articulação entre a grande empresa estrangeira, a empresa privada nacional

²⁶¹ Ibidem, p. 63-65. A autora reconhece ser tributária, para essas observações sobre a correlação de forças no processo de industrialização brasileiro, dos trabalhos de José Luis Fiori. Cf. José L. Fiori. *O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. Novos Estudos Cebrap*, n. 40, nov. 1994 e José Luis Fiori, *Op. cit.*, 1995. Para Fiori, o fato de o Estado assumir o papel de construtor da infra-estrutura, de produtor de matérias-primas e insumos básicos, de coordenador dos grandes blocos de investimentos e de importante instrumento de centralização financeira não é suficiente para caracterizar a industrialização brasileira. Embora central, a ação modernizante do Estado no Brasil esteve sempre limitada por um compromisso conservador diferentemente do que ocorreu a outras vias de industrialização.

²⁶² Ibidem, p.65.

²⁶³ Fernando H. Cardoso e Enzo Faletto. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 8. ed. revista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. p. 160.

e a empresa pública – o tripé sobre o qual se dará a nova base da acumulação capitalista brasileira.

Enfim, os obstáculos histórico-estruturais de formatação do capitalismo no Brasil, particularmente na sua fase de industrialização pesada, e os “arranjos” de forças políticas que lhe deram sustentação em cada conjuntura, apesar do seu caráter conservador, foram determinantes na conformação do sentido e para o desdobramento do projeto de desenvolvimento varguista.

À luz desses aspectos que devemos, por conseguinte, compreender as contradições presentes durante o segundo governo Vargas, os limites enfrentados pelo seu projeto industrial, pelo desenvolvimento econômico e social, e as vicissitudes de sua política externa e relações internacionais.

As armadilhas do discurso sobre a política externa: atores e perspectivas.

Se em um primeiro momento a tese da ambigüidade, enquanto “fruto de instâncias diversificadas de poder, definidas em suas posições”²⁶⁴, serviu para qualificar como um todo o segundo governo Vargas, posteriormente ela foi direcionada para se compreender a política exterior do período, cujo conteúdo, em termos discursivos, fora definido “pelas ênfases específicas que seus principais atores procuraram destacar”²⁶⁵.

Nessa perspectiva, João Neves da Fontoura, primeiro chanceler de Vargas, colocou-se como defensor da idéia de que a cooperação econômica convergia com as premissas globais do conflito bipolar; Horácio Lafer, ministro da Fazenda, entoando uma concepção menos ideológica, teria articulado a cooperação econômica internacional à ação empreendedora do Estado e à participação crescente do interesse privado nacional; Rômulo de Almeida, chefe da Assessoria Econômica da Presidência da República, propugnou por um desenvolvimento econômico em bases mais autônomas, embora defendesse a relação entre a dimensão interna e externa do desenvolvimento; e Vargas, por fim, apresentar-se-ia como expressão síntese da ambigüidade: enquanto, em termos político-militares, procurou deixar explícito seu alinhamento ao governo

²⁶⁴ Maria C. D'Araújo, *Op. cit.*, 1992.

²⁶⁵ Mônica Hirst, *Op. cit.*, 1990. p. 48. Há, conforme a autora, duas premissas a orientar a política internacional do Brasil: a de que as relações econômicas externas deveriam contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento econômico brasileiro e a de que fosse mantido o alinhamento político e militar ao bloco ocidental.

norte-americano, aos assuntos econômicos, pelo contrário, reservou seus discursos mais radicais, enfatizando a autonomia nacional.²⁶⁶

Essas diferenças nos pronunciamentos sobre as relações exteriores do país – sustenta Hirst – resultavam das composições políticas que influenciaram a formação do ministério de Vargas, a saber, “a presença de figuras como João Neves, Horácio Lafer e Ricardo Jafet compondo o peso conservador do ministério, tornava a política externa um campo de ação minado de *contradições e ambigüidade*”²⁶⁷.

Consideramos, entretanto, que os aspectos contraditórios e até mesmo antagônicos entre os diversos discursos que pretenderam, cada um a sua maneira e a seu tempo, definir o conteúdo da política externa eram, sobretudo, partes integrantes e fundamentais da estratégia de barganha que Vargas aplicou às relações com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, tal heterogeneidade ideológica presente na composição do gabinete ministerial era, por outro lado, pré-requisito para o exercício do mandato frente a uma correlação de forças complexa e conflituosa. Daí, portanto, Vargas alternar e mesmo mesclar discursos e atitudes que prescreviam fortes doses de autonomia nacional com alinhamento político ao bloco capitalista. Dito em outros termos, as contradições ou a “ambigüidade” presentes nos discursos e em certas iniciativas não representavam partes desconexas e incongruentes, conforme apreendidas pelos coevos, mas compunham coerentemente uma estratégia de barganha pragmática e nacionalista imposta pelas determinações concretas do desenvolvimento econômico, da ordem internacional e da correlação de forças interna.

Como já afirmamos em outro momento, Vargas paradoxalmente beneficiou-se de articulações e composições políticas de naturezas distintas, operando no plano tático em diferentes frentes e com aliados diversos, alimentando inclusive alguns conflitos, sempre visando assegurar a contribuição mais ampla para a realização dos objetivos que pretendia alcançar na

²⁶⁶ Mônica Hirst (*Op. cit.*, 1990) utilizou os seguintes documentos para concluir sobre as posições dos atores a respeito das relações externas brasileiras, respectivamente: GV 52.06.16/2, discurso de João Neves da Fontoura durante jantar em homenagem a Dean Acheson; GV 52.09.15/5, discurso de Horácio Lafer na VII Reunião de Governadores do Banco Internacional e do FMI; GV 53.10.26/3, discurso de Rômulo de Almeida no Comitê II da Assembléia Geral das Nações Unidas em 28/10/1953; Discurso de Getúlio Vargas em almoço de confraternização das Forças Armadas em 05/01/1952, In Getúlio Vargas, *Op. cit.*, 1952, Vol. II, p. 88; e a Carta Testamento.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 51. (grifo nosso). As sutilezas que distinguem os discursos sobre a política externa, embora não apresentem nenhum antagonismo de conteúdo, ou seja, de definição político-estratégica, são sugestivamente indicadas, pela tese da ambigüidade, como reflexos de uma dicotomia simplificadora da realidade, expressa na fórmula: nacionalismo *versus* associacionismo, ou melhor, autonomia nacional *versus* desenvolvimento associado. Ricardo Jafet não fazia parte do ministério de Vargas, era sim presidente do Banco do Brasil.

consecução de suas políticas. Característica esta, portanto, que garantiria a exequibilidade de sua política externa diante de um contexto doméstico e internacional adverso.

Mesmo Hirst reconhece a existência de uma única proposta política, interna e externa, que pretendia congregiar posturas aparentemente dicotômicas. Em suas palavras,

A conjugação de alinhamento político e nacionalismo não representava em si mesma um paradoxo, graças ao papel neutralizador que poderia ser desempenhado pela política de desenvolvimento econômico. As contradições geradas apareciam muito mais na própria ação política, transmitidas através de disputas e conflitos. [...]

O nacionalismo presente neste caso antes manifestava-se através do antagonismo a interesses internos e externos do que na proposta de um projeto nacional. A instrumentalização de uma política nacionalista aparecia como uma medida defensiva e não ofensiva.²⁶⁸

Nesse sentido, as contradições estavam ligadas muito mais à polarização de forças internas do que ao projeto de desenvolvimento econômico e ao papel que o capital estrangeiro cumpria dentro dele. Ainda Hirst: “existia um consenso tanto em relação à necessidade de cooperação econômica internacional quanto à inexorabilidade do alinhamento aos Estados Unidos. As diferenças apareciam nos debates sobre as formas desta cooperação e a profundidade desse alinhamento”²⁶⁹.

Sendo assim, nas opções táticas é que repousava o *locus* das divergências sobre a política externa e as relações internacionais do Brasil, e não nas prioridades e objetivos estrategicamente definidos. Uma das características da política externa de barganha de Vargas foi, de fato, compatibilizar modelos de ação diferentes, porém visando à realização dos objetivos que buscava alcançar ao implementar as políticas previstas. Significava poder contar com diferentes aliados, conforme as exigências ou os limites das negociações externas se impunham. Em outras palavras, tratava-se de dar garantias e de fazer concessões, de um lado, porém condicionando-as a determinadas reivindicações, de outro, ainda que essa relação de troca não fosse sempre imediata, mas ligada a cálculos e previsões estratégicas.

Como bem sintetizou Pedro Sampaio Malan:

O segundo governo Vargas foi marcado por divergências – no âmbito do próprio Poder Executivo – quanto à forma e à extensão tanto da intervenção do poder público na vida econômica como da participação externa no projeto nacional de desenvolvimento. Tais divergências foram exacerbadas ideologicamente por um duplo fermento: no plano interno, pelas tensões entre a corrente nacional-populista e as seculares bases sociais de

²⁶⁸ Ibidem, p. 51-52.

²⁶⁹ Ibidem, p. 52. Um equívoco existente na tese da ambigüidade da política internacional de Vargas é entender que a premissa de alinhamento ao bloco ocidental equivalesse a uma forma rígida e inflexível de apoio incondicional aos Estados Unidos. A hipótese sustentadora desse trabalho é justamente compreender o alinhamento político-militar como fator integrante e permutável da estratégia de barganha.

sustentação do Estado brasileiro enquanto Pacto do Poder. No plano externo, pelo agravamento considerável da Guerra Fria, pelos graves efeitos do conflito coreano sobre as contas externas do Brasil, pela perda de credibilidade do Brasil junto a instituições financeiras internacionais a partir de 1952 e pela relativa negligência com a qual, a partir de 1953 e até o final da década, a nova administração republicana (Eisenhower) trataria o Brasil (e a América Latina).²⁷⁰

Embora discordemos do pressuposto de Mônica Hirst de que o conteúdo da política externa apresentou-se ambíguo em vista dos discursos dos atores a ela ligados que pretenderam defini-lo, porém aceitando as diferenças de ênfase que os cercam, pretendemos ressaltar os traços de convergência e coerência entre si e com o projeto de desenvolvimento do segundo Vargas.

Embora a análise de um discurso deva considerar as condições em que ele é proferido, o interlocutor a quem a mensagem é direcionada, e as intenções e os objetivos previstos na ocasião, os textos utilizados por Hirst são exemplares das perspectivas daqueles atores sobre a participação do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico.

João Neves da Fontoura, primeiro Ministro das Relações Exteriores de Vargas, apresentou, no discurso em homenagem ao Secretário de Estado americano Dean Acheson, uma estrutura semelhante àquela presente na inauguração da Conferência de Washington, em 1951. Inicialmente, Neves recuperou a lembrança do chanceler Barão do Rio Branco e suas palavras amistosas durante a III Conferência Internacional Americana, para acentuar o padrão de amizade histórica entre Brasil e Estados Unidos, dentro de “uma unidade de rumos em meio à pluralidade dos interesses, aspectos e caracteres de cada uma das nações do hemisfério”.²⁷¹ Rememorou, aliás, a participação brasileira nos esforços americanos da última Guerra Mundial, citando textualmente palavras do Secretário americano Cordell Hull àquele tempo. Após tornar explícito o alinhamento político do Brasil aos Estados Unidos, “de cujos ideais e interesses o Brasil sempre se honrou de ser – no passado como no presente – um servidor leal e incansável, sem exclusões indevidas nem injustificáveis emulações”, o chanceler convocou o governo de Washington a oferecer sua contrapartida, adaptada todavia às exigências do novo cenário internacional.

O pan-americanismo – avaliava Fontoura – não pode se perder “no vazio das fórmulas meramente políticas”. As cobranças da “nova atmosfera internacional” se expressam melhor agora “pelas urgências de ordem econômica e social, pela exigência de uma cooperação eficaz e

²⁷⁰ Pedro S. Malan, *Op. cit.*, 1986. p. 71.

²⁷¹ GV 52.06.16/2, discurso de João Neves da Fontoura durante jantar em homenagem ao Secretário de Estado norte-americano Dean Acheson. Diz Fontoura: “Entre os Estados Unidos e o Brasil, se folhearmos as páginas da história, só encontraremos atestados de uma profunda simpatia recíproca, evidenciada por acontecimentos inolvidáveis”. Até referência contrária, os excertos citados foram retirados deste documento.

permanente nesses planos concretos”. A América Latina, unida “pelas suas aspirações políticas e pelos seus antecedentes culturais”, requer “uma política de cooperação una em seus objetivos, mas distinta em seus métodos e etapas intermediárias”, reivindicava ele.

Para João Neves, consolidada a assistência recíproca no campo militar e político, consubstanciada no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, tornava-se necessário aperfeiçoar a cooperação econômica, “realizada a fundo e sistematicamente”. E justificava:

Ela já está fixada nas linhas felizes do Ponto IV, às quais convém acrescentar a plasticidade das soluções e sobretudo a segurança não só do ponto de vista técnico como do amparo financeiro. Só assim a América atingirá aquele grau de desenvolvimento econômico compatível com a independência política e só assim a sua força militar se tornará naturalmente capaz de conter, ao lado da dos Estados Unidos, os ataques extracontinentais e de estendê-la para fora do hemisfério na preservação do patrimônio espiritual da nossa civilização.

Prosseguindo, Fontoura asseverou a maturidade do Brasil no tratamento, “em pé de igualdade”, dispensado a todas as grandes nações. Conclamava, portanto, os Estados Unidos a contribuir, pela “fraternidade” que os cercam, com a consolidação das “bases econômicas da democracia”, aproximando países desenvolvidos e subdesenvolvidos, afastando-os assim da “falsidade coletivista”. Por fim, deixava claro, citando palavras de Vargas, a convergência de suas idéias com as do presidente, em apoio “a uma política de estreita colaboração com os Estados Unidos”.

Conquanto seja coerente afirmar a convergência entre a cooperação internacional e as premissas globais da Guerra Fria no pensamento de João Neves da Fontoura, também é importante reter a reivindicação do Chanceler de que ao alinhamento político ilimitado do Brasil aos Estados Unidos deveria corresponder os aportes econômico-financeiros que o governo Vargas necessitava. Mais do que isso, como em outros pronunciamentos, lembrava Fontoura de que o anseio pela paz e segurança hemisférica somente seria possível se houvessem condições para o desenvolvimento das bases econômicas da democracia. Por outro lado, é importante também reconhecer que a exigência do ministro repousava sobre fundamentos frágeis, baseados em certa crença nas “relações especiais” Brasil - Estados Unidos. Fontoura, embora às vezes tenha abraçado um americanismo excessivamente ideológico, além de sua visão conservadora e jurista da política, fora tão preocupado em extrair vantagens práticas do relacionamento com os Estados Unidos quanto o presidente Vargas. Vale notar que os discursos de João Neves da Fontoura, em situações oficiais, sempre eram submetidos antes ao crivo de Getúlio Vargas.

Horácio Lafer, ministro da Fazenda até a reforma de 1953, repartiu por décadas com João Neves da Fontoura a acusação historiográfica de ser um franco partidário de uma estreita colaboração com os norte-americanos, da qual esperava resultasse substancial volume de financiamentos. Não seria isso um despropósito, se a fama não tivesse vindo somar forças com a pecha de ortodoxo em matéria econômica, caldo ideológico suficiente para lhe ser atribuído a responsabilidade pela execução de políticas liberais de curto prazo no governo. A análise de seu discurso, entretanto, impõe certo questionamento sobre a alegada gratuidade de sua inclinação pelo apoio do governo de Washington, bem como maiores reservas quanto sua postura ortodoxa em economia ²⁷².

Representante brasileiro na 7ª Reunião dos Governadores do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e do Fundo Monetário Internacional, ocasião na qual obteve reeleição para o cargo de Diretor Executivo do Fundo Monetário, Lafer pronunciou discurso referendando o importante papel das duas instituições financeiras internacionais no apoio à recuperação das economias combalidas pelos anos de guerra, porém sem descuidar da necessidade de impulsionar o desenvolvimento econômico dos países periféricos ²⁷³.

Nessa perspectiva, o ministro buscou defender a contribuição que a ordem econômico-financeira cumpria para a manutenção e garantias da paz e da coexistência social dos povos. Por isso, considerava que “os princípios da ciência econômico-financeira devem estar acima do jogo político”, já que não podem ser desprezados sem causar desastres à coletividade. Enumerou, em seguida, três problemas cujas repercussões eram preocupantes no mundo: a inflação, o aumento populacional e o desajuste do balanço de pagamentos. Logo, corrigir esses obstáculos era função premente do BIRD e do FMI no campo financeiro. Mas foi na exposição das realizações das duas agências que Lafer deixou transparecer suas perspectivas e concepções econômicas e políticas.

Após discorrer sobre o volume de empréstimos concedidos pelo Banco Internacional no ano de 1951 (\$ 298,6 milhões), Lafer agradeceu a contribuição majoritária dos Estados Unidos de 63% dos fundos daquela instituição e prestigiou a principal orientação do Banco de “desenvolver os serviços públicos para criar o clima propício para as iniciativas privadas”, em vários países. Quanto ao FMI, o ministro brasileiro reavivou o motivo de sua criação, em vista do fracasso dos

²⁷² Para este último ponto, ver o trabalho pioneiro de revisão historiográfica de Bastos, *Op. cit.*, 2005. A partir de uma releitura contextualizada das obras de Horácio Lafer, o autor observa que as posições do ministro não espelhavam qualquer posição contrária ao projeto varguista, ao contrário, sua atuação na condução das políticas fiscal e financeira esteve consistentemente atrelada à estratégia de desenvolvimento econômico do segundo Vargas.

²⁷³ Até referência contrária as citações que seguem são extraídas de GV 52.09.15/3.

princípios de Bretton Woods. Desequilíbrio dos pagamentos internacionais, deficiência das reservas monetárias, restrições e discriminações no comércio internacional eram os empecilhos que persistiam no pós-guerra. Com isso, desobstruir as dificuldades de pagamentos na economia mundial se tornava sua principal meta.

Para Lafer, tornava-se muito oneroso aos países contrabalançar quedas no recebimento de divisas utilizando suas reservas. E exemplificava: “o meu país que tem reservas não deseja aliená-las somente porque em um ano há um déficit cambial e assim prefere o regime de restrições. Isso prova que um regime deve ser estabelecido a fim de facilitar o uso e a acumulação de reservas, invés de ser adotado um sistema prejudicial de restrições violentas”. Além da opção posta em prática pelo Brasil, Lafer sugeria uma alternativa às restrições violentas: um mecanismo que fornecesse créditos proporcionais às reservas possuídas, sem risco de sua perda, permitindo adiantamentos que cobrissem caução de recebimentos futuros de exportação e outras medidas.

O BIRD – avaliava ele – não estava restrito a amparar o desenvolvimento e a reconstrução pós-guerra, mas suas atribuições ampliavam-se para o combate à fome no mundo. Deixava, então, sobressair sua posição pelo desenvolvimento industrial como umas das funções da instituição:

Embora precisemos aceitar o triste fato de que a precariedade da paz torna obrigatória grande despesa em armamentos, é necessário não esquecermos que somente através do desenvolvimento da indústria e da agricultura a verdadeira paz pode ser atingida. Os armamentos podem vencer guerras, mas, jamais, conseguem erradicar as causas da guerra. A grande contribuição que o Banco pode trazer para todos os países-membros é a combinação de sadios princípios bancários com um esforço criador no sentido de ajudá-los no desenvolvimento do transporte, eletricidade e produção de alimentos.

Apesar da acusação de compactuar com o pensamento ortodoxo, as palavras de Horácio Lafer sugerem a necessidade de maior prudência na avaliação de sua atuação como ministro de Vargas. De fato, enquanto ministro da Fazenda, Lafer teve como incumbência equilibrar o orçamento mediante a racionalização do gasto e a arrecadação tributária, com o intuito de conter as emissões de moeda relacionadas a déficits fiscais, o que, somado a mecanismos de controle de preços, colaboravam para o controle inflacionário. Porém, simultaneamente uma outra atribuição lhe era conferida, qual seja: elaborar um plano financeiro para o reaparelhamento econômico do país (posteriormente conhecido como Plano Lafer), incrementando a expansão produtiva sem prejudicar o equilíbrio orçamentário já alcançado. Essas duas diretrizes que orientavam as iniciativas de Horácio Lafer na pasta da Fazenda eram estreitamente coerentes com o pensamento que Getúlio Vargas viera apresentando em seus pronunciamentos no legislativo durante o

governo Dutra, na campanha em 1950 e nas mensagens presidenciais. Tanto o presidente como o ministro acreditava que a expansão do financiamento com a expansão da produção representava, em consonância com o controle orçamentário, uma condição para combater a inflação. Lafer, no entanto, defendia uma política de crédito mais seletiva que a apoiada por Vargas.²⁷⁴

A compatibilidade entre cooperação internacional, ação empreendedora do Estado e capitais privados nacionais constituía um traço característico no pensamento de Horácio Lafer. Isso, entretanto, não autoriza afirmar qualquer dissonância entre suas idéias e o projeto de desenvolvimento do governo Vargas. Ao contrário, o fluxo financeiro internacional deveria ser revertido para a formação do capital social básico do desenvolvimento econômico nos países menos desenvolvidos. Sua opção realista pela participação do capital externo no desenvolvimento periférico não evitava que Lafer lançasse mão do argumento político para justificá-la. A paz, a segurança, o desenvolvimento econômico e o combate à fome exigiam iniciativas factíveis para serem alcançados, condições possíveis de serem criadas, àquele tempo, somente se bem articulada a colaboração internacional ao esforço estatal.

Se, por um lado, João Neves da Fontoura e Horácio Lafer compunham o peso conservador do ministério varguista, de outro, a Assessoria econômica da Presidência, representada na figura de Rômulo de Almeida, expressava o eixo nacional-estatista do governo. Ora, certamente uma separação taxativa como esta sofre de alguns inconvenientes. O principal dentre eles não estaria em apontar no pensamento e na atuação da Assessoria indicações da necessidade de participação do capital estrangeiro nos projetos econômicos por ela elaborados, as quais são abundantes, mas como definir e qualificar o teor do nacionalismo desses setores. Contudo, essa condição só fará sentido se desmistificado o papel que os recursos externos cumprem no desenvolvimento segundo a concepção da Assessoria. O discurso de Rômulo Almeida na Assembléia Geral da ONU, em 28/10/1953, é exemplar e repleto das características presentes no conjunto de sua perspectiva desenvolvimentista²⁷⁵.

²⁷⁴ Sobre o pensamento heterodoxo de Horácio Lafer, cf. Pedro P. Z. Bastos, *Op. cit.*, 2005. Para uma discussão da compatibilidade entre expansão produtiva e combate à inflação nas idéias de Getúlio Vargas, cf. Pedro C. D. Fonseca, *Op. cit.*, 1996.

²⁷⁵ GV 53.10.26/3. As citações seguintes, salvo indicação contrária, foram extraídas desse documento. Em carta a Vargas, de 26/10/2008, encaminhando esse discurso à apreciação de Getúlio Vargas, Rômulo de Almeida defende a proposta de criação de um Fundo Especial das Nações Unidas para o Financiamento do Desenvolvimento Econômico (SUNFED), cuja função seria realizar empréstimos a prazos mais longos e juros mais baixos que os do Banco Internacional, e sob controle mais direto das Nações Unidas, em complemento ao programa de Assistência Técnica. Na mesma correspondência, Almeida esclarece a disposição de defender a CEPAL caso ameaçada pela

Pautou-se, sobretudo, no tema da cooperação internacional no financiamento do desenvolvimento econômico, isso porque no pós-guerra considerava que as diferenças entre os padrões de vida, nível de renda e capacidade produtiva entre países desenvolvidos e “insuficientemente desenvolvidos” alimentavam a “inquietação e o conflito econômicos”. Nesse sentido, portanto, o desenvolvimento econômico não poderia, sem cooperação internacional, manter-se compatível com a “manutenção da prosperidade, da liberdade e da paz no mundo”.

A conexão entre assistência externa para o desenvolvimento econômico e valores democráticos do pós-guerra se tornava clara na exposição do encadeamento de problemas econômico-financeiros que assolavam as economias periféricas.

De acordo com Rômulo de Almeida, a escassez de poupança somada às aspirações de bem-estar e imediata melhoria dos padrões de vida – estas, aliás, entendidas como decorrência natural do comércio e do contato cultural com países desenvolvidos – tornavam fundamentais os auxílios de capitais estrangeiros. Além de inibir os investimentos, esse obstáculo ocasionava pressões inflacionárias decorrente, de certa maneira, de uma combinação do crescimento da demanda de padrões elevados de consumo e rápida explosão populacional, ultrapassando a taxa de crescimento da produtividade. Entendia a inflação, assim como Getúlio, como um mecanismo de defesa, “no sentido de que, através de poupanças forçadas, os países insuficientemente desenvolvidos procuram manter uma quota mínima de investimentos, ameaçada constantemente pelo aumento da demanda de consumo, ou seja, de padrões de consumo mais elevados”. Outro fator de preocupação residia na instabilidade dos mercados e dos preços externos para produtos primários. Estes eram alguns dos problemas que claramente tornavam imperiosa a cooperação internacional ao desenvolvimento econômico, com conseqüências positivas óbvias:

No que tange à cooperação dos capitais estrangeiros, não se deve supôr que, pelo fato de algumas das zonas insuficientemente desenvolvidas, na América Latina, terem alcançado, no período de após-guerra, uma taxa de desenvolvimento econômico relativamente elevada, financiado quase totalmente pelas economias locais, o papel do financiamento estrangeiro perdeu importância. Apesar de sua participação relativamente reduzida no investimento total, as poupanças estrangeiras podem afetar de múltiplas maneiras a produtividade do país que as recebe, aumentando a produtividade do capital nacional pelo fornecimento dos recursos marginais de importância crucial, necessários para a importação e utilização dos tipos especiais de equipamentos, bem como pelo provimento de experiência administrativa e habilitação técnicas.

