

## **A II GUERRA MUNDIAL E A POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA: A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO.**

Francisco Luiz Corsi<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo discute a política econômica externa do Brasil no período da II Guerra