Para Rômulo de Almeida, havia três pressupostos falsos pelos quais vinham se orientando as economias e instituições exportadoras de capitais, contribuindo para o reduzido volume dos financiamentos concedidos, aquém dos esforços alvissareiros realizados no âmbito da assistência técnica.

O primeiro referia-se aos “princípios da universalidade de contribuições e proporcionalidade de esforços”, cuja interpretação exigia que o esforço financeiro fosse proporcional ao nível de renda, às reservas cambiais e outros fatores relevantes. Aparentemente eqüitativo esse critério escondia uma diferença flagrante: o sacrifício marginal referente à aplicação de uma determinada proporção da renda é mais elevado no caso de países com renda baixa, do que no de renda elevada.

O segundo postulado previa que qualquer esforço adicional no sentido da cooperação internacional fosse condicionado a programas de desarmamento. Ao contrário, segundo Rômulo de Almeida, o fomento do desenvolvimento econômico devia ser visto como contribuição ao desarmamento e não como consequência dele: “na medida em que o desenvolvimento econômico destrói as raízes dos conflitos e inquietações econômicas e sociais, traz à paz e segurança mundial uma contribuição importante e duradoura”. A defesa deste argumento repousava na diferenciação das necessidades e critérios de importância entre países desenvolvidos e periféricos:

Para o país desenvolvido, que auferir estabilidade e bem-estar econômicos e sociais num grau razoável, a agressão externa é o único perigo grave; os armamentos apresentam-se, então, como o melhor caminho da segurança. Para os países insuficientemente desenvolvidos, a braços com a frustração da pobreza e a amargura da necessidade, a inquietação interna é quase tão perigosa como a agressão externa. Por outro lado, como nem a segurança interna nem a externa podem ser conseguidas sem o desenvolvimento, eles não podem ajudar, mas sentir que o melhor caminho da segurança é o desenvolvimento.

O último pressuposto considerava que os métodos e fontes existentes de financiamento seriam suficientes desde que o aparelho econômico dos países fosse mais eficaz e racionalizado. Contra essa proposição, Rômulo de Almeida apontava para o contraste entre a América Latina e a Europa, onde enormes subvenções foram aplicadas na reconstrução e nos programas de armamento e segurança. Naquele, os investimentos públicos foram insuficientemente distribuídos fosse pelo BIRD ou pelo Eximbank, além de excluírem de suas atribuições investimentos considerados de interesse geral, econômico e social, o chamado *overhead*. Já os fluxos de capitais privados, alardeados como preponderantes no pós-guerra, mostraram-se exíguos, de um lado, pelo clima político instável da Guerra Fria, por outro, devido aos Estados Unidos remunerá-los

com taxas de juros bem atrativas. Como solução mais conveniente a esse quadro, fora frequentemente sugerido que os países desenvolvidos procurassem criar um clima propício para atrair investimentos de capitais privados. Dessa sugestão geraram-se dois círculos viciosos: o primeiro foi que a criação de um clima favorável de atração era menos uma questão jurídica e política do que uma consequência do balanço de pagamentos. O segundo girava em torno da relação entre capitais públicos e privados, vale especificar: o desenvolvimento pressupõe a criação de um capital econômico e social geral (overhead), sob a forma de educação, saneamento, transporte e energia, setores cuja atração é peculiarmente fraca sobre os capitais privados. Sendo assim, a menos que sejam anteceditos por investimentos públicos substanciais na criação do capital social básico, os capitais privados apresentam-se despreparados para tais empreendimentos. E daí, portanto, a importância à recorrência aos fundos públicos internacionais: “é por esses motivos, e não por qualquer atitude inamistosa para com o capital privado, que os países insuficientemente desenvolvidos vêm pleiteando obstinadamente programas nacionais e internacionais de investimento de fundo públicos”.

E o pronunciamento do representante brasileiro ia mais além, não aceitando nenhuma incompatibilidade entre a mobilização de recursos públicos estrangeiros e os interesses dos investimentos privados, a não ser aqueles impostos pelos próprios limites estruturais das economias “menos desenvolvidas”:

[...] um dos fatores mais importantes no desencorajamento da movimentação dos capitais privados é a falta de capital social e facilidades básicas, nos países insuficientemente desenvolvidos, deficiência essa cuja superação requer empréstimos a longo prazo, ou concessão de subvenções, conforme prevê o relatório do Comitê de Nove Peritos. Uma coisa se torna clara: é que, nos países insuficientemente desenvolvidos, o investimento de fundos públicos estrangeiros não faz concorrência aos investimentos privados; o que se pode dizer é que constitui até uma condição indispensável para a ampliação das oportunidades para os investidores privados.

A idéia de que a participação governamental em atividades básicas de lenta e baixa rentabilidade, tais como energia, transportes e indústria pesada, é uma atitude contra os capitais privados, possivelmente será válida nos países altamente desenvolvidos; não se aplica, porém, aos países insuficientemente desenvolvidos, onde os escassos capitais particulares disponíveis encontram vastas oportunidades de aplicação em projetos de alta rentabilidade e remuneração imediata.

É evidente que a assistência estrangeira através do investimento de fundos públicos não substitui os esforços internos para fomentar a poupança doméstica, nem tampouco os internacionais destinados a garantirem preços razoáveis e estáveis dos produtos primários. É antes um complemento necessário a tais medidas para permitir aos países insuficientemente desenvolvidos alcançarem alguma estabilidade interna econômica e social, bem como fortalecer a sua resistência face ao impacto das flutuações de preços internacionais.

Torna-se particularmente relevante a forma realista com que Rômulo de Almeida concebia a relação entre capitais públicos e privados, bem distante de ser um mero capricho nacional-estatista, privilegiando arbitrariamente os primeiros em detrimento dos outros. Ao contrário, a disposição em atrair e reivindicar os fundos públicos internacionais apresentava-se como uma opção factível em vista dos limites estruturais das economias periféricas, recurso este que por sua vez não excluía os investimentos privados domésticos e internacionais, mas criava possibilidades de interessá-los no desenvolvimento dos países “insuficientemente desenvolvidos”. Essa característica possível de desenvolvimento econômico certamente traria uma *autonomia relativa* aos países solicitantes dos capitais públicos internacionais, no sentido de poderem controlar a distribuição e aplicação dos recursos angariados. O Estado, nessas condições, aparecia como o agente *ad hoc* do desenvolvimento econômico e social.

Em depoimento posterior, Rômulo de Almeida reforçava esse traço pragmático, essa busca do “fazer para valer”, nas proposições desenvolvimentistas do governo Vargas:

Estava muito integrado o objetivo nacionalista e social. Por isso nós tínhamos certas restrições realmente, certas limitações ao capital estrangeiro, mas não chauvinistas. Nós considerávamos objetivamente que em alguns casos você não podia deixar de utilizar o capital estrangeiro. [...] as atividades básicas deveriam estar sob o comando nacional e o comando do Estado brasileiro. Agindo com muita flexibilidade, com muita capacidade de operação, eficiente, para que pudesse ser eficaz.²⁷⁶

Depreende-se nas idéias expostas dos principais personagens políticos do segundo governo Vargas que o desenvolvimento sempre esteve em seus horizontes de atuação e que a participação do capital externo era uma condição fundamental para a consecução do projeto desenvolvimentista. Do mesmo modo, o alinhamento político-militar não se daria de forma gratuita e o desenvolvimento econômico e social apresentava-se tão importante quanto a segurança regional ou interna; aliás, era parte dela. As definições estratégicas pareciam convergir para um mesmo ponto: a cooperação internacional deveria servir ao propósito do desenvolvimento e os Estados Unidos eram o eixo principal desse objetivo.

Não obstante, havia diferenças consideráveis principalmente na forma de perseguir aquele desígnio (táticas), as quais estiveram ligadas à posição institucional de cada personalidade, aos interesses que pretendiam representar ou conciliar e à concepção mesma de economia e política. Logo, o ministério de Vargas tinha um aspecto conciliatório em termos das disputas de forças internas, o que não o impedia de instrumentalizar essas distintas disposições para capitanear os

²⁷⁶ Rômulo de Almeida (Depoimento, 1980). Rio de Janeiro, FGV/CPDOC – História Oral, 1990. p. 9-10.

objetivos que o desenvolvimento prescrevia. No âmbito interno, tratava-se de equilibrar e neutralizar as demandas diversas em pugna, acenando para os interesses de uns através de uma pasta ministerial, de um apoio sugerido ou sutilmente recusado a determinadas políticas ou propostas, por exemplo. No setor externo, Vargas buscava aplicar sua política de barganha, ora gesticulando com um maior alinhamento, uma convergência de princípios, um certo enlaçamento “natural” com a democracia e os Estados Unidos, ora pleiteando objetivamente a colaboração dos capitais estrangeiros, reclamando de sua omissão ou da escassez de recursos. Esse quadro caracterizava manobras arriscadas, às vezes sem atingir as intenções, às vezes sem um resultado imediato, mas outras ainda com conseqüências auspiciosas, diretas ou indiretas, efeitos recíprocos ou a serem observados a longo prazo.

É essa dinâmica que prevalecerá durante o agravamento do contexto social e político em 1953, o qual Vargas procura enfrentar primeiramente com a reforma ministerial de junho daquele ano. Oswaldo Aranha foi nomeado para a pasta da Fazenda, em lugar de Horácio Lafer, pelo seu peso na área econômica e sua cumplicidade de longa data com o projeto varguista. Vicente Ráo²⁷⁷ substituiu o então ministro das relações exteriores, João Neves da Fontoura. Essa nomeação permitia ao presidente evitar os inconvenientes da gestão anterior e manter o Itamaraty mais integrado ao seu projeto e a suas necessidades políticas conjunturais²⁷⁸. E João Goulart reforçaria e legitimaria a ação do governo na área social-trabalhista. Mais uma vez um ministério de composição política, afinado às necessidades e estratégias do governo.

²⁷⁷ Vicente Ráo (depoimento, 1976). Rio de Janeiro, FGV/CPDOC – História Oral, 1979. Quando ocupou a pasta do Exterior em 1953, atuava desde 1950 na ONU, em comissões multilaterais como representante brasileiro. Sua passagem pelo ministério foi de certa forma discreta. Em retrospectiva, Ráo resume: “Ali eu consegui a solução de vários problemas. Um deles, o reconhecimento de que a OEA é o órgão competente para a solução dos conflitos continentais em primeira instância. Consegui também reunir todos os embaixadores brasileiros da América – cada um obrigado a trazer um relatório sobre a situação do país em que se achava para ser discutido em mesa redonda – e preparar a nossa participação na décima Conferência Interamericana que se realizaria, como se realizou em Caracas. Como conseqüência dessa reunião, que inovou os processos do Itamaraty, todos os nossos projetos em Caracas foram aprovados. Também terminei as negociações iniciadas por meu antecessor, João Neves, para a criação da comunidade luso-brasileira e celebrei o tratado criador dessa comunidade. Desenvolvi ainda o Departamento Econômico do Itamaraty. Enfim, trabalhei noite e dia a esse respeito” (p.3-4).

²⁷⁸ Paulo F. Vizentini. *Op. cit.*, 2004, p. 67. Cabe lembrar a questão da denúncia da aproximação Brasil – Argentina por meio do Pacto ABC, e o empenho pessoal de Fontoura na oposição a qualquer iniciativa nesse sentido.

3.3 - A Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico: esperanças frustradas

Estamos seguros de que a nova Administração dos Estados Unidos da América – integrada por estadistas experimentados nas vicissitudes da guerra – saberá medir todo o significado do fortalecimento econômico e industrial do Brasil, como contribuição para a política de segurança continental.
(...)

As declarações do Presidente Eisenhower e do Secretário de Estado John Foster Dulles sobre a necessidade de intensificar a cooperação com América Latina deixam-nos a impressão de que os problemas das relações econômicas entre os nossos dois países serão encarados com perfeito realismo e compreensão.

*A nova Administração norte-americana, sob a chefia do Senhor Dwight D. Eisenhower, o supremo comandante das forças aliadas na guerra e hoje um dos supremos chefes da luta universal pela paz, trouxe algumas alterações de ordem técnica no intercâmbio dos nossos países, em consequência da nova política que adotou, de predominância da iniciativa privada nas relações econômicas internacionais, política a que obedeceu, sem dúvida, a extinção da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico, que tão relevantes serviços vinha prestando.**

Vimos anteriormente que as negociações americano-brasileiras em busca de um aprofundamento dos laços de cooperação econômica e militar no pós-guerra se iniciaram em meados de 1950, ainda durante o governo Dutra, e se intensificaram antes mesmo de Getúlio Vargas assumir o poder. No início de 1951, as conversações ganharam um tom de urgência em vista do agravamento da Guerra Fria, em particular devido ao conflito coreano (sessão 2.1). Os preparativos da IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, e as demandas militares dos Estados Unidos antes e durante os trabalhos de consulta oportunizaram à delegação brasileira entabular contatos bilaterais com as autoridades norte-americanas, pleiteando realisticamente o atendimento das necessidades econômico-financeiras em retribuição ao apoio brasileiro às propostas de maior formalização da segurança coletiva continental, incluindo o fornecimento de matérias-primas estratégicas e a preparação militar doméstica (sessão 2.2).

A estratégia brasileira, naquela ocasião, resumiu-se em argumentar a favor do caráter político do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, desvinculando os recursos para fins econômicos daqueles com propósitos militares, e exigindo que eles não fossem

* Os excertos foram extraídos de Getúlio Vargas, *Op. cit.*, Vol. III, 1969, p. 282 e Vol. IV, 1969, p. 144, respectivamente.

protelados em privilégio destes últimos. Embora bem sucedida, a estratégia caminhou, em termos práticos, para a separação entre os acordos militares e econômicos, talvez como uma forma de aperfeiçoar as conquistas em cada campo de discussão.²⁷⁹

Do esforço bilateral, conquanto já prevista na política externa da administração Harry S. Truman para as economias periféricas²⁸⁰, resultou a formação da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, em 19/07/1951. Desde suas origens, as autoridades brasileiras definiram as prioridades que orientariam os trabalhos dessa Comissão. O relatório da Comissão Abbink (1948), uma experiência prévia de parceira brasileiro-americana no estudo técnico de obstáculos ao desenvolvimento econômico, serviu como base para a fixação dos propósitos da Comissão Mista. De acordo com os economistas brasileiros que coordenaram a Comissão Abbink, Otávio Bulhões e Eugênio Gudin, os setores que mais probabilidades tinham de multiplicar os efeitos do crescimento sustentado eram: transportes (sobretudo ferrovias), energia elétrica e modernização dos portos e agricultura (basicamente, construção de armazéns). Logo, o objetivo da Comissão Mista seria criar condições favoráveis e eliminar obstáculos a fim de aumentar os investimentos privados, tanto nacionais como estrangeiros. Não havia em suas prerrogativas o interesse de elaborar um plano amplo de desenvolvimento nem uma política de industrialização, mas simplesmente fomentar novas oportunidades e possibilidades para o empresariado²⁸¹.

²⁷⁹Cf. GV 51.03.16/1, Carta de Rômulo Almeida a Getúlio Vargas (26/03/51); e Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (25/04/51).

²⁸⁰ Trata-se do famoso *Ponto IV*, anunciado em janeiro de 1949, no discurso de posse do presidente democrata norte-americano Harry S. Truman. Esse pronunciamento previa mais assistência técnica para o mundo inteiro, já que os Estados Unidos não dispunham de recursos financeiros para atender a demanda que cada país desejava. Por isso, os norte-americanos apostaram no envio de especialistas que fornecessem um diagnóstico para futuros investimentos privados. Não obstante, o programa chamado *Ponto IV* não alterou nem ampliou a ajuda americana para as economias menos desenvolvidas, porém mais contrariadas com o descaso do governo de Washington. Ainda assim, a notícia e o interesse presidencial por um programa de auxílio técnico provocaram expectativas alvissareiras nos países nele enquadrados.

²⁸¹ Dizia o relatório da Missão Abbink: “A Comissão deve dar particular atenção à capacidade do Brasil para a expansão econômica através do uso máximo de seus recursos internos. A Comissão não deve se dedicar à apreciação dos méritos de projetos específicos, ou analisar a desejabilidade de obter financiamento externo. A Comissão, no entanto, deve considerar medidas destinadas a encorajar o fluxo de capital privado para o Brasil”. *Apud* Márcia Maria D. Viana. *A Comissão Mista Brasil – Estados Unidos no contexto do II Vargas*. Dissertação de mestrado em Economia, Unb, 1980. Segundo Viana, as recomendações visavam reforçar o papel do setor privado, e consequentemente aprofundar a dependência externa brasileira através da participação estrangeira no desenvolvimento do país.

A partir da experiência precedente, portanto, a materialização da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos resultou das negociações que se efetivaram em três momentos distintos ²⁸²: o primeiro se deu logo após a posse de Vargas e durante a preparação para a Conferência de Washington, oportunidade em que se estabeleceram apenas os limites gerais da cooperação²⁸³; a segunda rodada de negociações ocorreu em abril de 1951, imediatamente após o encerramento da IV Reunião de Consulta, quando membros da delegação brasileira àquela Conferência aproveitaram para tratar com as autoridades do Banco Mundial e do Eximbank sobre o volume inicial de créditos a serem disponibilizados ²⁸⁴; e o terceiro momento de negociações ocorreu em setembro de 1951, após a formalização da Comissão, ocasião em que o Ministro da Fazenda Horácio Lafer e Eugênio Gudin se uniram, na capital americana, a Góes Monteiro, quem fora negociar o lado militar da cooperação, mas não dispunha de instruções específicas sobre a Comissão Mista ²⁸⁵.

Estando a Comissão Mista ainda em seu estágio de organização, Horácio Lafer e Eugênio Gudin juntaram-se, em setembro de 1951, a Góes Monteiro em Washington, a fim de assistirem a reuniões, respectivamente, do BIRD e do FMI. A ida deles à capital norte-americana foi cercada de expectativas, pela simpatia com que eram vistos pelas autoridades daquele país e por representarem uma continuação promissora de discussões das questões financeiras²⁸⁶, as quais o General Góes limitou-se apenas a enfatizar a importância que o Brasil atribuía aos trabalhos da Comissão Mista entre os dois países. A boa acolhida em Washington da Missão Lafer era um sinal de “como os nossos amigos americanos estão a favor de sua administração”, avaliava Valentim Bouças a Vargas. Ao contrário da Missão Souza Costa – lembrava Bouças – de março de 1942, marcada pela falta de coordenação, Horácio Lafer conseguia “aproveitar cada minuto ao seu dispor, dando o maior exemplo de harmonia no trabalho [...]”. Tal confiança dos círculos

²⁸² Michael Weiss. A Comissão Mista Brasil – Estados Unidos e o mito da “relação especial”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, n.29, 1986/2.

²⁸³ Ver GV 51.01.04/2, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (05/01/51). Aqui foram expostos quatorze pontos que servem como base do governo brasileiro para a negociação da Comissão Mista. Está também selecionado em Adelina M. A. N. e Cruz, *Op. cit.*, 1983, p. 70-73.

²⁸⁴ Ver GV 51.04.05/2, Pontos para as negociações bilaterais Brasil - Estados Unidos (05/04/51); GV 51.03.16/1, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (25/04/51), descrevendo as conquistas brasileiras nesta rodada de negociações. Igualmente em Adelina N. e Cruz, *Op. cit.*, 1983.

²⁸⁵ Os dois momentos anteriores já foram abordados na sessão 2.2. Por isso, limitar-nos-emos a reconstituir a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos a partir da Missão Lafer, de setembro de 1951.

²⁸⁶ GV 51.09.04/3, Carta de Maria Martins a Getúlio Vargas (4/09/51). “Devo lhe dizer que Lafer causou aqui uma ótima impressão pela seriedade com que falou e pela delegação que trouxe e pela inteligência e sobriedade com que [cercam] as negociações”. (grafia original)

econômicos americanos no Brasil devia-se, sobretudo, às medidas econômicas domésticas, como o corte de despesas e a busca do equilíbrio orçamentário por parte do governo Vargas. O êxito conseguido pela Missão Lafer aparentava que “os Estados Unidos estão [estavam] solicitando um empréstimo ao Brasil !!!”.²⁸⁷

Além de um ambiente simpático às políticas econômicas do governo brasileiro, o Ministro da Fazenda acreditava contar com o apoio e a colaboração de autoridades importantes da administração Truman, como o Secretário do Tesouro John W. Snyder, “considerado em Washington como o maior opositor a empréstimos para outros países”, o Presidente do Federal Reserve Bank William McChesney Martin Jr., e Edward Miller, Secretário Adjunto para Assuntos Latino-americanos²⁸⁸. Esse otimismo das autoridades brasileiras não era por menos: em uma das assembléias do Banco Mundial e do FMI, Lafer foi escolhido Presidente do Conselho de Governadores da primeira instituição e Gudín Presidente do Conselho do Fundo Monetário²⁸⁹. Nessa ocasião, o mais importante dos encontros, o Secretário do Tesouro, o Presidente do BIRD Eugene Black, o Presidente do Eximbank Herbert Gaston, e o Secretário Adjunto Miller assinaram com Lafer, um memorando contendo as seguintes declarações sobre a Comissão:

[...] o Banco Mundial, bem como o Export-Import Bank dentro de sua esfera específica de atividades, estão enormemente interessados neste programa. As diretorias dessas instituições expressaram interesse e disposição para fornecer as quantias necessárias em moeda estrangeira à implementação de projetos incluídos no plano e aprovados pelo Banco em questão, desde que todos os projetos apresentados tenham sido estudados e recomendados previamente pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos [...]. A diretoria do Banco Mundial e a diretoria do Export-Import Bank, com respeito aos elementos particulares do programa que afetam suas operações, também partilham a opinião de que este programa merece alta prioridade, e portanto deram garantias de que recursos em moeda estrangeira, que serão parte substancial do custo total, serão postos à disposição a fim de cobrir o custo em divisas de quaisquer projetos dentro deste programa, que sejam recomendados pela Comissão Mista e aprovados pelo Banco envolvido, como sólidos e produtivos.²⁹⁰

Esta declaração representava um grande avanço em relação aos acordos de abril de 1951, pois não explicitava restrições em relação a “mudanças imprevisíveis na posição da balança de pagamentos” nem à “validade do crédito do país”²⁹¹. Tomado pelos resultados desse acordo, e contando com o apoio do Secretário do Tesouro americano, Lafer pretendia expandir o limite de crédito até então acordado, de 300 para 500 milhões de dólares, reservando 100 milhões para

²⁸⁷ GV 51.09.12/1, Carta de Valentim Bouças a Getúlio Vargas (12/09/51).

²⁸⁸ GV 51.09.12/1, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (13/09/51).

²⁸⁹ GV 51.09.12/1, Infome da Embaixada do Brasil em Washington (14/09/51).

²⁹⁰ Apud Michael Weiss, *Op. cit.*, 1986/2. p. 65.

²⁹¹ CMBEU. *Relatório Geral da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos*, 1954. p.71.

obras urgentes de portos e estradas de ferro. Esse sobressalto de otimismo era justificado pela confiança que os meios financeiros privados e oficiais dos Estados Unidos depositavam na orientação econômica do segundo governo Vargas, “enfrentando com a maior energia e coragem problemas que afligem a maioria das nações”²⁹², escrevera Horácio Lafer.

Paralelamente, os resultados promissores alcançados por Lafer e Gudín nas negociações financeiras com as autoridades do governo Truman e dos bancos internacionais de certa forma sinalizavam rumo às conclusões das conversações referentes aos planos de segurança e cooperação militar entre Brasil e Estados Unidos. Satisfeitos os objetivos financeiros daquela rodada de negociações, cujo encaminhando tinha retardado a discussão do Acordo Militar sob comando do General Góes Monteiro, parecia “oportuno afrouxar um pouco, fazendo concessões”, pois a continuação dos trabalhos seguiria em “magnífico ambiente”²⁹³. Apesar disso, as negociações sobre os compromissos militar-estratégicos (Acordo Militar e venda do manganês, urânio e areias monazíticas) entre os dois países não caminharam para um resultado satisfatório; as decisões definitivas teriam de esperar o ano seguinte e serem discutidas no Rio de Janeiro, sob a responsabilidade do Ministro do Exterior brasileiro e do Embaixador norte-americano Herschel V. Johnson²⁹⁴.

Os compromissos alcançados pela Missão Lafer nos Estados Unidos com o Banco Mundial eram, sem dúvida, motivo de regozijo por parte do Ministro brasileiro. Mais do que qualquer personagem da administração getulista, Horácio Lafer assumira para si a responsabilidade pelas medidas fiscais necessárias, muitas vezes impopulares, para financiar a porção do programa em cruzeiros. Era, por isso, importante o comprometimento formal de que o capital estrangeiro realmente viria. Contudo, foi-lhe apenas prometido que as agências financiadoras assegurariam as despesas feitas pelo Brasil no exterior para a execução de cada um dos projetos aprovados pela Comissão Mista, mas a concessão de créditos fixos ao Brasil, conforme anunciaria Horácio Lafer à imprensa brasileira a obtenção de créditos da ordem de 20 bilhões de cruzeiros, não fora cogitada pelos norte-americanos, que concordavam apenas em financiar projetos específicos. Com essa valorização interna dos resultados efetivamente alcançados em Washington pretendia Lafer, além de criar junto a Vargas uma imagem favorável

²⁹² GV 51.09.12/1, Carta de Lazary Guedes a Lourival Fontes (15/09/51).

²⁹³ GV 51.09.12/1, Cartas de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (17/09/51) e (18/09/51), respectivamente.

²⁹⁴ GV 51.10.03/5, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (03/10/51) e GV 51.12.24/2, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (24/12/51). Cf. sessão 3.1.

das perspectivas oferecidas pela política de cooperação com os Estados Unidos, obter do Congresso brasileiro autorização necessária para mobilizar recursos internos.²⁹⁵

Ainda em setembro de 1951, para oficializar o apoio e a contrapartida nacional no financiamento das sugestões da Comissão Mista Brasil – Estados para o Desenvolvimento Econômico, o Ministro da Fazenda anunciou um plano quinquenal centrando os investimentos em indústrias de base, energia e transportes. O Plano Lafer, ou Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, criava um fundo especial para alocar o aumento de 15% no imposto de renda, o chamado Fundo de Reaparelhamento Econômico. Em 5 de dezembro de 1951, o Congresso Nacional aprovou o aumento do imposto e o plano, que racionalizava os investimentos em projetos de desenvolvimento econômico. Com essa iniciativa o governo Vargas criava uma linha econômica de planos de investimento à base de capitais nacionais e estrangeiros, sob coordenação do Estado ²⁹⁶.

O ano de 1951 encerrou-se com um balanço promissor dos ganhos brasileiros na busca de cooperação norte-americana aos planos nacionais de desenvolvimento econômico. A Comissão Mista Brasil – Estados Unidos passou a funcionar integralmente nos seus objetivos de estudos técnicos e preparação dos projetos. Com exceção da morte do presidente americano da Comissão, Francis Truslow, substituído primeiro por Mervin Bohan, embaixador americano no Conselho Econômico e Social da OEA, e posteriormente por J. Burke Knapp, funcionário de menor expressão dentro da administração Truman, as relações bilaterais viveram momento de entusiasmo. Apesar da resistência interna à solicitação norte-americana de envio de tropas brasileiras à Coreia, o saldo também foi positivo para os Estados Unidos, já que o arrefecimento do conflito asiático tornara mais vantajosa a colaboração do Brasil em minerais estratégicos, ao que o Brasil consentiria em janeiro de 1952, e nos laços formais do Acordo Militar em negociação.

²⁹⁵ Paulo Brandi, *Op. cit.*, 1985. p. 246. Em novembro de 1951, Lafer comunica a Vargas a aprovação do Senado autorizando o Executivo a dar garantia até de 750 milhões de dólares dos créditos que fossem obtidos no exterior. GV 51.11.00, Carta de Horácio Lafer a Getúlio Vargas (nov./51). In Adelina N. e Cruz, *Op. cit.*, 1983. p. 89.

²⁹⁶ Maria C. D'Araújo, *Op. cit.*, 1992. p. 165. Para Ianni, o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, além de oficializar os projetos da Comissão Mista, correspondeu à conciliação entre a decisão dos governantes impulsionarem o desenvolvimento econômico brasileiro, a escassez de recursos (capital e tecnologia) nacionais e a nova fase de expansionismo econômico dos Estados Unidos. Cf. Octavio Ianni. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. p. 117.

Se no primeiro ano do governo Vargas acreditou-se ter coroado de êxito as relações Brasil – Estados Unidos, o ano seguinte viria selar um clima de desconfiança entre os dois países. Uma sucessão de iniciativas governamentais corroeria as conquistas de 51.

Ainda em dezembro deste ano, Vargas enviara ao Congresso uma lei propondo a criação da Petrobrás, originalmente prevista como empresa mista (público-privada) com o controle majoritário nas mãos do governo²⁹⁷. No Departamento de Estado a reação não foi de total repulsa, pois embora sua orientação fosse contrária a empresas estatais e à exclusão do capital estrangeiro (não considerada na proposta original), o governo norte-americano acreditava que o Congresso brasileiro pudesse introduzir alterações mais liberais no projeto de lei original²⁹⁸. Contudo, à medida que o projeto da Petrobrás tramitava no Congresso e ganhava contornos cada vez mais monopolista e nacionalistas, capitaneando o apoio popular, a oposição americana recrudesceu, resgatando a intensa controvérsia dos anos 40²⁹⁹. Durante os dois anos que se seguiram até sua aprovação, a política petrolífera concentrou as discussões que abordavam praticamente todos os aspectos das relações Brasil – Estados Unidos e o caráter do desenvolvimento econômico brasileiro.

Outro fator que contribuiu para trazer grande instabilidade às relações Brasil - Estados Unidos foi a declaração do presidente Vargas, em rádio nacional, a 31 de dezembro de 51, criticando ferozmente as empresas estrangeiras por “sangrarem” o Brasil com vultosas remessas de lucros e juros para o exterior, o que havia aumentado em mais de 50 milhões de dólares no período de um ano (em 1950, as remessas foram de 83 milhões), superando a marca dos 137 milhões de dólares em 1951³⁰⁰.

De acordo com o Decreto-Lei 9.025 de 27 de fevereiro de 1946, “as remessas de juros, lucros e dividendos não ultrapassarão 8% do valor do capital registrado, considerando-se transferência de capital o que exceder a essa percentagem” (art. 6º). O desrespeito a essa norma levou o governo Vargas a adotar um novo regulamento, o Decreto 30.363 de 3 janeiro de 1952, o qual fixava que capital estrangeiro com direito a retorno era apenas 8% do capital original que efetivamente houvesse ingressado no país e que constasse no registro da Carteira de Câmbio do

²⁹⁷ Cf. Mensagem ao Congresso Nacional propondo o programa do petróleo nacional e a criação da Petrobrás, em 8 de dezembro de 1951. In Getúlio Vargas. *O Governo Trabalhista do Brasil*, Vol. III. Rio de Janeiro: Olympio, 1969. p. 75-97.

²⁹⁸ Michael Weiss, *Op. cit.*, 1985, p. 66.

²⁹⁹ Gerson Moura. *A campanha do petróleo*. São Paulo: Brasiliense, 1986. Cf. GV 51.09.02/1, Palestra do General Juarez Távora sobre a lei petrolífera no Brasil.

³⁰⁰ Getúlio Vargas. *Op. cit.*, 1954. Vol. II, p. 65-77.

Banco do Brasil. O decreto garantiu à SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), órgão vinculado ao Banco do Brasil, o poder de aplicar esses limites em épocas de pressão sobre a balança de pagamentos, a qual, ao final de 51, havia se agravado. Essa medida provocou furor na opinião pública interna e internacional, capitaneando a oposição norte-americana, de um lado, porém fortalecendo o prestígio de Vargas junto aos setores nacionalistas e de esquerda no Brasil, de outro ³⁰¹.

Havia, portanto, uma forte vinculação entre as repercussões internas do projeto propondo a criação da Petrobrás e a arremetida de Vargas contra as remessas de lucros do país. As reações ao projeto do Executivo, que permitia teoricamente que até 1/10 das ações da empresa holding ficasse em mãos de estrangeiros, foram as mais diversas. Vargas, esperando conciliar todas as tendências com seu projeto Petrobras, acabou enfrentando situações inesperadas: os nacionalistas simplesmente qualificaram-no de entreguista; o CEDPEN, reduto dos militares nacionalistas, reconheceu-o como a oportunidade que esperavam os trustes estrangeiros; em que pese a enorme mobilização social acerca da questão, a UDN foi a grande surpresa, adotando a posição de apoio ao monopólio estatal, sendo que até então defendera a ampla participação privada e do capital estrangeiro no setor petrolífero. Diante desse quadro, Vargas, na defensiva, “foi obrigado a desdobrar-se publicamente na defesa de sua imagem de porta-voz do nacionalismo” ³⁰². Embora o projeto petrolífero não tenha sozinho despertado a oposição do governo norte-americano, o discurso de 31 de dezembro e o decreto de 3 de janeiro, limitando em 10% as remessas de lucros, não apenas pretendiam recuperar a imagem nacionalista de Vargas, isentando-o dos efeitos sociais negativos de seu próprio projeto, como acabaram, a contragosto de alguns personagens do seu governo e paradoxalmente às alvissareiras promessas de financiamento internacionais, prejudicando as relações econômicas externas com os Estados Unidos e, conseqüentemente, as negociações e seus resultados até aquele momento alcançados no seio da Comissão Mista. Ainda que os objetivos perseguidos fossem exclusivamente internos, isso não impediu o presidente Vargas de utilizar seus efeitos para pressionar os Estados Unidos, mostrando-se insatisfeito com a demora no andamento dos trabalhos da comissão binacional.

A iniciativa de Vargas, naturalmente, mobilizou aqueles setores comprometidos diretamente com as negociações americano-brasileiras, particularmente referentes aos trabalhos

³⁰¹ GV 52.01.18, Carta de José Soares Maciel Filho a Getúlio Vargas (18/01/52).

³⁰² Gabriel Cohn. *Petróleo e nacionalismo*. São Paulo: Difel, 1968. p. 137.

da Comissão Mista. Dias depois do decreto, João Neves da Fontoura avistou-se com o embaixador Herschel Johnson e tentou dissuadi-lo do teor xenófobo a que o novo regulamento ficara envolto. O ministro brasileiro, artífice das boas relações com o governo americano (“Antes do Plano Lafer, existia o Plano Neves”), julgava ameaçador a repercussão do decreto sobre os compromissos assumidos acerca da Comissão Mista. O governo Vargas deveria preocupar-se fundamentalmente com a recuperação econômica do país, com o desenvolvimento industrial e a elevação do nível de vida da população, para o que o auxílio externo tornara-se imprescindível. Arriscando-se a perder os financiamentos prometidos pelo BIRD até o final de julho de 1952, o Brasil poderia esfacelar seu plano financeiro, restando recorrer à emissão e à inflação, estratégia cujas conseqüências seriam imprevisíveis “no plano interno e internacional em face do comunismo”. Irritado com a forma com que o decreto fora promulgado, Neves sugeria uma interpretação jurídica e correta do Decreto-Lei 9.025, afirmando publicamente que a lei 30.363 representava apenas uma adequação da norma já existente. Era necessário ainda impedir a divulgação da entrevista do presidente do Banco do Brasil Ricardo Jafet “(a qual não li, mas sôbre a qual poderia dizer como o Oswaldo de Andrade: “não li e não gostei”)”, além do que outras considerações necessárias ao bom relacionamento com o capital estrangeiro deveriam ser resolvidas mediante a instituição do mercado livre de câmbio. Não se tratava de uma retratação, mas de esclarecer os inconvenientes e as desconfianças para quem quisesse investir no Brasil.³⁰³

Na verdade, o temor de que o decreto restringindo as remessas de lucros afetasse o volume de financiamentos prometidos pelas agências internacionais aos projetos elaborados pela Comissão Mista levou a que o governo Vargas perscrutasse suas reais repercussões nos Estados Unidos, conquanto o embaixador Johnson advertisse as autoridades norte-americanas dos riscos em se adotar uma atitude “linha dura” contra o governo Vargas, comprometendo a colaboração militar, a cessão de matérias-primas, o apoio brasileiro na ONU e na OEA. Vargas, preocupado, mandara até mesmo representantes seus aos Estados Unidos para amainar as desconfianças dos setores financeiros e acompanhar o interesse da imprensa³⁰⁴. Quando não era ofuscado pela cobertura dos debates em torno da sucessão presidencial nos Estados Unidos, a polêmica

³⁰³ GV 52.01.31/4, Carta de João Neves da Fontoura a Lourival Fontes (31/01/52). Na entrevista a que Fontoura se refere, Jafet diz: “E, evidentemente, o Brasil não poderia constituir-se em protetor incondicional de uma situação monopolística de antigas inversões estrangeiras diante da barreira que se erguia impedindo a entrada de novos capitais”. A prevenção de Neves devia-se ao fato de Jafet procurar justificar o Decreto-Lei 30.393 de 3/01/52 com o mesmo tom do pronunciamento de Vargas a 31/01/51, isto é, atacando.

³⁰⁴ GV 52.01.31/4, Carta de Paulo Hasslocher a Getúlio Vargas (04/02.52).

iniciativa do governo Vargas, por vezes, lhe garantia certo prestígio, ora apresentando-o como um “ardiloso conciliador”, que fora bem sucedido no estratagema de desbaratar a oposição interna e carrear maior apoio interno ao conciliar seus ataques com medidas paliativas a respeito do capital estrangeiro, ora apontando-a como uma realista e intrépida atitude: “É verdade que o estes lucros tem ido para o desenvolvimento da indústria no Brasil. Mas é também verdade que o Brasil enfrenta dificuldades para cobrir as remessas em dólares”.³⁰⁵

Apesar das desconfianças de parte a parte, as relações bilaterais e o futuro da Comissão Mista continuaram a ser objeto de negociações entre os dois países. Vargas fez notar a Herschel Johnson e a Merwin Bohan sua insatisfação com o lento desdobramento da Comissão Mista, quando se encontraram em maio de 52. Àquela altura, a Comissão já tinha elaborado e enviado ao Departamento de Estado 15 projetos que aguardavam financiamento. Da parte brasileira, as autoridades da administração Vargas trataram de criar o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), quem administraria os recursos que fossem obtidos por empréstimo do BIRD e do Eximbank bem como os fundos criados pelo Plano Lafer³⁰⁶. No afã de institucionalizar a cooperação internacional ao desenvolvimento econômico, o BNDE representaria uma instituição mediadora entre o Estado, o setor privado nacional e os órgãos de financiamento internacionais³⁰⁷, o tripé de financiamento do projeto de desenvolvimento varguista. Em junho de 1953, o Banco inaugurava suas atividades, incorporando aos seus quadros muitos dos membros da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos.

Contudo, mostras de boa vontade não eram suficientes para contornar a animosidade do Departamento de Estado e das instituições financeiras internacionais comprometidas com os trabalhos da Comissão. João Neves e Horácio Lafer apoiaram um projeto de lei apresentado originalmente pelo deputado Adolpho Gentil que propunha dividir o mercado de câmbio em uma taxa oficial, para transações de capital, e uma cotação de mercado livre, para o comércio normal. Dificuldades técnicas para viabilizar a regulamentação de janeiro de 52 e apreensões do mercado internacional levaram a que, um ano depois, as limitações impostas fossem abolidas e fosse instituído o mercado livre de câmbio em janeiro de 1953, vigorando até outubro de 1953 quando

³⁰⁵ GV 52.01.31/4, Artigo na revista *The Economist*, de Londres (23/02/52) e Carta de Vianna Moog a Getúlio Vargas (1/05/52), em anexo artigo no *The New York Times*. GV 52.00.00/25, Mensagem do Presidente Getúlio Vargas ao “Herald Tribune” de Nova York. (tradução própria).

³⁰⁶ Cf. Mensagem ao Congresso Nacional propondo a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, em 7 de fevereiro de 1952. In Getúlio Vargas. *Op. cit.*, 1969. Vol. III, p. 98-121.

³⁰⁷ Mônica Hirst, *Op. cit.*, 1990, p. 17.

foi substituído pela Instrução 70 da Sumoc. Além de sinalizar com essa proposta do mercado livre de câmbio, a diplomacia brasileira substituiu o embaixador Maurício Nabuco por Walther Moreira Salles, amigo íntimo de Fontoura e banqueiro de confiança do Departamento de Estado³⁰⁸. Apesar de somente ter sido nomeado embaixador em junho, chegou aos Estados Unidos em maio para começar a trabalhar no estreitamento dos laços entre os dois países.

A esse tempo, a demora na liberação dos financiamentos aos projetos “pendentes” era motivo de grande impaciência entre os ministros brasileiros. Edward Miller e Merwin Bohan, aparentes aliados do Brasil, procuraram convencer as autoridades do BIRD e do Eximbank a elaborarem um pacote de empréstimos no valor de 120 milhões de dólares, ainda mais porque havia uma viagem programada do Secretário de Estado Dean Acheson ao Brasil, no início de julho. Ciente dessas conversações, Getúlio Vargas enviou Valentim Bouças aos Estados Unidos para buscar entendimentos com as duas instituições financeiras. Dessa intervenção brasileira resultou a aprovação pelo Eximbank de 60 milhões de dólares para três projetos: a Companhia de Estradas de Ferro; a Estrada de Ferro Santos – Jundiaí; e a Brazilian Electric Power Company, subsidiária da American Foreign Power Co.³⁰⁹ Enquanto o Eximbank colaborava, o BIRD condicionara seus financiamentos à aprovação pelo Congresso brasileiro da lei do mercado livre. Menos de seis meses após garantir a Lafer seu apoio, Eugene Black disporia apenas de 40 milhões de dólares, muito aquém dos 100 milhões ou mais esperados por Lafer. Irritou-se também Valentim Bouças ao ouvir de Black a imposição de que deveria ser consultado previamente caso o governo brasileiro entrasse em negociações com bancos privados para quitar dívidas atrasadas – outra meta da missão Valentin Bouças. Em carta a Vargas, Bouças advertia que seu insucesso fora compartilhado também por Miller e Bohan que o tentaram ajudar. Aconselhava, no entanto, o presidente a apoiar publicamente a lei do mercado livre de câmbio a fim de não prejudicar o andamento da Comissão Mista e outros projetos, como o da Petrobrás.³¹⁰

A dois de julho, o Secretário de Estado norte-americano, Dean Acheson, de férias, visitou o Brasil e aproveitou para discutir uns poucos itens que marcavam ainda alguns impasses no relacionamento entre os dois países, a saber, os financiamentos aos projetos oriundos das atividades da Comissão Mista; ampliação da assistência técnica; e compra e arrendamento de

³⁰⁸ GV 52.04.04/1, Carta de João Neves da Fontoura a Lourival Fontes (04/04/52).

³⁰⁹ GV 52.05.26, Cartas de Valentim Bouças a Horácio Lafer (s/d).

³¹⁰ GV 52.05.26, Carta de Valentim Bouças a Getúlio Vargas (8/06/52).

navios mercantes³¹¹. Adotando uma tática já conhecida, Acheson preparou-se para enfatizar a reciprocidade da Comissão Mista e os resultados práticos no planejamento, julgando os êxitos da Comissão Mista não apenas pelo conjunto dos financiamentos mas pelo legado rumo ao desenvolvimento brasileiro. Até aquele momento, o Eximbank e o BIRD haviam anunciado seis acordos de empréstimos, no total de cem milhões de dólares, um valor ainda diminuto perto do que esperava receber o governo Vargas.

A reunião entre o Secretário de Estado, o presidente Vargas e os ministros Fontoura e Lafer foi marcada por um tom agradável, mas por interesses distintos: para os Estados Unidos, o foco recaía sobre a falta de apoio brasileiro à Guerra da Coréia e as implicações do decreto sobre remessa de lucros; para o Brasil, prevalecia o debate sobre o preço do café e o atraso na liberação dos financiamentos dos projetos já aprovados. No discurso de recepção à autoridade norte-americana, o Ministro Fontoura enfatizou a amizade histórica entre Brasil e Estados Unidos, construída em torno do pan-americanismo, porém reivindicou um maior aprofundamento dessa cooperação no campo econômico e financeiro em andamento com o Ponto IV e a Comissão Mista para o desenvolvimento econômico³¹². Apesar do tom cordial, tornara-se claro que a administração Truman procurava não comprometer o próximo governo dos Estados Unidos, já que as disputas de campanha naquele país, cujas eleições seriam realizadas em novembro, indicavam a vitória do partido republicano. Não obstante a generalidade com que os países buscaram contornar as decepções particulares, a viagem de Acheson marcou “o ponto alto do êxito da Comissão e das relações Brasil – Estados Unidos”³¹³, sob o governo Vargas. Um dia depois daquele encontro, Neves da Fontoura informava a Vargas a concessão de empréstimos da ordem de 94,5 milhões de dólares, dos quais 54 milhões fornecidos pelo Eximbank e 37,5 milhões pelo Banco Mundial, valores estes que foram reservados à reabilitação ferroviária (30%) e à expansão de instalações geradoras de energia elétrica (70%)³¹⁴.

Logo após a partida de Acheson do Brasil, o Congresso brasileiro passou a debater e avaliar os resultados da Comissão Mista. Destacou-se nas críticas à Comissão, a Horácio Lafer e aos empréstimos até então concedidos, o deputado Armando Falcão (PSD/CE). Suas objeções consideravam que grande parte do pacote de financiamentos aprovados pelo BIRD era destinada

³¹¹ GV 52.06.16/2, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (19/06/52).

³¹² GV 52.06.16/2, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (16/06/52).

³¹³ Michael Weiss, *Op. cit.*, 1986/2, p. 68.

³¹⁴ GV 52.07.03, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (3/07/52).

a subsidiárias americanas, tais como a Brazilian Electric Power, e que projetos prioritários para o Brasil esperavam financiamentos. Opôs-se ainda ao fato de os empréstimos do Eximbank exigirem em troca a aquisição de produtos americanos, o que acreditava violar a Política da Boa Vizinhança. Insinuou também haver corrupção nos acordos referentes aos projetos elaborados, alegando que a compra de equipamentos ferroviários da Westinghouse devia-se a que o presidente brasileiro da Comissão, Ary Torres, era também representante daquela empresa.³¹⁵

Para as autoridades do governo norte-americano e das instituições financeiras internacionais, entretanto, o problema nas relações de cooperação com o Brasil residia na falta de uma lei favorável ao livre comércio e nas restrições apresentadas pelo balanço de pagamentos brasileiro. A viabilidade técnica dos projetos elaborados pela Comissão Mista Brasil – Estados Unidos deveria ser, portanto, uma preocupação secundária. Essa orientação era ainda mais agravada pela proximidade das eleições presidenciais de novembro de 52. Nos últimos três meses que antecederam o pleito o Eximbank autorizou somente três novos empréstimos para o Brasil: um de 67,5 milhões de dólares a uma empresa mista brasileiro-americana para explorar manganês no Amapá; outro ao BNDE de 18 milhões de dólares para a compra de equipamento agrícola para a revenda; e um empréstimo de 1,86 milhões de dólares à Companhia Metalúrgica Bárbara para a expansão de sua indústria de ferro fundido. Tais empréstimos resultaram da intervenção ferrenha de autoridades do Departamento de Estado e do presidente do Eximbank, Sr. Gaston, junto às objeções do Banco Mundial e da Comissão de Valores & Câmbio dos Estados Unidos, para os quais a solução do balanço de pagamentos e a instituição do mercado livre de câmbio eram condições fundamentais para a liberação dos créditos³¹⁶.

Havia, para o governo brasileiro, a necessidade de apressar a aprovação dos projetos da Comissão e a liberação dos empréstimos das instituições financeiras. Essa talvez tenha sido umas das principais metas da diplomacia brasileira nos três últimos meses que separavam o fim do governo democrata do início do governo republicano. Como já era previsto³¹⁷, a vitória deste último partido assinalaria um governo de poderosos homens de negócio, pouco afeitos às demandas por financiamentos públicos provenientes das econômicas periféricas.

³¹⁵ Anais da Câmara dos Deputados (4 de agosto de 1952).

³¹⁶ Michael Weiss, *Op. cit.*, 1986/2, p. 69.

³¹⁷ GV 51.05.24, Cartas de John Thompson a Oswaldo Aranha (24/05/51), (07/06/51), (13/06/51), (17/06/51); GV 51.09.04/3, Carta de Maria Martins a Getúlio Vargas (04/09/51).

Em setembro, Horácio Lafer participara da 7ª Reunião dos Governadores do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e do Fundo Monetário Internacional. Na ocasião, o ministro brasileiro aproveitou para estabelecer contatos comerciais com alguns países europeus, para discutir em Washington os empréstimos para o plano de desenvolvimento do Brasil, e mostrou-se muito otimista com a visão que as “autoridades técnicas e políticas das finanças” possuíam do problema dos atrasados comerciais e do desequilíbrio da balança de pagamentos³¹⁸. Também em outubro, as arremetidas diplomáticas brasileiras sobre os Estados Unidos e setores financeiros continuaram. O discurso proferido dia 7/10/52 no Hotel Pierre, em Nova York, pelo embaixador Walter Moreira Salles, no almoço da “American Brazilian Association”, marcou o tom realista da “linha de nossa política econômica em relação à América”. Após enfatizar a solidariedade e a colaboração do Brasil com os Estados Unidos, o embaixador se perguntara: “como seria possível deixar de reconhecer que o desenvolvimento econômico do Brasil é a chave da defesa do continente latino-americano?” Em sua resposta, considerava que a cooperação militar entre Brasil e Estados Unidos apenas cederia lugar à necessidade de garantir a estabilidade das instituições políticas, para o que uma “esclarecida política de cooperação econômica” era imprescindível, e sem a qual a própria cooperação militar solaparia.³¹⁹

A vitória esmagadora de Dwight D. Eisenhower sobre Adlai Stevenson, em novembro, acelerou o curso de ação da diplomacia econômica brasileira, surpreendida com o sufrágio republicano³²⁰, sem deixar de buscar o significado que essa mudança de governo imporia às relações bilaterais e ao futuro da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos. Em viagem a Nova York para participar da Assembléia Anual das Nações Unidas, o ministro João Neves da Fontoura encontrou-se com o Secretário de Estado Dean Acheson e outros membros importantes do partido republicano: John Foster Dulles, Nelson Rockefeller, Arthur Vandenberg Jr. e o novo presidente. Pretendia, sobretudo, perscrutar a real disposição norte-americana, tanto do governo atual como da futura administração Eisenhower, para com o Brasil.

Em conversa com Acheson, Neves ouviu-lhe a garantia “de que nenhuma mudança substancial haverá na política externa dos Estados Unidos, sobretudo no tocante ao Brasil”. Por

³¹⁸ GV 52.09.15/3, Carta de Horácio Lafer a Getúlio Vargas (15/09/52). Em anexo, discurso pronunciado pelo ministro brasileiro naquele encontro – discutido no subcapítulo anterior.

³¹⁹ GV 52.10.10/1, Carta de Walter Moreira Salles a Lourival Fontes (10/10/52).

³²⁰ OA 52.09.23, Carta de Guilherme Niebelung Correia de Araújo a Oswaldo Aranha (23/09/52), sobre as dificuldades enfrentadas pelos republicanos durante a Campanha com o chamado “caso Nixon”.

meio de Nelson Rockefeller, Fontoura pode encontrar-se com Dwight Eisenhower, o presidente eleito, oportunidade em que buscaria “conciliar todos os aspectos da cooperação econômica e financeira entre os dois países, sobretudo pleiteando a continuidade da Comissão Mista e dos financiamentos pelo Banco de Exportação e pelo Banco Internacional”. Apesar de ouvir de Rockefeller a promessa de continuidade da cooperação do governo americano com o Brasil, Fontoura prenunciava as dificuldades que Eisenhower enfrentaria no setor externo, ainda mais pelo “fundo isolacionista” do Partido Republicano. E advertia a Vargas: “Nosso papel, sobretudo o seu, tem de ser muito vivo para arrancarmos tudo quanto seja indispensável ao nosso país”. Em conversa com Eisenhower, após exprimir o desejo do governo Vargas de ver mantida e ampliada a estreita cooperação em todos os planos, obteve somente um compromisso genérico de convergência de pensamento e de que tudo faria nessa “obra de aproximação crescente”³²¹, em tom semelhante ao agradecimento a Vargas pelos votos dele recebidos ³²².

Outro personagem importante a dirigir-se aos Estados Unidos naquele momento de dificuldades nas negociações com as instituições financeiras internacionais e de mudanças na administração do Estado americano foi Oswaldo Aranha, ex-ministro de Vargas e homem de confiança nos círculos financeiros externos ³²³. Avaliava de fato que as conversações mantidas por Neves da Fontoura tinham sido puramente formais ³²⁴ e julgava prioritário o alcance de uma forma de liquidação dos atrasados comerciais brasileiros. Segundo observava, seria um equívoco arrastar velhos problemas para a nova administração republicana, “justamente quando o interesse do Brasil assenta em contas novas, novos créditos e possibilidades novas para novas compras e empreendimentos”. Para tanto, a sugestão de Aranha era de que o Eximbank pagasse imediatamente os exportadores americanos, em dinheiro os pequenos e em títulos os demais, ou da maneira que quisessem, e recebessem do Banco do Brasil, títulos ou obrigações a vencerem num prazo de seis meses. Com os outros países, a situação dos atrasados comerciais seria liquidada através da compra das moedas necessárias junto ao Fundo Monetário em condições de prazo e taxas favoráveis. As preocupações de Aranha faziam sentido, em vista do possível caráter do novo governo republicano:

³²¹ GV 52.11.10/1, Cartas de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (10/11/52), (19/11/52) e (21/11/52).

³²² GV 52.11.19/2, Carta de Dwight Eisenhower a Getúlio Vargas (19/11/52).

³²³ OA 52.12.08, Carta de Oswaldo Aranha a Miguel Teixeira de Oliveira (08/12/52).

³²⁴ Cf. também OA 53.02.05, Carta de Paulo Germano Hasslocher a Oswaldo Aranha (05/02/53). Hasslocher mostra-se espantado com a falta de referência na imprensa americana ao chanceler brasileiro. Julga ainda que a postura de Neves, favorável aos Estados Unidos, representa seu desejo de manter-se na pasta, e para isso vale “agarrar-se” ao Raul Fernandes, a quem o Ministro “odeia”.

Este será um governo republicano e militar [...]. A Wall Street será o Estado Maior. A reação virá para o mundo destas duas forças conjugadas no maior poderio já alcançado por um povo e na hora mais incerta e insegura para a vida de todos os povos. O capitalismo no poder não conhece limitações, sobretudo as de ordem internacional.³²⁵

Até aquele momento, o diálogo sobre os atrasados comerciais brasileiros com os Estados Unidos, conforme instruções de Horácio Lafer, e sob a responsabilidade do embaixador Walter Moreira Salles, tinham levado às seguintes conclusões acertadas com o Eximbank e o BIRD: 1) o Brasil poderia dispor de 70 milhões de dólares, do FMI, para fazer face às exigências financeiras do comércio exterior; 2) estabeleceu-se com o Fundo, uma operação de compra e venda de 18 milhões de dólares, pagáveis até 1954. E com o Eximbank, um empréstimo de 250 milhões de dólares ao Banco do Brasil para quitar atrasados comerciais, amortizáveis em quatro anos a partir de 1955, com juros de 3 e 5%. A maior dificuldade encontrada pelo Brasil era fazer com que se concluísse a aprovação dessas transações antes do fim do governo Truman ou até o início do governo Eisenhower.³²⁶ Enquanto o debate no Congresso sobre a nova lei do mercado livre de câmbio claudicava no Brasil, as autoridades brasileiras procuravam se adiantar nas discussões com as instituições financeiras e com Fundo Monetário Internacional, cujas exigências para realização de um empréstimo para saldar os atrasados comerciais, passava necessariamente por uma reforma na política cambial e financeira do Brasil³²⁷. Oswaldo Aranha, contrariado com as instruções de Lafer, as quais previam um empréstimo puro e simples de 200 a 250 milhões dólares para liquidação dos atrasados, sugeria a Vargas sua própria proposta anterior.

Mais do que isso, a preocupação de Aranha era fixar bases sólidas de cooperação com o governo Eisenhower, deixando explícito em memorando as intenções de colaboração e reciprocidade do governo brasileiro³²⁸. No final de dezembro, Aranha se encontrou com

³²⁵ GV 52.12.02/4, Carta de Oswaldo Aranha a Getúlio Vargas (02/12/52). Cf. também GV 52.12.04/3, Carta de Oswaldo Aranha a Danton Coelho (04/12/52). Neste último, Aranha faz uma avaliação do caráter da postura de Eisenhower e de seu futuro governo, comparando sua base de sustentação social e política com a do governo Truman, adverte: “O governo do Truman foi o dos pequenos negócios de homens pequenos e este, espera-se, será não de pygmeus, mas dos maiores gigantes e magnatas deste país e, portanto, do mundo”.

³²⁶ GV 52.12.02/4, Carta de Oswaldo Aranha a Getúlio Vargas (03/12/52).

³²⁷ GV 52.12.04/3, Carta de Oswaldo Aranha a Danton Coelho (09/12/52), GV 52.12.19/3, Carta de Horácio Lafer a Getúlio Vargas (19/12/52) e OA 52.12.00, Carta de Oswaldo Aranha a Getúlio Vargas, s/d.

³²⁸ GV 52.12.04/3, Carta de Oswaldo Aranha a Danton Coelho (17/12/52). Aranha elabora 14 itens que pretende esmiuçar no memorando a ser entregue às autoridades republicanas, dentre eles destaca-se: “2) Mostrar que o advento da nova administração é uma oportunidade que ambos países devem aproveitar para fazer uma revisão de suas relações; 8) Mostrar que a cooperação americana é essencial e não pode ser negado ao Brasil; 9) Mostrar que o Brasil precisa de um bilhão de dólares para um programa de 3 anos; 12) Mostrar que o capital norte-americano foi bem recompensado em nosso país e que os empréstimos do governo foram todos pagos, mesmo os da guerra, que outros não pagaram.”

Eisenhower, que se mostrou receptivo às intenções brasileiras, inclusive propondo ao brasileiro que se avistasse com o futuro Secretário de Estado, John Foster Dulles, e animando-se com a idéia de receber Alzira do Amaral Peixoto, filha do presidente, para uma conversa mais formal sobre o Brasil, conforme lhe sugerira Aranha.

Tanto João Neves da Fontoura como Oswaldo Aranha extraíram boas impressões de seus contatos com as autoridades republicanas recém eleitas nos Estados Unidos. Acreditava-se que as relações bilaterais poderiam melhorar em vista do caráter histórico menos internacionalista do Partido Republicano, e mais voltado para o hemisfério ocidental. Nas palavras de Aranha: “[...] tenho razões para acreditar que o Getúlio encontrará no Ike [alcunha de Eisenhower] um amigo como o Roosevelt, com quem poderá tudo combinar e ajustar em termos confiantes e pessoais”.³²⁹

Apesar das insistências brasileiras na liberação dos créditos aos projetos elaborados pela Comissão Mista, a lei de remessa de lucros de janeiro de 1952 e a demora na aprovação da lei do mercado livre de câmbio parecem ter travancado as negociações com as instituições financeiras internacionais e exasperado a desconfiança do Departamento de Estado, sob a administração Truman. O último empréstimo neste governo a projetos da Comissão Mista foi feito pelo Eximbank à Companhia Vale do Rio Doce S/A, no valor de 7,5 milhões de dólares, negociados entre o presidente da Vale, Juracy Magalhães, e o do Banco, Sr. Herbert Gaston. Durante todo o ano de 1952, os empréstimos do Eximbank ao Brasil foram de 156,6 milhões de dólares, sendo que os projetos recomendados pela Comissão Mista receberam 81,6 milhões. Já o Banco Mundial concedeu ao Brasil 37,5 milhões de dólares, todo direcionado aos projetos conjuntos da Comissão bilateral³³⁰.

As relações econômico-financeiras entre Brasil e Estados Unidos, no ano de 1953, seriam marcadas, de um lado, pelo esmorecimento do apoio do governo de Washington e, de outro, por uma crise de definição das atribuições de cada agência financeira internacional e de suas relações com o Departamento de Estado. A diplomacia brasileira, por conseguinte, iniciaria um périplo em busca de financiamentos para os projetos elaborados pela Comissão Mista.

As perspectivas de manutenção do nível de cooperação traçado pelo governo Truman eram, no início de 1953, alvo de grande preocupação das autoridades engajadas nas negociações

³²⁹ GV 52.12.04/3, Carta de Oswaldo Aranha a Danton Coelho (22/12/52).

³³⁰ Michael Weiss, *Op. cit.*, 1986/2, p. 70 e nota 50.

e no acompanhamento dos trabalhos técnicos entre os dois países. Nesse sentido, o Departamento de Estado, ainda sob os democratas, se manifestava:

A política americana deve tomar em consideração a grande importância do Brasil em relação aos Estados Unidos e, na medida do possível, dentro do sistema interamericano, a política dos Estados Unidos, deve ser dirigida para ajudar o Brasil a realizar sua aspiração e a converter-se em um aliado mais forte.

A futura administração deve reconhecer a necessidade de mais freqüentes consultas antecipadas com o Brasil em toda atitude a ser adotada em relação ao hemisfério.

A nova administração deve também continuar a apoiar a Comissão Mista de Desenvolvimento Econômico e a assistência para desenvolvimento das estradas de ferro, instalações portuárias e criação e expansão de novas indústrias.³³¹

Apesar de indicações favoráveis à continuidade da cooperação bilateral, as diferenças entre os governos democratas e republicanos saltavam aos olhos. Enquanto a política externa da administração Truman podia ser julgada flexível e variada, a nova política externa republicana privilegiaria uma estratégia de segurança a longo prazo, sob a qual a ajuda externa estaria subordinada, ou seja, “high flexibility and modern genius vs. monolithic mass”³³². Outros, mais otimistas, acreditavam poder adequar a política externa brasileira e os objetivos econômicos pretendidos à nova dinâmica da administração Eisenhower, buscando atrair os capitais privados externos como base de financiamento do projeto desenvolvimentista³³³.

De qualquer forma, os obstáculos imediatos pareciam residir, sobretudo, na dificuldade de convencimento das instituições financeiras. Em meados de janeiro, Mervin Bohan, embaixador americano na OEA, avistou-se com membros do BIRD (Black, Garner, Knapp) para discutir a liberação dos empréstimos aos projetos ferroviários. Lembrou-lhes na ocasião que os Estados Unidos e o Banco Mundial tinham um compromisso implícito de financiar o programa, e que a promessa de colaborar com a Comissão Mista induzira Vargas a cooperar em outras questões. Eugene Black, por sua vez, advertiu que a instituição não possuía nenhum comprometimento com o Brasil e que os membros europeus do Banco se opunham a novos empréstimos até que o Brasil resolvesse o problema de suas dívidas comerciais atrasadas. Ao fim, deixou claro que o BIRD era uma instituição internacional que não poderia comprometer seus princípios para adequar-se à política dos Estados Unidos.³³⁴

Além do chefe da sessão norte-americana da Comissão, o presidente Vargas também se empenharia pessoalmente na tentativa de pressionar a aprovação de empréstimos adicionais. A 31

³³¹ GV 53.00.00/21, Trecho de carta do Departamento de Estado.

³³² OA 53.02.03/1, Cartas de John Thompson a Oswaldo Aranha (19/02/1954).

³³³ GV 53.01.21/2, Carta de Válter Sarmanho a Getúlio Vargas (21/01/1953).

³³⁴ Michael Weiss, *Op. cit.*, 1986/2, p. 70.

de janeiro, Vargas discursou à nação elogiando o trabalho da Comissão Mista por ter aprovado 23 projetos envolvendo 264 milhões de dólares e 7,4 bilhões de cruzeiros, quantia esta que poderia se expandir para 500 milhões de dólares e 15 bilhões de cruzeiros.

Àquela altura das negociações, apenas discursos e exposição de informações à imprensa não seriam suficientes para reatar em bases firmes a cooperação com os Estados Unidos. Aceitando conselho de Oswaldo Aranha, Vargas tentou forjar um relacionamento pessoal com Eisenhower. Após rejeitar moção favorável a sua própria visita aos Estados Unidos, Getúlio propôs enviar sua filha Alzira Vargas do Amaral Peixoto e seu genro Ernani do Amaral Peixoto a Washington, ao que Eisenhower consentiu respondendo ser “um fino gesto de amizade entre nossos dois países (...) que serve para enfatizar mais uma vez os laços firmes e históricos que sempre existiram entre Brasil e Estados Unidos da América”³³⁵.

Ao final de abril, Alzira e Ernani viajaram aos Estados Unidos, para o encontro pretendido com o presidente republicano. Informando ao pai o clima acolhedor com que foram recebidos, Alzira esclareceu o temor do governo americano na continuação indefinida dos estudos da Comissão Mista, os quais, em sua maioria, não seriam financiados, por serem “inviáveis para nós e para eles, mantendo uma comissão que lhes custa muito caro”. Declarou ainda que o governo republicano pretendia efetuar cortes orçamentários e que negava ter assumido qualquer compromisso de financiar todos os estudos feitos pela Comissão até um determinado limite. Explicava também que, na opinião de Walther Moreira Salles, a manutenção da Comissão era considerada “inóbil e pouco interessante para o Brasil”, pois era mais de interesse pessoal do Ary Torres, apoiado por Lafer e Fontoura, do que do Brasil. Ainda assim, o embaixador brasileiro entendia que era possível explorar a confusão criada “por nós mesmos”, aceitando a extinção da Comissão, desde que todos os projetos elaborados até aquela data fossem financiados. Ao final, Alzira deixou a entender que se Vargas desejasse, seria possível adiar por mais algum tempo o encerramento da Comissão bilateral.³³⁶

Não obstante, enquanto Vargas tentava a diplomacia pessoal, outros dois problemas condenavam o futuro da Comissão Mista em Washington. De um lado, o reaparecimento da crise do balanço de pagamentos brasileiro e, de outro, a decisão de excluir o Eximbank das negociações de empréstimos ao Brasil.

³³⁵ GV 53.02.02/1, Carta de Dwight Eisenhower a Getúlio Vargas (02/02/1953). (tradução própria).

³³⁶ GV 53.02.02/1, Carta de Alzira Vargas do Amaral Peixoto a Getúlio Vargas (27/04/1953).

Em fevereiro de 53, a dívida atrasada do Brasil alçou a cifra de 450 milhões de dólares e tanto os exportadores americanos quanto Oswaldo Aranha pressionavam o Eximbank a liberar um empréstimo considerável de 300 milhões de dólares. Curiosamente, se em setembro do ano anterior, as autoridades norte-americanas impuseram a Lafer, como condição para o Brasil receber um empréstimo do Eximbank, a necessidade de aprovação da lei do mercado livre de câmbio, quando a lei já tinha sido aprovada pelo Congresso em 7 de janeiro (Lei n. 1.807) e inaugurada em 23 de fevereiro de 1953³³⁷, a condição imposta agora pelo BIRD passava a ser a quitação dos atrasados comerciais, alegando que se assim não fosse poria em risco o financiamento dos projetos da Comissão.

De outro lado, durante as negociações para saldar os atrasados comerciais o governo Eisenhower decidiu excluir o Eximbank como fonte de empréstimo para o desenvolvimento. Isso porque George Humphrey, Secretário do Tesouro, entendia que o tesouro americano estava muito sobrecarregado de dívida para se permitir empréstimos desnecessários. Todavia, a atribuição do Eximbank era especificamente fazer grandes empréstimos para facilitar o comércio, e o BIRD, única opção do governo brasileiro, impunha à sua lista de requisitos para futuros empréstimos a execução de uma política petrolífera liberal.

Apesar de todo o esforço brasileiro para salvar o que restasse ainda da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, o novo contexto inaugurado pela administração Eisenhower conspirava contra as pretensões do governo Vargas. A fidelidade ao conservadorismo fiscal e a obcecada inclinação pela segurança internacional caminhavam contrariamente aos desígnios da Comissão e à esperança de ajuda financeira complementar. Ao novo Secretário de Estado John Foster Dulles, bem como ao Secretário Adjunto para Assuntos Interamericanos, John Moors Cabot, pouco interessavam as conseqüências políticas internas do fim da Comissão Mista para estabilidade do

³³⁷ A Lei 1807 criou um câmbio livre limitado que permitiu a entrada e saída de capital e seus lucros e a compra e venda de moeda estrangeira para fins de turismo. As importações e a maioria das exportações ficaram retidas no câmbio oficial (Cr\$ 18,72 por dólar) e eram controladas pela CEXIM, da mesma forma que negociações de capital consideradas importantes ao país. Certas exportações as quais o governo queria estimular eram parcial ou totalmente permitidas no câmbio livre. Já o controle sobre ganhos de capital eram mantidos de forma que a remessa de juros não excedesse 8% e a de lucros, 10% ao ano. Como o dólar no câmbio livre estava cotado muito acima da taxa oficial, as autoridades utilizaram a Lei 1807 para estimular certos tipos de exportação. Em fevereiro de 1953 a Instrução 48 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito) dividiu as exportações em três categorias: uma em que 15%, 30% e 50% das receitas cambiais, respectivamente, poderiam ser vendidas no mercado livre. Muitas foram as instruções que ampliaram a lista de exportações essenciais, e em seguida todos os produtos foram colocados na terceira categoria. Cf. Werner Baer. *A economia brasileira*. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1996. p. 70.

governo Vargas, nem mesmo havia qualquer pretensão de inovar a cooperação segundo os propósitos da administração Eisenhower.

Assim, em abril de 1953, o embaixador americano Herschel Johnson apresentou oficialmente ao Ministro da Fazenda um projeto de nota sugerindo a extinção da Comissão Mista, cujos projetos seriam concluídos a 30/06/53, porém deixava a rigor do Brasil a definição da data de encerramento³³⁸. Em resposta, as autoridades brasileiras pediram a Johnson que retardasse a entrega da nota sobre o fim da Comissão, aguardando os resultados das conversações mantidas por Ary Torres nos Estados Unidos e da visita de Milton Eisenhower, irmão do presidente, em julho ao Brasil³³⁹. Àquela altura das negociações, o Ministro João Neves da Fontoura julgava conveniente retardar o encerramento da Comissão devido às repercussões negativas internas, à promessa de Eisenhower de manter os compromissos passados, e ao fato de que a Missão Lafer, de setembro de 1951, acertara como limite para financiamentos o valor de 500 milhões de dólares. E o ministro Fontoura ia além: considerava necessário colocar a questão em termos políticos, já que o Brasil era o único país no continente que se mantinha fiel à amizade com os Estados Unidos, e uma cessão brusca da Comissão Mista poderia contribuir para aumentar a campanha antinorte-americana no continente. De fato Neves apostava na estratégia de barganha expressa desde o início do governo Vargas. Dizia:

[...] os encargos da defesa militar do hemisfério pesam fundamentalmente sobre o Brasil, de acordo com os ajustes celebrados. Mas o Brasil, que está disposto a cooperar para essa defesa no seu próprio interesse também, conforme o nosso esforço para a breve aprovação do Acordo de Assistência Militar Brasil – Estados Unidos, precisa, evidentemente, de encontrar o apoio financeiro para os projetos de desenvolvimento econômico que são a matéria-prima dos trabalhos da Comissão Mista. Esses projetos estão hierarquizados da seguinte maneira: transportes internos portos, força motriz, indústrias básicas. A realização desses objetivos interfere diretamente com a nossa capacidade militar. Quando maior for a realização daqueles objetivos, tanto maior será a força militar do Brasil para cooperar com o governo dos Estados Unidos contra a agressão externa ou contra levantes interiores promovidos pelos comunistas.³⁴⁰

³³⁸ GV 53.04.00/5, Carta de Herschel Johnson a Horácio Lafer, s/d. Ver também EAP 53.04.27, Exame da situação econômica, realizada pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, em 27/04/53. Assinatura ilegível. In Adelina Novaes e Cruz, *Op. cit.*, 1983, p. 100-2. Sobre a cooperação financeira americana: Atual) Empréstimo 300 milhões de dólares pagáveis em três anos. Concessão de empréstimos através dos estudos da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos pelo Eximbank e International Bank. Empréstimos concedidos: US\$ 120.350.000; empréstimos em fase final de negociação: US\$ 51.590.000; empréstimos em estudos nos bancos: US\$ 106.817.000; projetos ainda em elaboração no Brasil: US\$ 136.786.000; totalizando: US\$ 415.543.000.

³³⁹ GV 53.04.16/2, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (16/04/1953).

³⁴⁰ EAP 53.06.00, Informe de João Neves da Fontoura sobre a Comissão Mista, de junho de 1953. In Adelina Novaes e Cruz, *Op. cit.*, 1983, p. 105-8.

A liquidação de quaisquer esperanças quanto ao futuro da Comissão Mista e, principalmente, a um fluxo considerável de financiamentos para os projetos, no que dependesse do secretário Dulles, contrastava com as expectativas otimistas criadas em torno da visita do irmão do presidente americano. Acreditava-se que, com a viagem, o governo Eisenhower procuraria conciliar suas diretrizes externas com alguma ação prática, que pudesse fixar estreitos laços com a América Latina. Conforme avaliava o embaixador britânico, “Washington feels that it has been remiss in its relations with Latin America, due to the preoccupation with the European and Asiatic crises. But once again, sentiment is beginning to reassert itself in favor of the Good Neighbor policy on a greater scale than ever³⁴¹”.

Enquanto isso, a notícia de que o governo dos Estados Unidos se opunha à continuidade da Comissão Mista desdobrou-se em forte reação interna à postura norte-americana. O jornal carioca, *Correio da Manhã*, publicou um editorial de Hélio Jaguaribe, membro da Comissão Mista, intitulado “La Commedia È Finita”, atacando a decisão das autoridades americanas, já que, tendo o Congresso aprovado o Acordo Militar e o câmbio livre, não havia mais a necessidade de alimentar o mito da colaboração bilateral. O mesmo jornal também publicou “Uma Negligência Fatal”, criticando Dulles e questionando o mérito de uma política pró-americana. No Congresso brasileiro, Gustavo Capanema (PSD/MG), líder da bancada governista, lamentou o término da Comissão e manifestou a esperança de que Eisenhower dê-se continuidade à política de Truman; a oposição, mais radical, expressava sua surpresa e seu desânimo, como o deputado Flores da Cunha (UDN/RS), ou simplesmente desprezo, tanto por Vargas quando pelos Estados Unidos, conforme se manifestou o deputado Aloísio de Castro (PSD/BA).

Em meio à crise que se começava a formar internamente, e à já combalida relações externas Brasil - Estados Unidos, o Secretário de Estado John Foster Dulles, atendendo ao pedido das autoridades brasileiras, concedeu mais três meses no adiamento dos trabalhos da Comissão. Ademais, pensando mesmo na viagem de Milton Eisenhower ao Brasil em julho, os Estados Unidos forjaram um exíguo empréstimo Eximbank/BIRD de 13 milhões de dólares para três projetos pendentes da Comissão Mista³⁴².

Em junho de 1953, Getúlio Vargas reorganizou seu gabinete, substituindo João Neves da Fontoura e Horácio Lafer por Vicente Ráo (UDN) e Oswaldo Aranha, figuras mais diretamente

³⁴¹ OA 53.02.03/1, Carta de John Thompson a Oswaldo Aranha (06/08/1953).

³⁴² Michael Weiss, *Op. cit.*, 1986/2, p. 74.

ligadas às negociações com os Estados Unidos. Essas e outras alterações (José Américo de Almeida (UDN), João Goulart (PTB) e Tancredo Neves (PSD) e Antônio Balbino (PSD) também ingressaram no gabinete) foram motivos de grande controvérsia na historiografia. Inicialmente interpretou-a como uma virada nacionalista do governo Vargas, consubstanciada na aprovação da lei de remessa de lucros, nos discursos mais agressivos e críticos ao capital estrangeiro, etc.³⁴³ A literatura mais recente, por outro lado, inclina-se a enfatizar o caráter conservador dessa reforma ministerial, como medida para conciliar, em busca do consenso máximo, interesses partidários contrapostos, enquanto o nacionalismo expressava muito mais uma radicalização ideológica do que medidas concretas.³⁴⁴ De qualquer modo, essa reforma ministerial expressava certa frustração com os resultados da política econômica externa, daí os nomes de Oswaldo Aranha e Vicente Ráo. Este atuava como representante brasileiro na ONU desde 1950 e, pelo seu comportamento pouco ideológico, poderia ser facilmente conduzido pela astúcia de Vargas na pasta do Exterior. Já Aranha representava uma mudança importante na dinâmica das relações Brasil – Estados Unidos, pois possuía uma ampla experiência no relacionamento com o governo norte-americano. Contudo, sua entrada fortalecia a pauta econômica das conversações bilaterais, enquanto a saída de João Neves da Fontoura enfraquecia o lado político das relações. O objetivo, portanto, de estreitar os laços econômicos com os Estados Unidos não fora cumprido, uma vez que a agenda econômica entre os dois países, a partir de meados de 1953, restringiu-se ao debate sobre o preço-teto do café e ao pagamento dos atrasados comerciais³⁴⁵.

De fato, o condicionamento pelas instituições financeiras internacionais e pelas autoridades do governo Eisenhower dos empréstimos de financiamento aos projetos da Comissão Mista à solução do problema dos atrasados comerciais pareceu ocupar toda a atuação do novo ministro do exterior brasileiro. Assim que assumiu a pasta em 15 de junho, Aranha de imediato iniciou uma avaliação da situação dos atrasados comerciais do Brasil, equivalente a quase 500 milhões de dólares. A solução, que se daria com um empréstimo do Eximbank de 300 milhões de dólares, amortizáveis trimestralmente a começar em setembro de 53, não obtivera sucesso. O critério utilizado pela Sumoc, após o recebimento do primeiro lote de 60 milhões de dólares, de

³⁴³ Cf., sobretudo, Thomas Skidmore, *Op. cit.*, 1985; Luiz A. M. Bandeira, *Op. cit.*, 1978. Michael Weiss concorda com essa leitura, porém tenta conciliá-la com seu oposto, compreendendo a mudança também como uma tentativa de estabilização que agradaria ao BIRD e aos americanos.

³⁴⁴ Cf. principalmente Maria C. D'Araújo, *Op. cit.*, 1992. p. 127-38. Para autora, essa dualidade de posturas era resultado de uma política ambígua, presente durante todo o mandato, fruto da instabilidade institucional do período e do pretenso apartidarismo de Vargas.

³⁴⁵ Mônica Hirst, *Op. cit.*, 1990. p. 19.

resgate dos títulos para os quais havia sido feita cobertura em cruzeiros, não agradou aos norte-americanos. Para eles, o critério a seguir na liquidação dos atrasados comerciais deveria ser o da ordem cronológica, o que permitiria a cada entidade recolher os cruzeiros para a quitação de operações dessa ordem. Como resultado, o Eximbank suspendeu a liberação da segunda remessa de 60 milhões de dólares até que se resolvesse o impasse.

Diante desse quadro, Oswaldo Aranha propôs a seguinte medida para o resgate dos atrasados comerciais: 1) Pleitear o resgate do empréstimo de 300 milhões de dólares, pelo prazo de 15 anos, com início para o sexto ano, conforme concedido para os argentinos; 2) o Brasil desistiria dos novos financiamentos aos projetos da Comissão, com exceção dos quatro em curso (Itutinga, Central do Brasil, Salto Grande e Light), exigindo um aumento de 150 ou 200 milhões de dólares aos 300 milhões acordados; 3) novos financiamentos seriam encaminhados à consideração do International Bank; 4) O Brasil se comprometeria a realizar o resgate de todos os atrasados comerciais, chamando a depósito em cruzeiros, de acordo com a liberação dos dólares pelo Eximbank; 5) Acertado este programa, o BNDE daria a sua cooperação em cruzeiros aos empreendimentos industriais, transporte, eletricidade, que obtivesse no estrangeiro o crédito para a parte de suas aquisições nos vários países interessados e exportadores.³⁴⁶

Enquanto isso, no plano interno, a nova equipe econômica do governo Vargas procurava ajustar a política financeira às exigências das instituições financeiras internacionais, do lado externo esperava-se certo abrandamento, após a viagem de Milton Eisenhower, do rigor contracionista da ajuda econômica externa republicana aos países do continente. O roteiro desta viagem cobria a maior parte da América do Sul e era destinado a provar aos latinos americanos que o governo republicano se preocupava com a região e dispunha-se a melhorar as relações. Sua chegada ao Brasil estava programada para 22 de julho e sua partida para o dia 28. Durante sua estada³⁴⁷, Milton visitou a capital, São Paulo, Ribeirão Preto e Volta Redonda. O momento mais esperado, contudo, foi aqueles quinze minutos programados para sua visita à Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, onde lhe foi entregue, por Merwin Bohan e Ary Torres, um relatório

³⁴⁶ OA 53.06.19/4, Relato da situação dos atrasados comerciais do Brasil (19/06/1953). In Adelina Novaes e Cruz, *Op. cit.*, 1983. p.102-5. De acordo com Aranha, este programa permitiria: a) atender à defesa do cruzeiro; b) a normalização das importações dos artigos e matérias-primas essenciais; c) a concretização de nossa política de produzir petróleo (cinco anos); d) ao fomento da produção, com uma revisão automática de nossa política cambial. Cf. também OA 53.08.04, Carta de João Carlos Muniz a Oswaldo Aranha (10/08/1953).

³⁴⁷ Acompanhavam Milton Eisenhower: o Secretário de Estado Assistente, John M. Cabot, o Secretário Assistente do Tesouro, Andrew N. Overby, o Secretário Assistente do Comércio, Samuel W. Anderson, o Diretor Assistente da Divisão de Assuntos Sul-americanos do Departamento de Estado, W. Tapley Bennet Jr. e suas respectivas esposas.

acentuando os problemas estruturais e as limitações conjunturais da economia brasileira, embora ressaltando o aspecto não-inflacionário do programa e a capacidade da balança de pagamentos. Por fim, reivindicou-se maior cooperação dos Estados Unidos e aludiu-se ao esforço de colaboração político-militar brasileiro³⁴⁸.

Mais tarde, em audiência com Getúlio, Ráo, Aranha e Sarmanho, Milton declarou implicitamente a incapacidade dos Estados Unidos fornecerem grandes empréstimos por meio do Eximbank devido às pressões que provocariam sobre a dívida pública interna americana. Ingenuamente, porém, propôs a Vargas tentar superar o desentendimento com o BIRD, pelo que nenhuma objeção foi-lhe feita: “Ninguém disse nada ao irmão tristemente informado”³⁴⁹.

Da visita de Milton Eisenhower ao Brasil pouco pôde se esperar para a melhora nas relações entre os dois países, seja pelo que se viu ou pelo que se veria nos meses seguintes, apesar de se acreditar que o presidente Eisenhower realmente preocupava-se com a situação econômica dos países latino-americanos e quisesse revigorar as relações de seu governo com o continente³⁵⁰. A partir de então, a Comissão Mista Brasil – Estados para o desenvolvimento econômico passaria a ser letra-morta nas relações entre os dois países. Em setembro, os Estados Unidos aceitaram ainda um pedido de prorrogação até 31 de dezembro do término da Comissão. Nos últimos meses do ano, o BIRD finalmente enviou um representante permanente para o Brasil, e duplicou seus empréstimos a projetos da Comissão Mista, concedendo 41 milhões de dólares para somente mais três deles.

Mais impressionante aos olhos dos círculos financeiros dos Estados Unidos foram as mudanças na política econômica efetuadas por Oswaldo Aranha. Em outubro de 1953, o governo anunciou um novo programa de estabilização econômica, o Plano Aranha, cuja principal medida foi expressa pela Instrução 70 da Sumoc. Pretendia-se uma modificação substancial no sistema de câmbio, substituindo o regime de licenciamento pelo da licitação das cambiais em Bolsa. As importações eram feitas pelo câmbio oficial de Cr\$ 18,72 cruzeiros, mas para obter licença o importador deveria adquirir as divisas em leilões na Bolsa de Valores, pagando ágios, cujos

³⁴⁸ OA 53.07.18, Carta de Vicente Ráo a Getúlio Vargas (18/07/1953).

³⁴⁹ Michael Weiss, *Op. cit.*, 1986/2, p. 74.

³⁵⁰ OA 53.02.03/1, Cartas de John Thompson a Oswaldo Aranha (13/08/1953). Segundo João Carlos Muniz, o relatório de Milton Eisenhower é “um documento superficial e não retrata fielmente a realidade. Num momento em que os Estados Unidos se julgam impossibilitados de atacar, por meios enérgicos e rápidos, os problemas da América Latina, o relatório representa um esforço para racionalizar essa atitude de espera, procurando convencer a opinião de que o progresso de nossos países tem sido na realidade espantoso e de que devemos ser menos pressurosos quanto às realizações num futuro próximo”. OA 53.08.04, Carta de João Carlos Muniz a Oswaldo Aranha (1º/12/1953).

valores mínimos eram fixados segundo a essencialidade dos bens importados, agrupados em cinco categorias. O controle das importações passava a vigorar através dos preços e o ágio mínimo variava de Cr\$ 17,00 para a 1ª, até Cr\$ 100,00 para a 5ª categoria, mantendo-se com o novo sistema a proteção da indústria nacional. Embora provisório, o novo sistema cambial representou uma fonte importante de receitas para o governo, elevando os custos internos de muitos produtos importados e impulsionando a substituição de importações ³⁵¹. Significou ademais uma alteração fundamental na correlação de forças internas, pois a medida privilegiou a fração industrial da burguesia, liderada pelos industriais paulistas, em detrimento da fração comercial. Para o setor industrial, interessava o valor alto externo do cruzeiro e subsídios para as importações de bens de capital e matérias-primas enquanto um controle sobre a importação de produtos manufaturados ³⁵².

A iniciativa do Ministro da Fazenda, por outro lado, tivera uma repercussão impactante nos meios oficiais norte-americanos, conforme observara o novo embaixador brasileiro nos Estados Unidos, João Carlos Muniz: “a reação era quase de entusiasmo pelas medidas” ³⁵³. Além das medidas, Aranha manteve-se crítico ao tratamento dispensado ao Brasil no caso do empréstimo de 300 milhões de dólares para quitação dos atrasados comerciais e das solicitações de financiamento aos projetos da Comissão Mista, ganhando o apoio dos círculos privados que se opunham ao Departamento de Estado em sua aproximação com o Juan Perón, presidente argentino. Enquanto o governo argentino, antes mesmo de ter dado provas concretas de mudança de atitude em relação aos Estados Unidos, recebeu 120 milhões de dólares, com prazos de resgate ditados segundo sua conveniência, o Brasil que acumulava “records” de cooperação com Washington era tratado com desconfiança e descrédito ³⁵⁴.

Ao final de 1953, o desgaste nas relações entre Brasil e Estados Unidos parecia já consolidado. A associação do governo Vargas com o nacionalismo e o anti-americanismo

³⁵¹ Cf. conteúdo do discurso de Oswaldo Aranha ao Congresso justificando o novo programa de estabilização, OA 53.11.00/2.

³⁵² Armando Boito Jr. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984. Ainda segundo o autor, apesar do programa de estabilização enfraquecer a fração comercial diante do governo, não se verificou um estímulo ao conflito intra-burguês, já que a partir daquele momento estava se gestando uma aliança de classe da burguesia contra a ameaça do movimento operário, que se organizava a partir de 1953, conformando-se assim uma luta aberta entre classes.

³⁵³ OA 53.08.04, Carta de João Carlos Muniz a Oswaldo Aranha (20/11/1953) e OA 53.11.01/3, Carta de Robert Webb Coghill a Oswaldo Aranha (01/11/1953).

³⁵⁴ As críticas de Oswaldo Aranha coadunavam com a publicação nos Estados Unidos de um periódico opositor à administração republicana, chamado “Hanson’s Latin American Letter”. Cf. OA 53.08.04, Carta de João Carlos Muniz a Oswaldo Aranha (25/11/1953).

ganhara a atenção nos jornais americanos e nacionais. Ao ministro João Goulart, na pasta do trabalho, era imputada a acusação de organizar no Brasil um regime justicialista a semelhança do peronismo. O periódico americano “The Washington Daily News”, de 30 de novembro, afirmava: “Com a passagem da drástica e anti-estrangeira lei do petróleo, Vargas retornou à arena com uma nova estratégia. Na metade do caminho, a atitude em relação ao trabalho, ao capital e investimento estrangeiro tem se tornado abertamente mais nacionalista, para não dizer esquerdista”.

Projetos		Custos		
Especificação dos projetos	Quantidade	Em milhões de dólares	Em milhões de cruzeiros	Custo total (milhões de cruzeiros)
Estradas de Ferro	17	145.379	7.671	10.627
Estradas de rodagem	2	6.661	-	135
Portos	4	37.811	730	1.496
Navegação Costeira	4	29.147	417	1.007
Energia Elétrica	9	129.746	4.603	7.229
Diversos (Agricultura, Álcalis, Silos e Metalurgia)	5	37.985	598	1.368
Total	41	386.729	14.019	21.862

Fonte: Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, 1954, Tomo I. Apud Maria C. D’Araújo, *Op. cit.*, 1992. p. 164.

Envolvido pelo clima de suspeição e crise nas relações americano-brasileiras, a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos encerraria oficialmente suas atividades a 21 de dezembro de 53. A Comissão Mista, em acordo com o Plano de Reaparelhamento Econômico, elaborou 41 projetos individuais no total aproximado de 21,9 bilhões de cruzeiros, dos quais 14 bilhões seriam financiados em cruzeiros pelos governos federal e estadual, e os outros 7,9 bilhões, equivalentes a 387,3 milhões de dólares (a uma taxa de conversão de 26,25 cruzeiros por dólar), seriam

financiados pelo BIRD ou pelo Eximbank.³⁵⁵ Dentre os projetos, apenas 2 deles eram industriais, cabendo a ênfase à infra-estrutura de transportes e energia elétrica.

Apesar de elaborados os projetos e estimados seus custos de execução, o Banco Mundial e o Eximbank apenas financiariam, entre 1952 e 1953, quinze projetos somando 181 milhões de dólares. O restante ficaria pendente. Na avaliação de Michael Weiss, o volume de financiamentos recebidos teria sido respeitável, e não ponto de atrito nas relações Brasil – Estados Unidos, caso não houvesse a garantia inicial de verbas e a experiência bilateral não tivesse passado de mais um programa do Ponto IV.

Em vista da insatisfação de Getúlio Vargas, expressa em vários pronunciamentos no início de 1954, com os resultados da cooperação econômico-financeira entre Brasil e Estados Unidos, embora os valores pudessem ser considerados satisfatórios àquele contexto internacional, cabe registrar que do total dos financiamentos concedidos pelas agências financeiras internacionais aos projetos aprovados pela Comissão Mista 63 milhões de dólares apenas corresponderam aos capitais advindos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, comprometendo a execução do Plano Lafer e a capacidade financiadora do BNDE.³⁵⁶

A crise nas relações Brasil – Estados Unidos, ao final de 1953, fortalecida pelo desgaste nas negociações bilaterais a respeito da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, estivera além desse episódio específico. A Comissão Mista foi expressão mais imediata dessa crise. Tratava-se na verdade de divergências mais profundas sobre a concepção política e ideológica de gerir o desenvolvimento econômico das nações periféricas durante a Guerra Fria.

Não foram poucas as insinuações de que a natureza da Comissão Mista não era econômica nem técnica, mas sim um instrumento para amainar a crise crescente nas relações entre Brasil e Estados Unidos, agravada no imediato pós-guerra. Na visão norte-americana, era um instrumento técnico-econômico para objetivos políticos, na brasileira, era uma forma de ampliar os mecanismos disponíveis para promover o desenvolvimento econômico³⁵⁷.

A descontinuidade na administração do governo norte-americano impediu que o cálculo dos riscos políticos e as metas de um programa de colaboração com a América Latina fossem

³⁵⁵ Para uma descrição pormenorizada dos projetos elaborados pela Comissão e as respectivas cifras de investimentos necessários, cf. OA Brasil/USA, Relato de encerramento dos trabalhos da Comissão Mista (30/12/1953). De acordo com este documento, no encerramento dos trabalhos da Comissão binacional, em dezembro de 1953, os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial e pelo Eximbank chegavam a US\$ 162,1 milhões, com a contrapartida brasileira de Cr\$ 4,9 bilhões.

³⁵⁶ Paulo Brandi, *Op. cit.*, 1985. p. 261.

³⁵⁷ Michael Weiss, *Op. cit.*, 1986/2. p. 75-6; Mônica Hirst, *Op. cit.*, 1990. p. 15.

levados em conta pelo governo Eisenhower, devotado à redução da corrupção e do desperdício, dos quais acusou o governo Truman na campanha de 1952, e ao combate interno e externo à infiltração comunista. Nesse quadro de obsessão à segurança e conservadorismo econômico, as arremetidas varguistas a favor do trabalhismo e em contestação à atuação do capital estrangeiro no país foram interpretadas no mínimo como provocadoras pelo governo de Washington. Disso, no entanto, não se pode deduzir – como o faz Michael Weiss – que se Vargas tivesse agido mais tranquilamente para resolver os problemas econômicos, como a questão da remessa de lucros, possivelmente teria conseguido resultados consistentes antes que Ike chegasse ao poder. Não podemos alimentar ilusões quanto às intenções do governo democrata. Lembremos, simplesmente, que fora a administração Harry Truman que ignorou as insistentes reivindicações da diplomacia do governo Dutra pelo financiamento externo público norte-americano ao desenvolvimento econômico brasileiro. Curiosamente, apenas quando a Guerra da Coreia espocava na Ásia e os Estados Unidos necessitavam de materiais estratégicos e apoio militar do continente, a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico tornou-se uma realidade e as promessas de financiamento foram estabelecidas. Em 1952, último ano do governo Truman, quando o conflito coreano começara a arrefecer e o Brasil já havia dado sua contribuição *antecipada* no fornecimento de minerais estratégicos aos Estados Unidos, o governo americano passou a dissuadir as autoridades econômicas brasileiras da capacidade do país honrar sua parcela no financiamento dos projetos elaborados pela Comissão.

Sendo assim, pelo menos no que diz respeito à política econômica externa norte-americana para a América Latina, não é possível afirmar uma ruptura entre as administrações Truman e Eisenhower, como causa do fracasso da cooperação econômica com o Brasil. Preservadas as características intrínsecas de cada governo, é mais plausível pensarmos em uma continuidade, em uma acentuação da política externa dos Estados Unidos para o continente no após-guerra. As preocupações globalistas dos Estados Unidos no pós-guerra, como nação hegemônica ocidental, levaram-nos naturalmente a preocupar-se com a reconstrução européia e com as questões geopolíticas asiáticas. Nessas condições, a América Latina não apresentava grandes desafios à preponderância norte-americana. Além disso, a ênfase crescente dos governos norte-americanos na necessidade de se criarem nas economias periféricas condições de atração para os capitais privados internacionais prenunciava a nova divisão internacional do trabalho que se consolidaria a partir da segunda metade dos anos 50, marcada pela migração dos setores

produtivos das indústrias privadas dos países desenvolvidos para as regiões em desenvolvimento no mundo, constituindo o movimento de expansão das chamadas empresas “multinacionais”. Assim, os empréstimos públicos oficiais, previstos nos acordos da Comissão Mista, não teriam mais o destaque de antes na economia mundial.

Por outro lado, as autoridades brasileiras inclinaram-se a superestimar a importância da Comissão Mista para os Estados Unidos, principalmente aqueles personagens mais enlaçados pelo mito das relações especiais Brasil - Estados Unidos, como o ministro do exterior João Neves da Fontoura. Talvez a criação da Comissão bilateral tivesse, como pretendiam os norte-americanos, reavivado a esperança de uma *parceria privilegiada* entre os dois países, como no tempo da II Guerra Mundial, embora essa crença não apagasse a visão realista presente no pragmatismo da estratégia de barganha em execução.

Vargas e seus ministros tinham ciência da oportunidade transitória que a Guerra da Coreia oferecia para a barganha com os Estados Unidos. Em 1952, as especulações quanto a um possível armistício no conflito asiático eram constantes. Ao Brasil, caberia correr contra o tempo. Com o fim da guerra em 1953, o poder de barganha brasileiro se enfraqueceu ao mesmo tempo em que a oposição ganhava força internamente. Nas palavras de Stanley Hilton: “O fim da Guerra da Coreia fragilizou a posição de barganha do governo brasileiro, reforçando a ênfase de Washington sobre os investimentos privados estrangeiros como a chave para o desenvolvimento da América Latina e fortalecendo a tendência americana de voltar-se para medidas políticas como resposta apropriada do hemisfério ao desafio comunista”³⁵⁸.

O fracasso político e econômico que representou a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, embora não destruísse o projeto de industrialização do governo Vargas, contribui muito para fragilizar sua precária base de sustentação política interna. Somado à crise do café, de 1954, em Nova York, e à suspeita de laços institucionais entre os adversários militares de Vargas com os Estados Unidos, a crise no relacionamento brasileiro-americano, a partir dos progressivos desencontros das negociações sobre a Comissão Mista, contribuíram indiretamente para o fim trágico do governo Vargas.

Finalmente, é preciso reavaliar o peso atribuído aos trabalhos da Comissão Mista no projeto de desenvolvimento econômico e industrial de Getúlio. Talvez a historiografia tenha atribuído à Comissão Mista uma dimensão maior do que ela realmente representou nos projetos

³⁵⁸ Stanley E. Hilton, *Op. cit.*, 1981. p. 615. (tradução própria).

industrializantes do governo. De um lado, por se acreditar que sua criação tenha despertado a histórica fantasia de um relacionamento especial Brasil – Estados Unidos, ofuscando uma possível visão *realista* do governo Vargas sobre essas relações; ou porque seu encerramento teria significado um terrível golpe nas pretensões desenvolvimentistas do governo³⁵⁹. Por outro, por se insistir que o envolvimento do governo em uma Comissão bilateral era um exemplo do caráter contraditório de suas iniciativas – e, portanto, ambíguo –, contrastando-a com a postura nacionalista de sua Assessoria Econômica³⁶⁰.

O aspecto a ser observado seria o lugar que os trabalhos da Comissão Mista ocupavam dentro do projeto de desenvolvimento do governo Vargas. Primeiramente, é preciso compreender que à Comissão Mista, de caráter privatista e anti-estatizante, não era atribuída a mesma importância, para a definição do projeto de industrialização do governo, do que à Assessoria Econômica da Presidência, cuja orientação privilegiava um projeto de valorização global de país, integrado à questão social e ao princípio “nacional” de desenvolvimento. A Comissão Mista especializou-se em elaborar projetos *específicos* de infra-estrutura, ligados exclusivamente ao setor de transporte e energia, para os quais pleiteava principalmente financiamentos públicos externos provenientes do Eximbank³⁶¹. A origem pública dos financiamentos daria, *em tese*, mais autonomia ao Estado na gestão dos empreendimentos. Atente-se para o condicionante “específicos”, que implica a elaboração de projetos de menor envergadura como construção de usinas hidrelétricas, portos e ferrovias. Em contrapartida, a Assessoria concentrava-se na elaboração de planos mais arrojados como a Petrobrás, Eletrobrás, etc.

Em segundo lugar, pelo fato do governo Vargas defender um projeto de desenvolvimento *associado* ao capital estrangeiro, porém coordenado e gerido pelo Estado, a coexistência da Assessoria Econômica e da Comissão Mista se dava, sobretudo, pela complementação de

³⁵⁹ Michael Weiss, *Op. cit.*, 1986/2 e Stanley E. Hilton, *Op. cit.*, 1981, respectivamente. Embora Weiss discorde de Hilton quanto ao segundo aspecto levantado, ele enfatiza o ressurgimento do “mito das relações especiais” e seu caráter obscurecedor sobre as iniciativas do governo Vargas, principalmente a atuação do Ministro Fontoura.

³⁶⁰ Cf. Maria C. D’Araújo, *Op. cit.*, 1992 e Mônica Hirst, *Op. cit.*, 1990.

³⁶¹ A Comissão Mista se propunha tão somente a reaparelhar a infra-estrutura econômica do país, ou seja, eliminar os pontos de estrangulamento em transporte e energia. Em seu Relatório Geral dizia-se: “A Comissão Mista não foi concebida como um órgão geral de planejamento, nem se propôs a assim agir. Além disso, não procurou de forma alguma substituir por um programa governamental os planos de investimento porventura feitos pelo setor privado da economia. Muito ao contrário, esforçou-se por planejar e estimular medidas que criassem condições prévias favoráveis a um maior surto de iniciativa privada”. Citado em Márcia M. D. Viana, *Op. cit.*, 1980. p. 109.

atribuições. Como definiu Rômulo de Almeida, “mas havia entre os dois segmentos da administração econômica de Vargas um certo entendimento, não havia conflito”³⁶².

Sem pretender negar a contribuição fundamental que a Comissão Mista apresentou no planejamento econômico brasileiro e na compreensão da estratégia de negociações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos, seu encerramento mais do que definir uma situação de crise nas relações americano-brasileiras explicitou o caráter assimétrico das conversações entre os dois países e a postura unilateral do regionalismo norte-americano em relação à América Latina, prenunciando uma nova divisão internacional do trabalho, definida pela internacionalização do capital produtivo das economias desenvolvidas em direção às economias periféricas em desenvolvimento.

³⁶² Rômulo de Almeida, *Op. cit.*, 2004. p. 131.

4 – Do acirramento das contradições à crise de 24 de agosto.

A dificuldade em se compreender a dinâmica dos processos políticos e econômicos que permeiam o segundo governo Vargas deve-se à complexidade que a ação de variadas forças impõe. A crise política que o cerca, declaradamente a partir de 1953, é um exemplo marcante disso. Por isso mesmo que as interpretações de sua origem, das suas causas e conseqüências são tão controversas.

Longe de atribuir-lhe uma única razão e desfecho, ela é antes de tudo um todo complexo e dinâmico, confluência de variadas determinações, que se conformam no embate histórico entre interesses internos e externos. Nessa perspectiva, tanto a análise das relações internacionais como da política interna brasileiras não são factíveis se não vincularmos uma a outra, isto é, o contexto internacional ao doméstico.

Sendo assim, os obstáculos enfrentados pela estratégia de barganha nacionalista-pragmática e seu relativo fracasso não podem se entendidos apenas como resultado de restrições externas às reivindicações brasileiras, de uma instabilidade institucional latente ou de certa incapacidade do governo de conquistar apoios políticos sólidos.

O insucesso da política de barganha brasileira com os Estados Unidos apresenta-se antes como reflexo da crise política do governo Vargas, que possui como um dos aspectos determinantes o confronto interno e externo entre interesses e projetos distintos e conflitantes de inserção internacional e de perspectivas de desenvolvimento econômico.

4.1 – A crise política do governo Vargas e os limites da barganha externa.

(...) Nosso objetivo básico no campo econômico neste hemisfério é dar uma contribuição efetiva para o estabelecimento em cada República Americana de uma economia forte, auto-confiável e durável, algo que significará um melhor padrão de vida para todos os nossos povos. Nós reconhecemos e devemos vigorosamente defender o direito de cada estado Americano determinar os métodos pelos quais perseguirá tais objetivos. Em correspondência, nossa contribuição tentará ser consistente com aqueles princípios cuja experiência tem demonstrado serem as bases de economias fortes.

Um dos quais é o princípio de que os governos devem invadir o campo dos negócios somente quando absolutamente necessário e, se possível, somente em bases temporárias. Onde o empreendimento privado desejar tomar para a si a tarefa ele deverá tomar-se responsável pela produção, distribuição e divulgação de bens e serviços. O papel dos governos no campo econômico, nós acreditamos, é criar aquelas condições sob as quais o empreendimento privado pode desempenhar sua tarefa com o máximo de eficácia e com completo respeito pelas suas obrigações com a sociedade e a humanidade. Estas condições incluem garantias de propriedade e direitos contratuais; uma oportunidade para ganhar uma taxa razoável de retorno adequada a atrair novos capitais; taxas internacionais estáveis e difundidas; o estabelecimento de moedas correntes; políticas econômicas claramente anunciadas e estáveis; o encorajamento de movimentos trabalhistas independentes e fortes. Elas também incluem vigilância constante às necessidades físicas e espirituais de nossos povos. (...).

(...). Depois de decênios de domínio e espoliação dos grupos econômicos e financeiros internacionais, fiz-me chefe de uma revolução e venci. Iniciei o trabalho de libertação e instaurei o regime de liberdade social. Tive de renunciar. Voltei ao governo nos braços do povo. A campanha subterrânea dos grupos internacionais aliou-se à dos grupos nacionais revoltados contra o regime de garantia do trabalho. A lei de lucros extraordinários foi detida no Congresso. Contra a justiça da revisão do salário mínimo se desencadearam os ódios. Quis criar a liberdade nacional na potencialização das nossas riquezas através da Petrobrás e, mal começa esta a funcionar, a onda de agitação se avoluma. A Eletrobrás foi obstaculada até o desespero. Não querem que o trabalhador seja livre. Não querem que o povo seja independente.

Assumi o governo dentro da espiral inflacionária que destruíra os valores do trabalho. Os lucros das empresas estrangeiras alcançavam até 500% ao ano. Nas declarações de valores do que importávamos existiam fraudes constantes de mais de 100 milhões de dólares por ano. Tentamos defender seu preço e a resposta foi uma violenta pressão sobre a nossa economia, a ponto de sermos obrigados a ceder.

(...) Lutei contra a espoliação do Brasil. Lutei contra a espoliação do povo. Tenho lutado de peito aberto. O ódio, as infâmias, a calúnia não abateram meu ânimo. Eu vos dei a minha vida. Agora vos ofereço a minha morte. Nada receio. Serenamente dou o primeiro passo no caminho da eternidade e saio da vida para entrar na História.³⁶³

³⁶³ Os excertos acima se referem respectivamente ao Discurso de Henry F. Holland, Secretário Assistente de Estado para Assuntos Interamericanos, perante a Sociedade Pan Americana dos Estados Unidos, em 27 de outubro de 1954, In OA 1954.11.02, Carta de Guilherme Niebelung Correia de Araújo a Oswaldo Aranha, 02/11/54 (tradução própria), e à Carta Testamento de Getúlio Vargas de 24/08/1954, In Getúlio Vargas, *Op. cit.*, 1969, Vol. IV, p. 510-511.

A configuração da crise política que se impôs sobre o segundo governo Vargas, culminando no ato dramático de suicídio do presidente, em 24 de agosto de 1954, apresenta faces diversas e alimenta por isso interpretações distintas. Em vista dessa característica, sua análise possibilita a avaliação da interação entre a política doméstica e a internacional em toda sua complexidade, fundamentalmente no que a relação entre essas duas dimensões tem de indissociável em suas determinações recíprocas³⁶⁴. Permite, afinal, uma compreensão totalizante dos limites impostos, rumo ao término do governo, à estratégia de barganha nacionalista-pragmática que Vargas formulou e executou diante dos Estados Unidos.

Vimos, anteriormente, as iniciativas políticas e econômicas assumidas pelo governo Vargas para angariar o apoio de Washington às políticas industrializantes no Brasil; as táticas de barganha e o jogo de pressões, aparentemente contraditórios, arrolados pelas autoridades brasileiras nas negociações com os governos norte-americanos. Tais expedientes da estratégia de política internacional varguista mostraram-se frágeis após o abrandamento do conflito coreano a partir de 1952, a acomodação geopolítica da disputa bipolar no início da década, e o agravamento da vulnerabilidade financeira do comércio exterior brasileiro. Com efeito, a barganha externa brasileira perdeu seu enraizamento em bases objetivas e assumiu, portanto, conotação exclusivamente retórica aos olhos da diplomacia e das autoridades financeiras norte-americanas.

Um dos flancos de fragilidade da estratégia exterior brasileira esteve ligado essencialmente à “existência de oportunidades que não eram controladas de dentro para fora, mas que, ao contrário, podiam desaparecer de acordo com injunções externas inesperadas”. Assim, o trunfo brasileiro de concessão de minerais estratégicos logo se mostrou inviável diante da descoberta de outras fontes de fornecimento tanto nos Estados Unidos como em outras regiões do mundo. No âmago dessa barganha assimétrica repousava a contradição fundamental das relações Brasil - Estados Unidos: a implantação do projeto estatizante de Vargas implicava a dependência “da obtenção de recursos contingentes de uma barganha internacional em que os interlocutores controlavam a liberação de recursos exatamente para favorecer um projeto privatista”. Em outras

³⁶⁴ Fred Halliday. *Repensando as relações internacionais*. 2 ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2007. A ausência de uma abordagem centrada na determinação recíproca entre as dimensões internas e externas no estudo das relações internacionais constitui-se em uma das principais críticas de Halliday às teorias consagradas nesse campo de conhecimento.

palavras, o conflito diplomático fundamental, como observou Pedro Paulo Z. Bastos, apresentava-se no modo

(...) como seriam definidas, em um jogo de pressões mútuas, as esferas de atividades destinadas a empresas estrangeiras e nacionais (particularmente estatais) em um modelo de desenvolvimento cujos delineamentos básicos estavam, em alguma medida, ainda em aberto, e cuja forma de encaminhamento implicaria no maior ou menor reposicionamento do país na divisão internacional do trabalho e na hierarquia política interna ao bloco capitalista.³⁶⁵

A barganha nacionalista-pragmática, portanto, fora conduzida sem que o governo Vargas dispusesse das condições que lhe permitissem mobilizar os recursos pelos quais a negociação diplomática se mantivesse factível. A estratégia “cooperativa” com os Estados Unidos, embora amenizasse as pressões políticas internas pelos resultados menos custosos e demorados do que uma estratégia de confronto e isolamento diplomático (a exemplo da Argentina de Perón), repousou em grande parte na contingência de acontecimentos favoráveis internos mas sobretudo externos.

No entanto, o fracasso da estratégia de barganha da política exterior brasileira não pode ser visto apenas como resultado de uma conjuntura internacional desfavorável e de uma aposta “mal sucedida” do governo Vargas em um estratagema “frágil” pois dependente quase exclusivamente das decisões políticas e econômicas exteriores dos governantes norte-americanos. Em outras palavras, tal estratégia teria colocado as reivindicações brasileiras aos Estados Unidos em uma posição extremamente subordinada aos interesses globais de Washington, para não dizer da “boa vontade” do aliado histórico. Para além desse fato, a compreensão das vicissitudes da política exterior varguista, suas inflexões e seus antagonismos exigem que a situemos no contexto de crise política que açambarcou o governo de Getúlio.

Além da situação de permanente instabilidade no sistema político-partidário brasileiro, onde cada decisão implicava um arranjo distinto de forças, a conjuntura de crise política entre 1953-54 repousava no recrudescimento dos antagonismos de classe presentes na base de sustentação política do segundo período Vargas. Vale frisar, a crise política – já inscrita, para alguns, desde o início da conformação do governo – ter-se-ia radicalizado como resultado do agravamento das contradições históricas intrínsecas ao pacto populista³⁶⁶, cuja consequência fora

³⁶⁵ Cf. Pedro P. Z. Bastos, *Op. cit.*, 2001, cujas análises exploram minuciosamente a documentação diplomática norte-americana. As citações que se seguem foram extraídas das páginas 340, 477 e 447, respectivamente.

³⁶⁶ Para uma crítica ao conceito de populismo, cf. Jorge Ferreira (org.). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. Em síntese, as críticas ao populismo enfatizam seu caráter ora homogeneizador de fenômenos díspares, ora unificador de singularidades distintas.

o isolamento progressivo de Getúlio Vargas e a ampliação da frente oposicionista. Esse quadro de crise foi visto, de um lado, como a expressão da convergência do “*conjunto* das frações burguesas e o imperialismo contra a política populista”³⁶⁷, e, de outro, como o reflexo de uma ruptura no seio da burguesia industrial, que a impedia de tomar uma decisão uniforme sobre os caminhos traçados pelo governo Vargas, evidenciando uma crise de liderança que apenas explicitava a divisão da categoria desde o início do governo³⁶⁸.

De qualquer forma, a instabilidade dos regimes populistas e o desenvolvimento, em particular, da crise do segundo governo Vargas vinculam-se ao duplo caráter do populismo, ou seja,

(...) Ao mesmo tempo que historicamente representou ideologia e *forma* de administrar conflitos assegurando a dominação burguesa *enquanto classe*, o populismo não raro se afastava das demandas burguesas *individuais*, enquanto supunha atendimento a determinadas reivindicações operárias e sindicais e certo grau de mobilização e de inserção das massas no sistema político muito além das admitidas comumente nos meios empresariais. Assim, o populismo não apenas “manipulava” as classes excluídas do sistema de poder (o “povo”), mas com elas, até certo ponto, compactuava, legitimando determinados anseios e expressando suas insatisfações.³⁶⁹

Daí, portanto, a recorrência e a gravidade das greves operárias a partir de 1953 e as distintas respostas que Vargas pretendeu dar a elas serem consideradas o detonador da crise política do segundo Vargas³⁷⁰. Aliado ao insucesso governamental em conter o movimento trabalhista organizado e em atender suas demandas prementes, uma sucessão de eventos veio a municiar a oposição, agrupada no congresso, na imprensa, nas instituições militares, contra o cada vez mais desgastado governo Vargas.

Nos primeiros meses de 1953, várias greves irromperam no Rio de Janeiro e em São Paulo, contra a carestia do custo de vida resultante da inflação. Até então, a política trabalhista do governo tinha estimulado a organização dos trabalhadores, abolindo o atestado ideológico para as eleições sindicais, embora procurando limitá-la à doutrina do trabalhismo getulista, cuja característica era a mobilização política controlada e restrita aos sindicatos subordinados ao Estado. Em março daquele ano, porém, uma grande greve organizou-se em São Paulo, pleiteando novo aumento salarial e a revogação do Decreto-lei 9070, denominado Lei de Segurança Nacional, a qual regulava os crimes contra o Estado e a ordem política e social. A greve dos 300

³⁶⁷ Armando Boito Jr., *Op. cit.*, 1982. p. 20.

³⁶⁸ Maria A. Leopoldi, *Op. cit.*, 1994. p. 200-201.

³⁶⁹ Pedro C. D. Fonseca, *Op. cit.*, 1999. p. 429-30 (grifos do autor).

³⁷⁰ Armando Boito Jr., *Op. cit.*, 1982.

mil, como ficou conhecida, representou um desgaste considerável para Getúlio. De um lado, as direções sindicais governistas e o PTB foram superados pelo movimento; de outro, a “banda de música” da UDN passou a acusar o presidente de alimentar o clima de desordem em seu proveito político.³⁷¹

O governo Vargas passou, então, à preparação da contra-ofensiva do Estado, cujo objetivo era restaurar a correlação de forças que até aquele momento lhe dera sustentação, antepondo-se à ascensão do movimento popular e à ofensiva oposicionista dos setores dominantes civis e militares. Sua principal iniciativa, naquela direção, seria a reforma ministerial de junho de 1953, e particularmente a nomeação de João Goulart para a pasta do Trabalho.

O novo ministro, portanto, teria como atribuição central harmonizar as relações entre o governo e o movimento operário, recuperando a confiança dos trabalhadores. Sua atuação, não obstante, caracterizar-se-ia por um duplo aspecto: de um lado, concederia ganhos efetivos ao movimento operário – aumentos salariais, por ex. – e buscaria estreitar seus laços com o Estado e com PTB a partir da liberação da participação sindical; de outro, acentuaria os discursos públicos com viés trabalhista e certo teor xenófobo contra o capitalismo “ganancioso e espoliador”, de modo a intensificar a penetração ideológica do trabalhismo nos setores populares e ampliar, assim, a base de massa do governo Vargas. Não havia, contudo, nenhum plano deliberado de beneficiar as forças nacionalistas e de esquerda e de iniciar um confronto com o patronato ou com os interesses das classes dominantes. A tática de reaproximação com as classes trabalhadoras visava resgatar sua confiança para a política populista de Vargas, em tom implicitamente conciliatório.³⁷² A iniciativa do governo Vargas no campo trabalhista, embora não se confundisse com qualquer proposta esquerdizante, contribuiu para despertar sérios temores junto aos setores dominantes nacionais.

No contexto convulsionado da vida política nacional de 1953, vieram somar-se as pressões mais diretas do capital internacional, particularmente do governo norte-americano, sobre o governo de Vargas. A vitória do Partido Republicano nas eleições de 1952 traria dificuldades extras para o relacionamento bilateral do Brasil com os Estados Unidos. Apesar da política de contenção ao comunismo permanecer como estratégia fundamental da política externa e militar

³⁷¹ Cf. Antônio L. Negro e Fernando T. da Silva. Trabalhadores, sindicatos e política (1945-1964). In FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lúcia. (orgs.). *O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Vol. III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

³⁷² Ibidem, p. 77. Cf. também Ângela de C. Gomes e Maria C. D'Araújo. *Getulismo e Trabalhismo*. São Paulo: Ática, 1989. p. 60-65.

da administração Eisenhower, dando seqüência ao legado do seu antecessor, o *New Look*, como ficara conhecida a nova política exterior dos Estados Unidos, ao menos na retórica compatibilizaria a redução dos gastos orçamentários com a política de combate internacional ao comunismo.³⁷³

Com o slogan “Trade not aid”, a nova administração norte-americana definiria sua política econômica externa para a América Latina. A prevalência do objetivo de erradicação do comunismo no continente aliava-se à defesa do livre comércio e dos investimentos privados para o alcance da paz e da prosperidade na região. A política externa para a América Latina, consubstanciada no documento NSC 144/I, de 18 de fevereiro de 1953, previa que o principal objetivo econômico dos Estados Unidos era encorajar os países latino-americanos a reconhecer que o volume de capital requerido para o desenvolvimento econômico poderia ser mais bem fornecido pelo empreendimento privado e que seus próprios interesses requereriam a criação de um clima que atraísse tais investimentos. Tentando mitigar os protestos gerados pela visão norte-americana, em meados de 1953, Milton Eisenhower, irmão do presidente americano, visitou a América do Sul. Seu relatório final, contrariando as expectativas dos presidentes latino-americanos, recomendou responsabilidade fiscal e equilíbrio orçamentário, opondo-se ao nacionalismo, criticando o industrialismo em interesse próprio e contestando as medidas expropriatórias. Em suma, sua avaliação reforçou os postulados do liberalismo econômico norte-americano.³⁷⁴

Pouco mais de um mês depois de encerrada a greve dos 300 mil em São Paulo, os Estados Unidos, em junho de 1953, extinguíram unilateralmente a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, apesar de todo empenho das autoridades brasileiras para postergar a conclusão dos trabalhos técnicos, pelo menos até que os financiamentos aos projetos aprovados fossem liberados pelas instituições internacionais, BIRD e Eximbank (item 3.3). Além do impacto moral que essa medida norte-americana teve sobre o governo Vargas, municiando a oposição seja para a crítica nacionalista contra a aliança bilateral, seja para a acusação do fracasso brasileiro da estratégia de cooperação econômica com os Estados Unidos, em termos concretos, representou a rejeição norte-americana ao projeto de desenvolvimento capitalista *associado* na forma proposta pelo governo Vargas.

³⁷³ Stephen E. Ambrose, *Op. cit.*, 1993. p. 129-32.

³⁷⁴ Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin American: the foreign policy of Anti-communism*. University of North Carolina Press, 1988. p. 64-70.

A partir desse momento as relações Brasil – Estados Unidos restringiram-se a negociações para financiar o déficit comercial exportador brasileiro, que em 53 chegaria a aproximadamente \$500 milhões de dólares. Na tentativa de reação do governo Vargas, a nomeação de Oswaldo Aranha para o Ministério da Fazenda procurava fazer frente ao apoio indireto dado pelo governo norte-americano à escalada oposicionista com o término da Comissão Mista e o agravamento das contas externas brasileiras, evitando um desgaste ainda maior do país nas relações bilaterais com os Estados Unidos. Apostando na ampla experiência de Aranha no relacionamento com Washington, o governo Vargas vislumbrou certa despolitização da política externa ao afastar João Neves da Fontoura e, em seu lugar, lotar Vicente Ráo³⁷⁵. Embora fosse uma medida tática conveniente naquela conjuntura, a tentativa de fortalecimento da pauta econômica não respondia aos interesses do governo Eisenhower, que a limitou à discussão do preço-teto do café brasileiro, cujas exportações do produto haviam diminuído em 1/3 como reação dos Estados Unidos aos valores praticados, e ao pagamento dos atrasados comerciais, os quais acusavam um déficit de US\$ 563 milhões em 1953.

Ciente das dificuldades táticas na manutenção da barganha externa com os Estados Unidos, Vargas dosaria as manifestações de compromisso com o capital estrangeiro com pronunciamentos polêmicos sobre a política externa. Em 12 de outubro, o presidente discursou na embaixada da Espanha, em comemoração ao Dia das Américas, ocasião em que apelou para a “luta contra o imperialismo ideológico”, ao defender a independência dos territórios americanos sob o domínio colonial. Decorrido quase um ano de poucos acontecimentos relevantes nas relações do Brasil com os países latino-americanos – em agosto, o Brasil recebeu a visita do presidente Manuel Odría, do Peru e em setembro, a visita de Anastásio Somosa, da Nicarágua – este discurso no Dia das Américas apareceria como um ato isolado senão tivesse sido aproveitado pela oposição para acusar Getúlio de “franco apoio aos desígnios da *hispanidad* ditatorial, ou seja, do eixo Franco - Perón”, segundo Afonso Arinos.³⁷⁶

A conjuntura interna e internacional, contudo, parecia aumentar o cerco da crise ao governo de Vargas. O momento não estava, por conseguinte, favorável à recomposições de alianças e conquistas de apoios político-sociais. O quadro de crise política privilegiava as grandes denúncias, as quais por sua vez alimentavam a força oposicionista.

³⁷⁵ Mônica Hirst, *Op. cit.*, 1990.

³⁷⁶ Paulo Brandi, *Op. cit.*, 1985. p. 276.

Em 3 de junho de 1953, instaurou-se no Congresso brasileiro uma Comissão Parlamentar de Inquérito (resolução n.313) para averiguar as operações de crédito realizadas entre o Grupo Wainer e o Banco do Brasil. Na mesma ocasião, a resolução n.314 implantou uma outra CPI para investigar as operações entre aquela instituição financeira e as empresas jornalísticas no período entre 1943 e 1953. Incitada pelas denúncias de Carlos Lacerda, parlamentar da União Democrática Nacional (UDN) e proprietário do diário *Tribuna da Imprensa*, contra o grupo Wainer, composto pela Companhia Paulista Editora e Jornais S.A., pela Editora Érica, pelo Rádio Clube e pela *Última Hora*, único periódico de apoio a Vargas, as CPIs nada provaram contra o governo, senão serem fruto de mais uma investida da oposição contra o populismo/trabalhismo getulista.³⁷⁷

Ao final do ano de 53, Getúlio Vargas recrudescceu o tom dos discursos como recurso tático de sua ofensiva contra a oposição. Exatamente no dia 20 de novembro, o presidente enviou ao Congresso projeto de lei sobre lucros extraordinários, o qual previa alterações na legislação do imposto de renda, instituindo taxação adicional dos lucros apurados pelas firmas e sociedades em geral. No dia seguinte, na abertura da Conferência dos Estados da Bacia do Paraná-Uruguai, em Curitiba, Getúlio manifestou incisivamente em tom nacionalista ao denunciar as remessas de lucros excessivos feitas pelas empresas estrangeiras:

Até certo ponto, estou sendo sabotado por interesses contrários de empresas privadas que já ganharam muito mais no Brasil; que têm em cruzeiros duzentas vezes o capital que empregaram em dólares e continuam transformando os nossos cruzeiros em dólares para emigrá-los para o estrangeiro a título de dividendos: em vez de os dólares produzirem cruzeiros, os cruzeiros é que estão produzindo dólares e emigrando.³⁷⁸

Com esse mesmo ímpeto, pela ocasião do terceiro aniversário de seu governo, em 31 de janeiro de 1954, Getúlio retomou a acusação contra o capital estrangeiro, acrescentando novos dados e atribuindo as dificuldades econômicas do país à transferência maciça de dólares para o exterior. De modo crítico, Vargas asseverava:

(...) mandei cotejar as declarações feitas pelos exportadores ao Departamento do Comércio dos Estados Unidos, com as declarações feitas aos consulados, num quadro de balanço de dezoito meses consecutivos foi registrado um aumento de valores, nas faturas de 150 milhões de dólares. Se considerarmos que o sistema era generalizado, nos é fácil concluir que, representando o nosso comércio com os Estados Unidos 55% do total, tivemos um mínimo de desvios cambiais de 14 milhões de dólares por mês em várias moedas. (...)

³⁷⁷ Cf. documentos sobre a CPI do jornal *Última Hora* em Adelina A. Novaes e Cruz, *Op. cit.*, 1983. p. 231-46.

³⁷⁸ Apud Paulo Brandi, *Op. cit.*, 1985. p. 277.

Reduzido assim o valor da moeda, apresentava-se como reflexo natural a elevação de preços, consequência e não causa de um fenômeno que escapava ao nosso controle.³⁷⁹

As acusações de Vargas contra o capital estrangeiro não devem ser vistas como expressão de uma postura xenófoba, leitura esta que teria alimentado na historiografia a interpretação de uma virada à esquerda do governo ao final de 1953. Além de procurar fazer frente à acirrada oposição dos setores conservadores civis e militares àquela altura do mandato, aproximando-se dos trabalhadores e dos setores nacionalistas, os discursos mais exaltados do presidente Vargas pretendiam criticar a ausência de ajuda norte-americana. Na visão de Pedro C. D. Fonseca, “reclamava-se mais da ausência do que a presença do capital estrangeiro”³⁸⁰.

Na mensagem enviada ao congresso nacional, na abertura da sessão legislativa, em 15 de março de 1954, Vargas deixaria registrado seu desapontamento com a dinâmica dos financiamentos externos ao Brasil no período do pós-guerra. Em um balanço de quinze anos (1939 a 1953), Getúlio destacaria que as amortizações realizadas pelo Brasil excederam os financiamentos externos em cerca de 280 milhões de dólares, enquanto o balanço de pagamentos registrou para o mesmo período uma saída líquida de 4,2 bilhões de cruzeiros. Ademais, o total de empréstimos ao Brasil, concedidos pelo Eximbank e o BIRD, até 30 de junho de 1953, havia atingido a cifra de 624,2 milhões de dólares, assim distribuídos:

<i>Atividade Econômica</i>	<i>Financiamento em US\$ milhões</i>
Energia Elétrica.....	148,5
Siderurgia.....	70,0
Transporte Marítimo.....	41,9
Transporte Ferroviário.....	32,3
Mineração.....	20,6
Transporte Rodoviário.....	3,2
Cimento.....	3,1
Outros.....	2,3
Para liquidação de parte dos atrasados comerciais.....	300,0
Total.....	624,2 ³⁸¹

Desse total, entretanto, Vargas alegava já ter o Brasil, até a mesma data, amortizado US\$ 648 milhões. Suas queixas contra o capital estrangeiro no Brasil justificavam-se portanto na apreciação do conjunto das transações internacionais brasileira, entre o período de 1947 a 1953, excluindo dela os empréstimos a prazo médio destinados à liquidação dos atrasados comerciais.

³⁷⁹ *Correio da manhã*, Rio de Janeiro, 2. fev. 1954. In Adelina A. Novaes e Cruz, *Op. cit.*, 1983. p. 121-31.

³⁸⁰ Pedro C. D. Fonseca, *Op. cit.*, 1997. p. 26.

³⁸¹ Cf. Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da sessão legislativa, em 15 de março de 1954. In Getúlio Vargas. *Op. cit.*, 1969. Vol. IV, p. 206.

Segundo o presidente, os financiamentos concedidos ao Brasil pelas duas agências internacionais, BIRD e Eximbank, não chegavam a atingir 2% das receitas em divisas produzidas pelas exportações do país, e corresponderam, “apenas, a pouco mais de um terço da saída líquida de rendas de investimentos estrangeiros no País”³⁸².

Outro fator que teria contribuído para o descontentamento de Vargas em relação aos financiamentos externos ao Brasil deve-se a que grande porção dos recursos tenha sido concedida a subsidiárias e filiais de empresas estrangeiras aqui instaladas. De acordo com Maria A. Leopoldi, o Banco Mundial forneceu créditos ao Brasil, entre 1951 e 1954, no valor US\$ 104 milhões. No período de 1949-1954, o Brasil teria recebido dessa instituição recursos no valor de US\$ 194 milhões, dos quais, somente à Light couberam US\$ 105 milhões.³⁸³

Apesar disso, os conflitos e as pressões brasileiras sobre os Estados Unidos não resultaram em rompimento de relações diplomáticas ou comerciais entre os dois países. Os investimentos privados norte-americanos no Brasil somente eram superados pelos realizados no Canadá àquela época. Como bem demonstra Sérgio B. Vianna, os investimentos privados dos Estados Unidos no Brasil destacavam-se no mundo: entre 1949 e 1954, os investimentos líquidos daquele país no Brasil representavam 53% do total em manufatura na América Latina e 17% do total mundial.³⁸⁴ Ainda assim, os financiamentos estrangeiros ao Brasil no início dos anos 50 ficaram muito abaixo dos 500 milhões de dólares prometidos pelas agências financiadoras internacionais envolvidas nas negociações da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos. As críticas do presidente Vargas à dinâmica do capital estrangeiro no Brasil resultaram, portanto, da frustração das expectativas criadas no início do governo. Nada, pelo que foi visto até aqui, justificaria uma arremetida contrária à participação do capital forâneo no desenvolvimento econômico brasileiro. Como bem observou Pedro C. D. Fonseca:

O nacionalismo não expressava um repulsa ao capital estrangeiro, mas emergia como resposta aos projetos nem sempre coincidentes do Brasil e dos Estados Unidos. Internamente, manifestava-se na política entre dois blocos que disputavam a hegemonia: o do Governo – intervencionista, simpático às teses cepalinas, pretendendo rumar à industrialização, aos bens de capital e à infra-estrutura, e daí o “nacionalismo” –, e o bloco antivarguista liderado pela UDN, mais próximo ao liberalismo e aos interesses financeiros e comerciais vinculados ao comércio exterior.³⁸⁵

³⁸² Ibidem, p. 207.

³⁸³ Maria A. Leopoldi, *Op. cit.*, 1994. p. 168.

³⁸⁴ Sérgio B. Vianna. *A política econômica do Segundo Governo Vargas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987. p. 67.

³⁸⁵ Pedro C. D. Fonseca, *Op. cit.*, 1997. p. 27-28.

Em que pese o nacionalismo presente nos pronunciamentos de Vargas e suas queixas contra o comportamento do capital internacional na economia do país, o epicentro da crise política e de confluência dos interesses da oposição deslocava-se, sobretudo, para a atuação do ministro João Goulart no Ministério do Trabalho. Como afirma Brandi: “A questão fundamental era a dinamização imprimida à atividade sindical pelo ministro do Trabalho”³⁸⁶. Novos surtos de greve eclodiram no início de 1954, envolvendo diversas categorias de trabalhadores. O fracasso da intervenção ministerial para evitá-las tornava-se evidente, explicitando o caráter defensivo do trabalhismo getulista diante do sindicalismo “independente” que se formava. As manifestações de repúdio aos primeiros anúncios da intenção governamental de se elevar o salário mínimo em 100% levaram Jango a demitir-se do ministério em 22 de fevereiro de 1954.

Dois dias depois de declarada a pretensão de aumento salarial, os militares publicaram um documento intitulado *Memorial dos Coronéis*, por meio do qual não apenas manifestavam sua insatisfação com as deficiências técnicas e financeiras do Exército, mas atacavam frontalmente a proposta de reajuste salarial proposto pelo governo cuja consequência – previam – seria a “proletarização da classe média”. Ressaltava-se também que esse desnível salarial desestimularia ainda mais o ingresso na carreira militar e que tal desprestígio geraria uma crise de autoridade, fecunda à manipulação comunista³⁸⁷. As idéias apresentadas pelos militares foram compartilhadas pelas classes dominantes, sob a alegação de que o ato provocaria a inflação caso não se reduzisse o índice do aumento.

Ante a repercussão do memorial, o governo Vargas achou por bem substituir o Ministro da Guerra, General Ciro do Espírito Santo Cardoso, juntamente com o do Trabalho, João Goulart, pelo General Zenóbio da Costa e por Hugo Faria, respectivamente.³⁸⁸ Embora expressão oficial da oposição de um setor das Forças Armadas com relação à política trabalhista do governo, o Memorial não conseguiu atingir totalmente seu objetivo, já que o reajuste fora decretado por Vargas em 1º de maio em conformidade com a proposta de Jango.

Chegava-se, assim, a uma situação em que as alternativas para o governo contornar a crise política que o sufocava enredavam-se irreversivelmente à aproximação com os trabalhadores. Àquele tempo, um fato da política exterior sul-americana viria acalentar o avanço da frente oposicionista. Tratava-se da denúncia à imprensa, a 4 de abril, de João Neves da Fontoura, ex-

³⁸⁶ Paulo Brandi, *Op. cit.*, 1985. p. 274.

³⁸⁷ GV 54.02.08, Memorial dos Coronéis; GV 54.02.20/5, Vários documentos.

³⁸⁸ GV 54.03.08/3, Artigo do Time: “O Jogo de espera de Getúlio”.

ministro das Relações Exteriores, sobre a autenticidade do documento, divulgado por Carlos Lacerda no mês anterior, contendo as tratativas de um acordo político-econômico entre Vargas e o presidente argentino, Juan Domingos Perón, para a integração sul-americana, conhecida como Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile).

Embora a imprensa oposicionista já alardeasse há algum tempo a existência da ameaça de implantação no Brasil de uma ditadura do tipo peronista, sobretudo após a investidura de João Goulart na pasta do Trabalho, somente com o discurso de Perón em novembro de 1953 aos oficiais da Escola Superior de Guerra de seu país é que o episódio tornou-se preocupante e conveniente para oposição. Na ocasião, Juan Perón teria delineado as bases para a efetivação de um pacto cuja finalidade seria a união aduaneira entre os três países para enfrentar a pressão econômica exercida pelos Estados Unidos sobre a América do Sul. A embaixada da Argentina considerou-o apócrifo depois de oportunamente explorado pela imprensa.³⁸⁹ O presidente Vargas, por sua vez, manteve-se em silêncio, limitando-se a manifestar-se por nota do Itamaraty à imprensa, em que foi negada qualquer articulação sua com Perón³⁹⁰.

Esse episódio da política exterior sul-americana do Brasil, ainda pouco explorado pela historiografia, guarda interpretações distintas sobre seu sentido concreto. Apesar da atitude lacônica de Getúlio Vargas, tudo indica que o flerte entre Brasil e Argentina – analisando os documentos diplomáticos e os depoimentos dos personagens envolvidos no episódio – realmente existiu. Teria o Pacto ABC sido premeditadamente usado por Vargas “enquanto estratégia de pressão sobre os Estados Unidos”³⁹¹ no jogo de barganha da política externa brasileira? Acreditaria Vargas realmente na viabilização da proposta do ABC – daí a indicação de Batista Lusardo como embaixador naquele país – diante de uma conjuntura interna e internacional favorável no início dos anos 50, mas que se mostrou adversa e permitiu a vitória da oposição e da imprensa em 1954?³⁹² Ou o ABC apresentou-se como mais um exemplo do posicionamento e da

³⁸⁹ GV 54.02.20/4, Carta de Orlando Leite Ribeiro a Getúlio Vargas (30/03/1954). Com a repercussão do episódio, o embaixador Batista Lusardo, acusado pela oposição das principais articulações para formação do Pacto ABC, foi substituído por Orlando Leite Ribeiro, cuja posição sobre a integração econômica era menos ideológica e mais pragmática. Cf. GV 54.01.15/2, Carta de Orlando Leite Ribeiro a Getúlio Vargas (15/01/1954).

³⁹⁰ Nota do Itamaraty. *Tribuna da Imprensa*, Rio de Janeiro, 8 de abril de 1954. Apud Ana L. G. S. Reckziegel. *O Pacto ABC: as relações Brasil-Argentina na década de 1950*. Rio Grande do Sul: Ediupf, 1996. p. 145-47.

³⁹¹ *Ibidem*. p. 26.

³⁹² Paulo Renan de Almeida, *Op. cit.*, 1998.

orientação pragmática do presidente Vargas, que, sem se comprometer de fato, deixou uma porta aberta caso a aproximação com os Estados Unidos não se mostrasse frutuosa? ³⁹³

Quaisquer que sejam as hipóteses, o fato é que a frente oposicionista explorou o episódio do Pacto ABC para sua campanha contra Vargas, servindo de base para o pedido de *impeachment* do presidente, encaminhado ao Congresso em maio de 1954. O importante a observar, é que a preocupação central da oposição na questão da integração com a Argentina era a possibilidade atemorizante da criação no Brasil de uma República sindicalista nos moldes peronistas. Em outras palavras, o que estava em discussão não era o conteúdo dessa proposta de integração econômica, mas sim o que a aproximação com a Argentina peronista trazia consigo: a *Tercera Posición* como ideologia de inserção na política internacional, prevendo a equidistância entre os blocos capitalista e socialista; e o populismo trabalhista em sua forma mais extremada.

O fracasso da participação brasileira na proposta do Pacto ABC deve ser entendido, sobretudo, como reflexo da impossibilidade do Estado varguista estruturar um adequado arranjo político entre os grupos internos, incapacitando-o de lançar mão de um conjunto de instrumentos políticos como resposta às demandas externas ³⁹⁴. Da mesma forma, o insucesso da barganha nacionalista-pragmática com os Estados Unidos no desenrolar da crise política a partir de 1953, deveu-se ao progressivo esvaziamento da base de sustentação da política populista, ou seja, de uma articulação mínima de forças políticas, existente no início do governo Vargas, que lhe davam suporte nas decisões de apoio ou rejeição às reivindicações norte-americanas.

O fato objetivo é que as relações com os Estados Unidos constituíam o eixo principal da política exterior varguista e o governo norte-americano tinha consciência disso, não obstante as alternativas de alinhamento que se apresentassem no continente: “Os Estados Unidos são a única fonte de recursos que tem interesse e habilidade para propiciar a assistência necessária, sendo que a chave do dilema de Vargas estaria necessariamente, em última análise, em suas relações com os Estados Unidos” ³⁹⁵.

A aversão opositora ao trabalhismo getulista no plano interno e aos regimes populistas latino-americanos implicava, em contrapartida, a busca do alinhamento aos Estados Unidos e a

³⁹³ Mônica Hirst, *Op. cit.*, 1990. p. 25-42.

³⁹⁴ Os relatórios da Embaixada da Argentina no Brasil observam com frequência as dificuldades de Getúlio Vargas em conseguir o apoio social e parlamentar às iniciativas exteriores de sua política. Cf. Hamilton Almeida. *Sob os olhos de Perón: o Brasil de Vargas e as relações com a Argentina*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

³⁹⁵ Embaixada dos EUA. Rio de Janeiro. s/d. CPDOC/FGV – DE 50.01.23/1. Apud Reckziegel, *Op. cit.*, 1996. p. 161.

adesão incondicional ao pan-americanismo. A X Conferência Interamericana realizada em Caracas, em abril de 1954, expressou essa orientação da diplomacia brasileira³⁹⁶. A delegação brasileira, que contava inclusive com a participação de Afonso Arinos, líder da UDN na Câmara dos Deputados, procuraria aderir às resoluções dos Estados Unidos e assim tentar forjar uma cooperação mútua. Os contatos entre o Secretário de Estado, John Foster Dulles, e o ministro brasileiro, Vicente Ráo, despertaram certo otimismo na diplomacia brasileira sobre uma atitude “mais bem favorável” do Departamento de Estado ao Brasil:

(...) Este “new look” [referência à política externa de Eisenhower] é interpretado inclusive, sempre pelas fontes norte-americanas, como uma derrota do grupo Humphrey-Black, considerado como a mais dura no que se refere à América Latina e ao Brasil. O essencial, tanto quanto posso discernir, será destacar, hábil e sutilmente, o Brasil da confusa massa hispano-americana, como o Sr. sempre fez, e coisa que Ráo só parece ter-se apercebido um pouco tarde. (...) ³⁹⁷

Durante a Conferência de Caracas, a representação diplomática dos Estados Unidos, embora pouco afeita às demandas econômicas dos países latino-americanos, não titubeou em explorá-las a fim de que adotassem uma resolução anticomunista³⁹⁸. Estiveram preocupados sobretudo com o lado político das relações exteriores com a América Latina. O objetivo principal da reunião, convocada pelos Estados Unidos, era garantir legitimidade regional à sua intervenção na Guatemala de Jacobo Arbens. A delegação brasileira apoiou os Estados Unidos, enquanto a Argentina peronista opôs-se à demanda americana. Outra questão em que houve divergência entre a orientação brasileira e argentina referiu-se às “colônias e territórios”, oportunidade em que a diplomacia brasileira, contrariando a posição sustentada por Vargas quanto à questão do colonialismo, alegou ser este um debate que competia às Nações Unidas, enquanto a Argentina o atribuía à OEA.

Além de apostar nas vantagens econômicas advindas da orientação pró-americana, a delegação brasileira acreditava que sua atuação garantiria ao Brasil a oportunidade de sediar a V Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, cogitada para 1955. Contudo, a ocupação da Guatemala, pela Junta Militar Anticomunista, implicou a recusa pelos Estados Unidos da necessidade de convocação da conferência.³⁹⁹

³⁹⁶ OA 54.03.23/3, Carta de João Carlos Muniz a Oswaldo Aranha (23/03/1954).

³⁹⁷ OA 54.03.12/3, Carta de Barreto Leite a Oswaldo Aranha (12/03/1954).

³⁹⁸ Stephen Rabe, *Op. cit.*, 1988. p. 69.

³⁹⁹ GV 54.06.22/6. Sobre a questão da Guatemala.

No cenário doméstico brasileiro, as relações entre o governo e a oposição tornaram-se ainda mais tensas depois que o presidente da República assinou, em maio de 1954, o decreto-lei que reajustava em 100% o salário mínimo. Apenas três dias após a promulgação do decreto, a oposição apresentou à Câmara dos Deputados uma denúncia contra Vargas, acusando-o de crimes de responsabilidade e de traição à pátria. A denúncia encaminhada ao Congresso baseava-se em dois pontos: o primeiro asseverava que o acordo entre Vargas e Perón (Pacto ABC) contrariava os interesses nacionais e Getúlio, por tê-lo apoiado, transformara-se em traidor da pátria; o segundo acusava o presidente de violação da lei orçamentária, por ter autorizado despesa extraordinária para pagamento de créditos contraídos pela Comissão Central de Preços (CCP) – posteriormente denominada Comissão Federal de Abastecimento e Preços (Cofap) – sem prévia consulta ao Congresso Nacional.

Os debates na Câmara dos Deputados em torno do impeachment de Vargas tiveram início em 2 de junho e a 16 do mesmo mês a Casa recusou o pedido de impedimento presidencial, computando votação de 136 votos contra e 35 a favor, não enviando assim a proposta ao Senado.⁴⁰⁰

A crise do governo atingiu o clímax com os acontecimentos que precederam o suicídio do presidente. Em 5 de agosto, o jornalista Carlos Lacerda sofreu um atentado na Rua Toneleros, que provocou a morte do Major Rubens Vaz. A frente oposicionista de imediato atribuiu a responsabilidade ao presidente Vargas, antes mesmo que as investigações determinadas pelo governo fossem concluídas. Outra frente de investigações e depoimentos realizou-se na base aérea do Galeão, pois o major Vaz era do corpo de oficiais da Aeronáutica – episódio conhecido como “república do Galeão”. As investigações apontaram a participação da guarda pessoal de Vargas, chefiada por Gregório Fortunato, bem como sugeriram o envolvimento do filho do presidente, Lutero Vargas. Esse sem dúvida foi um grande golpe da oposição na imagem de Vargas, que pediu maior rigor na apuração do crime a fim de provar sua inocência e de seus familiares no ocorrido.⁴⁰¹

Não obstante, a campanha oposicionista vinda dos meios militares e parlamentares passaram a exigir a renúncia do presidente com veemência, com o pretexto de *moralizar* o governo. Os setores do exército insatisfeitos com o rumo dos acontecimentos e, contrários à

⁴⁰⁰ Cf. documentação sobre esse assunto em Adelina Novaes e Cruz, *Op. cit.*, 1983. p. 275-98.

⁴⁰¹ Para uma exposição minuciosa dos últimos arranques da oposição sobre Vargas, cf. o item “A crise de Agosto e o suicídio”, em Paulo Brandi, *Op. cit.*, 1985. p. 285-300.

permanência de Vargas, reivindicaram sua saída através de um manifesto que obteve 37 assinaturas entre os 80 generais sediados na capital federal. Ao receber de seu ministro da Guerra, General Zenóbio da Costa, notícias da movimentação de seus opositores militares, Vargas reuniu seu gabinete ministerial para que juntos resolvessem os rumos a serem seguidos pelo governo. Em meio a opiniões divergentes, Getúlio optou por licenciar-se da presidência desde que as Forças Armadas mantivessem a ordem e respeitassem os poderes constituídos. À rejeição da proposta pelos militares, seguiu-se a surpreendente notícia do suicídio do presidente na manhã de 24 de agosto.

Em poucas horas todo o país tomaria conhecimento da carta-testamento deixada por Vargas. A dramática reação popular ao ato do presidente frustrou as intenções golpistas de seus adversários políticos, pois consolidou no imaginário popular a figura de Vargas como símbolo da causa trabalhista e do nacionalismo brasileiro⁴⁰². O conteúdo da carta-testamento surtiria efeitos em todas as suas nuances. O imperialismo norte-americano e a imprensa oposicionista foram assimilados como os “verdadeiros” traidores da pátria. E seus herdeiros políticos contrairiam, nas décadas subseqüentes, as críticas e a ofensiva dos opositores ao trabalhismo.

⁴⁰² Sobre a aterradora reação popular em reposta ao suicídio de Vargas, cf. Ângela de C. Gomes (org.). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

4.2 – O legado diplomático de Vargas.

O desenvolvimento econômico do Brasil está profundamente condicionado pelas relações internacionais e pela política financeira de outros países. A política exterior, integrada estreitamente, como deve ser aos interesses do nosso desenvolvimento industrial e à expansão de nossa influência no campo das relações internacionais, deve refletir as aspirações do presente e as possibilidades do futuro. (...)

A orientação fundamental do Governo resume-se no propósito de fortalecer a economia nacional. Esta diretriz condiciona a posição do Brasil no panorama internacional, que se tem pautado em intuítos pacíficos e amistosos em relação aos outros países. Sem sacrifício desses intuítos, temos procurado libertar o País de influências incompatíveis com os seus interesses, único modo de progredir realmente, porque, enquanto dependentes, estaremos sempre sujeitos a retrocessos.

Na presente conjuntura internacional, parece constituir um imperativo para os países insuficientemente desenvolvidos o de estreitarem mais ainda as suas relações, no sentido de mutuamente se ajudarem na resolução de idênticos problemas, através da observância de um nacionalismo cooperativo. Decorre daí a linha de conduta que tem sido observada pelos nossos delegados, no exterior, com relação às questões de povos menos favorecidos pela fortuna.

*Manter o nível da atividade produtiva e, se possível, elevá-lo, garantir um ritmo satisfatório de expansão, provendo os investimentos complementares necessários e tomando outras medidas pertinentes, foi, durante o ano transato, como nos anteriores, o objetivo máximo do meu Governo. (...)*⁴⁰³

Por mais de meio século a diplomacia brasileira esteve apoiada nas iniciativas e nos princípios construídos pelo Chanceler José Maria da Silva Paranhos Júnior, conhecido como Barão do Rio Branco (1902-1912), enquanto responsável maior pela conduta externa do país. À frente da diplomacia por cerca de dez anos, o Barão difundiu um paradigma de comportamento diplomático e de política externa, que privilegiava, sobretudo, estreitos vínculos com os Estados Unidos.⁴⁰⁴

Essa inclinação da diplomacia brasileira por uma aproximação maior com o governo norte-americano tinha seus motivos. De um lado, nos mesmos moldes de Alexis de Tocqueville, à percepção da emergência dos Estados Unidos como futura potência global e, a curto prazo, como nação hegemônica no Hemisfério Ocidental⁴⁰⁵; por outro lado, à concepção de que uma aliança

⁴⁰³ Cf., respectivamente, mensagens ao Congresso Nacional, pela ocasião de abertura da sessão legislativa de 1952 e 1954, In Getúlio Vargas. *Op. cit.*, Vol. II, 1952, p. 114, e Vol. IV, 1969, p. 135.

⁴⁰⁴ Clodoaldo Bueno. *Política externa da Primeira República: os anos de apogeu – de 1902 a 1918*. São Paulo: Paz e Terra, 2003. Cf. também artigo de Paulo R. de Almeida e de Lincoln Gordon em Paulo R. de Almeida e Rubens Barbosa (orgs.). *Relações Brasil – Estados Unidos: assimetrias e convergências*. São Paulo: Saraiva, 2006. Parte I.

⁴⁰⁵ Quase um século antes, na década de 1830, Alex de Tocqueville, já se referia ao futuro papel a ser desempenhado pelos anglo-americanos e pela Rússia dos Czares: “Existem hoje, sobre a terra, dois grandes povos que, tendo partido de pontos diferentes, parecem adiantar-se para o mesmo fim: são os russos e os anglo-americanos (...) O seu ponto de partida é diferente, os seus caminhos são diversos: não obstante, cada um deles parece convocado, por um desígnio

tácita com esse país aumentaria o poder de barganha do Brasil no continente.⁴⁰⁶ Desde então, a política externa repousaria essencialmente sobre três premissas fundamentais, constituindo-se em verdadeiro paradigma, seguido por mais de meio século nas relações internacionais do país⁴⁰⁷, a saber:

- 1) A convergência ideológica: Brasil e Estados Unidos partilhavam os mesmos valores e aspirações no que se referia à ordem internacional;
- 2) A orientação pragmática: o apoio brasileiro às posições norte-americanas no cenário global ou hemisférico deveria se dar em troca da cooperação ou ajuda dos Estados Unidos aos objetivos do Brasil.
- 3) E o critério de preponderância: as relações do Brasil com a América Latina permaneceriam subordinadas aos interesses compartilhados entre Brasil e Estados Unidos.

Certamente que nos anos posteriores, a atuação da Chancelaria brasileira não esteve circunscrita tão somente aos princípios do pan-americanismo. Os espaços mundiais eram bem amplos, e a Primeira Guerra Mundial apresentou novos cenários nos quais o Brasil passou a se movimentar e a formular novas demandas. Isto pode ser percebido, por exemplo, pelas pretensões nacionais em fazer parte, já na década de 1920, do Conselho de Segurança da Liga das Nações.⁴⁰⁸

A década de 1930, contudo, teve uma dupla face: representou ao mesmo tempo o ápice e o declínio do modelo seguido pelo Barão do Rio Branco. A crise econômica internacional impôs limites, mas também abriu possibilidades para a política exterior brasileira⁴⁰⁹. A disputa entre alemães e norte-americanos levou ao enfraquecimento do componente ideológico nas relações entre Brasil e Estados Unidos. Em consequência disso, passou a prevalecer na política do Brasil o

secreto da Providência, a deter nas mãos, um dia, os destinos da metade do mundo”. Alex de Tocqueville. *A democracia na América*. 2.a ed. Belo Horizonte/São Paulo: Editora Itatiaia/Editora da Universidade de São Paulo, 1977. p. 314-315.

⁴⁰⁶ É importante notar que os interesses do Brasil no início do século XX estiveram ligados, sobretudo, à solução das disputas e interesses fronteiriços.

⁴⁰⁷ Rubens Ricupero. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. Vol. I. São Paulo: Cultura Editores, 1996.

⁴⁰⁸ A política externa dos anos 1920 mereceu ampla reflexão de Eugênio Vargas Garcia em duas importantes obras: na primeira explora a demanda feita pelo Brasil na Liga das Nações, mostrando que a pretensão brasileira em instituições desse porte já é bastante antiga; na segunda analisa a ampliação do raio de atuação da PEB, abarcando a Europa e a América. Cf. Eugênio V. Garcia. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre/Brasília: Ed. UFGS/Fundação Alexandre de Gusmão, 2000; _____. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Editora UnB/Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

⁴⁰⁹ Francisco Corsi, *Op. cit.*, 2000.

aspecto pragmático, ou seja, a tentativa de maximizar o seu poder de barganha explorando o interesse demonstrado no país por aquelas potências.⁴¹⁰

Com o desdobramento da Segunda Guerra Mundial, o Brasil aproximou-se dos Estados Unidos, definitivamente a partir de 1942, estabeleceu uma aliança político-militar formal, e participou diretamente na Guerra, enviando para campos de Itália os febianos.

Esses compromissos entre Brasil e Estados Unidos durante o conflito, fizeram com que esse período do imediato pós-guerra fosse interpretado como um momento em que prevaleceriam “relações especiais” entre ambos. Na realidade, o que se observou foi uma insistência mal sucedida do governo de Eurico Gaspar Dutra em busca de uma colaboração norte-americana mais efetiva para o desenvolvimento econômico. A reivindicação brasileira de “parceria privilegiada” com os Estados Unidos revelou-se frustrada devido aos compromissos que o governo de Washington, hegemônico depois de 1945, assumiu em termos globais com a reconstrução europeia e com a disputa militar e ideológica contra o regime soviético.⁴¹¹

Nesse ínterim, os interesses latino-americanos de aprofundamento do regionalismo econômico foram relegados a um plano secundário, e subordinados às políticas de segurança regional⁴¹². O compromisso ideológico no relacionamento Brasil - Estados Unidos, que havia sido retomado no âmbito das “relações especiais” durante o governo Dutra, se desgastou, abrindo espaços para a vertente pragmática da atuação nacional.

Apenas com a Guerra da Coreia (1950-53) surgiram outras possibilidades de cooperação mais sólida dos Estados Unidos para a política de desenvolvimento dos países latino-americanos. Assim, nos dois primeiros anos do governo Vargas foi possível aumentar o poder de barganha do Brasil. Tal quadro foi facilitado por várias razões: a primeira delas, pela solicitação norte-americana (não atendida) de envio de tropas brasileiras para o *front* coreano; a segunda, pelo fornecimento de minerais estratégicos, importante para os esforços militares; por último, a promessa de financiamento aos programas de desenvolvimento brasileiro e a criação da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico.

⁴¹⁰ Esse fato já foi explorado em interessantes textos, por exemplo, de Roberto Gambini, que mostra as ambigüidades do governo brasileiro, oscilando entre os dois países, em busca de recursos, enquanto Ricardo Seintenfus realizou extensa obra sobre a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Os livros de Gerson Moura são referências importantes sobre esse período da história brasileira.

⁴¹¹ Amado L. Cervo, *Op.cit.*, 1994.

⁴¹² Pedro S. Malan, *Op.cit.*, 1986.

O sucesso inicial da estratégia brasileira de barganha foi resultado, em grande medida, da firme atuação dos países latino-americanos que se opuseram ao governo norte-americano no decorrer da IV Reunião de Consulta. Naquela ocasião o Brasil obteve condições entendidas como favoráveis nas negociações bilaterais com a Casa Branca.

Ainda que a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos não esgotasse as ocasiões em que se veria um dissídio de posturas entre países latino-americanos e o governo norte-americano, ela representou a primeira oportunidade no pós-guerra em que as divergências nas relações entre a América Latina e os Estados Unidos foram expressas formalmente em uma reunião multilateral e contou com o apoio da maioria dos países latino-americanos.

Até aquele momento, os encontros interamericanos do pós-guerra haviam apenas referendado a estrutura de poder político e econômico norte-americano sobre o continente. Na Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e da Segurança no Continente, de 1947, fora estabelecido o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), um acordo militar pelo qual os países latino-americanos se comprometiam a apoiar qualquer um dos signatários em caso de ameaça externa. E na IX Conferência Interamericana de 1948 criara-se a Organização dos Estados Americanos, que institucionalizava a política pan-americana desenvolvida desde a Doutrina Monroe, e permitia aos Estados Unidos manter sob controle a política interna dos países do hemisfério.⁴¹³

Logo, a Conferência de Washington se apresentava como expressão, ainda que rudimentar, de uma postura de distanciamento que gradativamente se propagaria às relações internacionais entre economias periféricas e as potências mundiais durante a Guerra Fria, na esteira da descolonização afro-asiática, apresentando uma dinâmica muito semelhante ao posicionamento expresso pelos países africanos e asiáticos na Conferência de Bandung, em abril de 1955, de onde surgiria o Movimento dos Países Não-Alinhados às superpotências em conflito. Em outras palavras, tanto a Conferência de Washington como a Conferência de Bandung assinalaram o prenúncio de uma nova conceituação dos problemas internos e externos dos países periféricos, baseada nas necessidades de desenvolvimento e de satisfação dos reclamos de uma opinião pública cética quanto a ajudas e propostas meramente retóricas.

No caso da diplomacia e da política externa brasileiras, a atuação de sua delegação à IV Reunião de Consulta pode ser entendida como uma primeira manifestação no pós-guerra de um

⁴¹³ Gerson Moura, *Op. cit.*, 1996.

padrão diplomático, inaugurado ainda no Estado Novo e retomado no segundo governo Vargas, que esteve assentado na multilateralização e na barganha nacionalista-pragmática com os Estados Unidos, e ganharia contornos diversos e se consolidaria nos governos de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart.⁴¹⁴

Em outras palavras, a vinculação entre subdesenvolvimento e instabilidade política – entre problemas econômicos e políticos – retornaria em outras oportunidades em que os interesses da América Latina divergiram dos propósitos dos Estados Unidos, como por exemplo na Operação Pan-Americana de Juscelino Kubitschek e na Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart.⁴¹⁵

Tais governos brasileiros, ao reformularem suas políticas exteriores, não apenas colocavam-se em consonância com as necessidades postas pelo desenvolvimento nacional, mas também expressavam parte da opinião de uma sociedade que ao longo do pós-guerra ganhou consciência das condições em que se encontrava o país, cujos interesses nem sempre coincidiam com os das superpotências, mas que aproximava o Brasil a outros países que padeciam dos mesmos males.

Paralelamente a essa nova postura da política exterior brasileira, a experiência da cooperação econômica bilateral, acentuada pela Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, entre 1951 e 1953, ganharia profundidade como perspectiva de atrelamento das relações exteriores aos desígnios desenvolvimentistas do país. Aproveitando-se das estruturas técnicas e institucionais prévias, a formação em maio de 1953 do Grupo Misto de Estudos BNDE-CEPAL, sob a direção de Celso Furtado, surgiria como uma possibilidade de garantir a continuidade das conquistas que um planejamento partilhado internacionalmente do desenvolvimento econômico e social poderia trazer. Dois anos depois, o grupo divulgaria o relatório final de seus trabalhos - "Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira - período de 1955-1962" -, que constituiria a base do Programa de Metas do governo Juscelino Kubitschek.

Essa nova dinâmica das políticas interna e externa brasileiras, aliada a uma crescente crise do paradigma das “relações especiais” Brasil – Estados Unidos, levaria o país também à busca de uma maior aproximação com os países sul-americanos, como nas propostas de integração do

⁴¹⁴ Cf. Nilo Odália. O Brasil nas relações internacionais: 1945-1964. In MOTA, Carlos G. (org.). Brasil em Perspectiva. 7.ed. São Paulo: Difel, 1976. p. 350-367; Paulo Vizentini, *Op. cit.*, 2004.

⁴¹⁵ Clodoaldo Bueno, *Op.cit.*, 2000.

Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile), da ALALC (Área Latino Americana de Livre Comércio)...

Enfim, a postura pragmática da diplomacia e da política exterior brasileiras, aspecto marcante na atuação do país na Conferência de Washington e no planejamento econômico bilateral do pós-guerra, teriam como desdobramento a construção de uma política externa baseada na perseguição de uma maior autonomia para a inserção internacional do país, ganhando destaque, por conseguinte, as relações exteriores com os países latino-americanos.

Considerações Finais

A proposta de repensar o percurso trilhado pela política exterior do segundo governo Vargas para os Estados Unidos, desde sua formulação e persecução até os resultados alcançados, teve a pretensão de compreendê-la enquanto um processo único. O segundo governo Vargas defendia as relações exteriores, sobretudo, enquanto um instrumento de consecução do seu projeto de desenvolvimento. Daí, portanto, sua política externa de privilegiar as demandas de caráter econômico-financeiro e submetê-la a sorte de todas as inflexões da dinâmica política doméstica e internacional. Vale dizer, a política exterior varguista não teve um sentido em si mesma, mas enquanto ferramenta deveria adequar-se às dificuldades do trabalho. Entendê-la como um processo significa, portanto, buscar suas finalidades, os objetivos por que atuava e em vista dos quais estabelecia sua ação tática, bem como suas causalidades, as forças que a impulsionavam, a pressionavam e que pretendiam redefini-la.

A estratégia de barganha, conforme denominamos a política externa varguista para os Estados Unidos, repousava fundamentalmente sobre uma contradição de princípios, isto é, pretendia ceder para conquistar e vice-versa – aspecto fundamental que a torna difícil de compreender como uma totalidade. Um desdobramento direto desta característica é a forma ou a tática utilizada na perseguição de seus propósitos, ora assinalando com uma maior aproximação ora propugnando pelo afastamento, dependendo das condições e possibilidades que se apresentavam a curto e médio prazo. O pragmatismo tornava-se um recurso inerente a essa postura.

Não obstante, o segundo governo Vargas tentou constantemente articular os termos de uma barganha, de uma estratégia de política exterior, nem sempre possíveis, e que se apresentavam dissociados aos olhos dos coevos, fomentando as paixões mais antagônicas. Sua coerência, entretanto, deriva do fato de se ter apresentado como uma estratégia realista (possível e factível) a ser explorada até as últimas conseqüências, a serviço de um projeto econômico de desenvolvimento de grande envergadura.

Enquanto estratégia fortuita, ou seja, um elemento técnico da atuação diplomática, presente em qualquer negociação, a barganha aparece em qualquer governo. O que a distingue

para o segundo período Vargas é tê-la adotado como uma política de Estado, em um momento transitório na forma e conteúdo do relacionamento entre Brasil e Estados Unidos.

Em traços gerais, a estratégia de barganha significou uma luta contra os resquícios do mito das “relações especiais” inaugurado meio século antes, mas abandonado com a guerra fria. Em outras palavras, representou a adoção de uma nova postura, distinta do alinhamento tradicional que repousava em uma crença no pan-americanismo, para assumir um alinhamento propositivo e crítico, porque negociado.

A polarização ideológica nacionalismo *versus* entreguismo, presente no tratamento das relações internacionais do Brasil daquele período pela sociedade, pode ser entendido como expressão aparente da contradição entre um paradigma falido e um distinto padrão de relacionamento pautado pelo desenvolvimento capitalista industrial. Contradição esta que se transmutava na atuação de determinados *policy-makers* do Estado, como por exemplo, o ministro João Neves da Fontoura, partidário de uma barganha mais idealista, retórica, no sentido de conscientizar os Estados Unidos da importância estratégica do Brasil.

E de fato, a tática pragmática da estratégia de barganha favorecia também a sustentação de uma perspectiva mais retórica das negociações com os Estados Unidos. Até 1952 a barganha privilegiou a perspectiva da cooperação e da reciprocidade, em vista da possibilidade de uma articulação exitosa entre os termos político-militares e econômico-financeiros que as conversações bilaterais indicavam.

A partir de 1953, contudo, quando a mudança de governo em Washington tornou explícita a fragilidade daquela perspectiva em que se pautava a estratégia de barganha, devido à perda do monopólio brasileiro sobre as fontes de recursos minerais e o fim do conflito coreano, Vargas passaria a investir – paralelamente à estratégia anterior – em uma estratégia de negociação baseada em uma forte pressão ideológica, calcada em arroubos nacionalistas que não buscavam repelir o capital estrangeiro, mas criar brechas de barganha para atraí-lo.

Essa ênfase na dimensão ideológica da barganha teria sido uma estratégia bem sucedida não fosse a frágil base de apoio político interno à postura de Vargas, condição aliás da qual a diplomacia norte-americana tinha plena consciência.

A possibilidade de sucesso do nacionalismo “possível” de Vargas como elemento de barganha talvez tivesse sido maior que a ênfase de reciprocidade da estratégia anterior na persecução dos objetivos desenvolvimentistas. Embora nos EUA o governo republicano primasse

pela racionalização dos gastos orçamentários, havia por outro lado uma declarada obsessão em conter o avanço do comunismo nas regiões periféricas. O nacionalismo, ainda que bem distinto do comunismo em sua proposta política, era potencialmente subversivo para os planos liberalizantes norte-americanos. Daí, portanto, seu poder estratégico de ampliar e potencializar as condições da barganha.

Para o êxito do nacionalismo como fator de barganha, todavia, necessitaria Vargas de uma correlação de forças que sustentasse tal estratégia, que ao final mostrou-se contraproducente e vacilante em recompor a base populista de apoio, tanto pelo lado dos trabalhadores como (e sobretudo) da burguesia industrial.

Nesse sentido, o fracasso da barganha externa não residiu somente e de forma determinante no fato de depender de decisões que se processavam externamente, mas, sobretudo, em não poder contar com uma base de apoio que desce sustentação a sua estratégia de negociação.

Por isso não podemos pensar na ação externa do governo Vargas somente por meio dos termos tradicionais da estratégia diplomática, mas também incluindo a importância do nacionalismo como um recurso de pressão política que, apesar de presente no arranjo populista, era por isso mesmo muito frágil.⁴¹⁶

Diante do que foi visto, não é possível sustentar que o governo Vargas tenha priorizado as negociações econômicas em detrimento das questões políticas, sugerindo que o alinhamento político e ideológico era um eixo inflexível e inegociável da sua política externa. E por isso, em outras palavras, teria sustentado uma política externa ambígua, ora buscando a aproximação ora o afastamento em relação aos EUA, com medidas contingenciais cujo objetivo era alcançar a máxima conciliação política interna. Ao contrário, a aproximação e o distanciamento eram partes de uma estratégia coerente, cujos propósitos eram arquitetados em médio prazo, mas que nem sempre obteve o resultado pretendido.

⁴¹⁶ Carlos E. Martins. Brasil – Estados Unidos: dos 60 aos 70. *Caderno Cebrap*, n. 9, 1975. Segundo o autor, o caráter moderado “em grau e alcance” do nacionalismo varguista deve-se ao fato de que o “pólo antinacional” era representado por uma força social que permanecia interna, embora se distinguisse pelos seus interesses externos. Essa internalização da disputa política dava-se, portanto, em torno da apropriação e realocação dos recursos constantes das receitas de exportação, pelos quais se defrontavam a coalisão dominante, sob liderança do Estado, e os interesses nacionais vinculados com o exterior.

Esse vaivém da postura do governo Vargas expressava uma estratégia possível e com perspectivas alvissareiras, que incessantemente articulou a dimensão econômica (é claro tratava-se de uma política externa para o desenvolvimento) às possibilidades políticas e ideológicas do país no contexto internacional e doméstico.

Enfim, tratava-se de relações marcadas pela assimetria de poder político e econômico entre Brasil e Estados Unidos, em que a dependência financeira do Brasil digladiou-se constantemente com a petulância de uma política externa e de uma diplomacia que ensaiava os primeiros passos em busca de sua autonomia.

Referências

Arquivos e fontes publicadas:

ALMEIDA, Rômulo de (Depoimento, 1980). Rio de Janeiro, FGV/CPDOC – História Oral, 1990.

Anais da Câmara dos Deputados Federais. Congresso Nacional, Brasil. Acesso: www.camara.gov.br/publicacoes.

Arquivo Getúlio Vargas – CPDOC/FGV.

Arquivo Oswaldo Aranha – CPDOC/FGV.

CMBEU. *Relatório Geral da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos*, 1954.

CPDOC/FGV. - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Fundação Getúlio Vargas.

EXPOSIÇÃO DO MINISTRO JOÃO NEVES DA FONTOURA aos membros das Comissões de Relações Exteriores do Senado Federal e de Diplomacia e Tratado da Câmara dos Deputados e aos Líderes dos Partidos Nacionais com Assento no Parlamento, em 29 de maio de 1951. Serviço de Publicações. Ministério das Relações Exteriores, 1951.

MORRIS, Richard B. *Documentos básicos da história dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

MRE. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro, Serviços de Publicações da Divisão de Documentação, 1951 e 1952.

RÃO, Vicente (depoimento, 1976). Rio de Janeiro, FGV/CPDOC – História Oral, 1979.

SYRETT, Harold C. *Documentos Históricos dos Estados Unidos*. São Paulo: Cultrix, 1980.

TRUMAN, H. *Address Opening the Meeting of the Foreign Ministers of the American Republics*. Disponível em <<http://www.trumanlibrary.org/>>. Acesso em 10/10/2008.

VARGAS, Getúlio. *A campanha presidencial*. São Paulo: Livraria José Olympio, 1951.

_____. *A política nacionalista do petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1964.

_____. *O Governo Trabalhista no Brasil*. Vol. I. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952.

_____. *O Governo Trabalhista no Brasil*. Vol. II. Rio de Janeiro: José Olympio, 1954.

_____. *O Gôverno Trabalhista do Brasil*. Vol III. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.

_____. *O Gôveno Trabalhista do Brasil*. Vol. IV. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.

WASHINGTON. *Acta Final*. Unión Panamericana. Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. División de Conferencias y Organismos. Departamento Jurídico y de Organismos Internacionales, 1951. Disponível em <www.oas.org>, Acesso em 04/12/2008.

Bibliografia:

ALMEIDA JR., Antonio M. Do declínio do Estado Novo ao Suicídio de Getúlio Vargas. In FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Vol. X. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

ALMEIDA, Hamilton. *Sob os olhos de Perón: o Brasil de Vargas e as relações com a Argentina*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do liberalismo econômico. In ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. Vol. I. São Paulo: Edusp, 1996.

ALMEIDA, Paulo Roberto de e BARBOSA, Rubens (org.). *Relações Brasil – Estados Unidos: assimetrias e convergências*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALMEIDA, Paulo Renan de. *Perón-Vargas-Ibañez – Pacto ABC – Raízes do Mercosul*. Rio Grande do Sul: Edipucrs, 1998.

ALMEIDA, Rômulo de. A política econômica do segundo governo Vargas. SZMRECSÁNYI, Tamás e GRANZIERA, Rui G. (org.). *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.

ALMEIDA, Rômulo de. Prefácio. In D'ARAÚJO, Maria C. S. *O segundo governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992. (Série Fundamentos; 90).

ALVES, Vágner Camillo. *Da Itália à Coréia: decisões sobre ir ou não à guerra*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

AMBROSE, Stephen E. *Rise to Globalism: American foreign policy until 1938*. 7. ed. New York: Penguin Books, 1993.

BAER, Werner. *A economia brasileira*. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1996.

BANDEIRA, Luiz A. M. *Formação do império americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. *Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989.

_____. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina – Brasil (1930-1992)*. 2.ed. São Paulo: Ensaio, 1995.

_____. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois séculos de história)*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BASTOS, Pedro P. Z. *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. Tese (doutorado), Universidade Estadual de Campinas, 2001.

_____. *A dinâmica do nacionalismo varguista: o caso de empresas estatais e filiais estrangeiras no ramo de energia elétrica*. Trabalho apresentado à Anpec, 2006.

_____. Desenvolvimento Incoerente? Comentários sobre o projeto do segundo governo Vargas e as Idéias Econômicas de Horácio Lafer (1948-1952). *Revista Economia*, Selecta, Brasília (DF), v.6, n.3, p.191-222, dez. 2005.

BOITO JR., Armando. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BRANDI, Paulo. *Vargas: da vida para a história*. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

BRIGAGÃO, Clóvis. Cancelamento do Acordo. *Rev. Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, n.21, 1978.

BUENO, Clodoaldo. *Política externa da Primeira República: os anos de apogeu – de 1902 a 1918*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

_____. Relações Brasil – Estados Unidos (1945-1964). In ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico*. Vol. III. São Paulo: Edusp, 2000.

CARDOSO, Fernando H. e FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 8. ed. revista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CERVO, Amado L. e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2ª ed. Brasília: UNB, 2002.

CERVO, Amado L. *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.

_____. Relações Internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado L. (org.) *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Unb, 1994.

CHOMSKY, Noam. The cold war and the superpowers. *Monthly Review*, v.33, n.6, 1981.

COHN, Gabriel. *Petróleo e nacionalismo*. São Paulo: Difel, 1968.

CORSI, Francisco L. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

_____. Política econômica e nacionalismo no Estado Novo. In SZMRECSÁNYI, Tamás e SUZIGAN, Wilson (org.). *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Hucitec, 1997.

COSTA, Mônica Medrado da. *Relatório sobre a campanha eleitoral de 1950*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1979.

COUTINHO, Luciano e BELLUZZO, Luiz G. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da econômica mundial no pós-guerra. In *Estudos CEBRAP*, Rio de Janeiro: Vozes, 1978.

COX, Robert W. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In GILL, Stephen (org.). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. New York: Cambridge University Press, 1994.

CRUZ, Adelina M. A. Novaes. et. al. (org.). *Impasse na democracia brasileira, 1951-1955: textos e documentos*. RJ: FGV, 1983.

D'ARAÚJO, Maria C. S. *O segundo governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política*. 2.ed. São Paulo: Ática, 1992. (Série Fundamentos; 90).

DRAIBE, Sonia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUROSELLE, Jean B. *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília: Unb: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

FERREIRA, Jorge (org.). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FIORI, José L. O Poder Global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In FIORI, José L. (org.). *O Poder Americano*. 2º ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

_____. Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras – Leitura política de uma industrialização tardia. In FIORI, José L. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

_____. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. *Novos Estudos Cebrap*, n. 40, nov. 1994.

FONSECA, Pedro C. D. *Vargas: o capitalismo em construção*. 1ª reimpressão. São Paulo: brasiliense, 1999.

_____. Nacionalismo e Economia: o segundo governo Vargas. In SZMRECZÁNYI, Tamás e SUZIGAN, Wilson (org.). *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. Hucitec: São Paulo, 1997.

GAMBINI, Roberto. *O duplo jogo de Getúlio Vargas*. São Paulo: Edições Símbolo, 1977.

GARCIA, Eugênio V. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Editora UnB/Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

_____. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre/Brasília: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

GARDNER, Richard N. *La diplomacia del dólar y la esterlina*. Buenos Aires: Troquel, 1966.

GILPIN, Robert. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Brasília: Ed. Unb, 2002.

GOLDENSTEIN, Ligia. *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

GOMES, Ângela de C. (org.). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GOMES, Ângela de C. e D'ARAÚJO, Maria C. *Getulismo e Trabalhismo*. São Paulo: Ática, 1989.

GRAMSCI, Antônio. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. In *Cadernos do Cárcere*, Vol. III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GUIMARÃES, Samuel P. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. 2 ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2007.

HILTON, Stanley E. The United States, Brazil, and the Cold War, 1945-1960: End of the Special Relationship. *The Journal of American History*, vol.68, n.3, Dec., 1981.

HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1990.

_____. A política externa do segundo governo Vargas. In ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. Vol. I. São Paulo: Edusp, 1996.

HOBBSBAWN, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1990)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930 - 1970)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

JAGUARIBE, Hélio. Prefácio. In CRUZ, Adelina M. A. Novaes. et. al. (org.). *Impasse na democracia brasileira, 1951-1955: textos e documentos*. RJ: FGV, 1983.

KOLLERITZ, Fernando. Nacionalismo não é para quem quer (Segundo Período Vargas), 1951-1954. In *Revista de História*, v. 7, São Paulo, 1988.

LEOPOLDI, Maria A. P. O difícil caminho do meio: Estado, burguesia e industrialização no segundo governo Vargas (1951-54). In GOMES, Ângela de C. (org.). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

LESSA, Carlos e FIORI, José L. Houve uma política nacional-populista? *XII Encontro Nacional de Economia*. São Paulo, ANPEC, 1984.

LIMA, Valentina da R. (coord.). *Getúlio: uma história oral*. 2.ed. Rio de Janeiro: Record, 1986.

MALAN, Pedro S. Relações econômicas internacionais do Brasil (1946-1964). In FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 2.ed. Vol. IV. São Paulo: Difel, 1986.

MARTINS, Carlos E. Brasil – Estados Unidos: dos 60 aos 70. *Caderno Cebrap*, n. 9, 1975.

MELLO, João M. C. de. *O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MORRAY, Joseph P. *Origens da Guerra Fria: de Yalta ao Desarmamento*. RJ: Zahar, 1961.

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

_____. *A campanha do petróleo*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. As razões do alinhamento: a política externa brasileira no após-guerra, 1946-1950. *Revista de Política Internacional*. Rio de Janeiro, n.27, 1985.

_____. Segurança Coletiva continental: o sistema interamericano, o TIAR e a Guerra Fria. In: ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. Vol. I. São Paulo: Edusp, 1996.

NEGRO, Antonio L. e SILVA, Fernando T. Trabalhadores, sindicatos e política (1945-1964). In FERREIRA, Jorge. e DELGADO, Lúcia. (orgs.). *O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Vol. III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

- ODÁLIA, Nilo. O Brasil nas relações internacionais: 1945 a 1964. In MOTA, Carlos G. (org.). *Brasil em Perspectiva*. 7ª ed. São Paulo: Difel, 1976.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. 2 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- PECEQUILO, Cristina S. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.
- RABE, Stephen G. *Eisenhower and Latin American: the foreign policy of Anti-communism*. University of North Carolina Press, 1988.
- RECKZIEGEL, Ana L. G. S. *O Pacto ABC: as relações Brasil-Argentina na década de 1950*. Rio Grande do Sul: Ediupf, 1996.
- RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. Vol. I. São Paulo: Cultura Editores, 1996.
- ROCK, David. War and Postwar Intersections: Latin America and the United States. In _____. (org.). *Latin America in the 1940s: war and postwar transitions*. University of California Press, 1994.
- SARAIVA, José F. S. *Relações Internacionais: dois séculos de História entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Vol. II. Brasília: IBRI, 2001.
- SCHILLING, Voltaire. *EUA x América Latina: as etapas da dominação*. 2. ed. Rio Grande do Sul: Mercado Aberto, 1984.
- SEITENFUS, Ricardo A. S. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos (1930-1942)*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo Branco*. 8.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- SODRÉ, Nelson W. *História Militar do Brasil*. 3ed. Civilização Brasileira, 1979.
- SZMRECSÁNYI, Tamás e GRANZIERA, Rui G. (org.). *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.
- TOCQUEVILLE, Alex de. *A democracia na América*. 2.a ed. Belo Horizonte/São Paulo: Editora Itatiaia/Editora da Universidade de São Paulo, 1977.
- VIANA, Márcia M. D. *A Comissão Mista Brasil – Estados Unidos no contexto do II Vargas*. Dissertação de mestrado em Economia, Unb, 1980.
- VIANNA, Sérgio B. e VILELLA, André. O pós-guerra (1945-1955). In GIAMBIAGI, F. e VILELLA, A. (orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- VIANNA, Sérgio B. *A política econômica do Segundo Governo Vargas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

_____. Política Econômica Externa e Industrialização: 1946 – 1951. In ABREU, M. de P. (org.). *A Ordem do Progresso – Cem anos de Política Econômica Republicana 1889 – 1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In ABREU, M. de P. (org.) *A Ordem do Progresso - Cem anos de Política Econômica Republicana 1889 – 1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

VIZENTINI, Paulo F. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2004.

WEISS, Michael. A Comissão Mista Brasil – Estados Unidos e o mito da “relação especial”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, v.29, n.115-116, 1986/2.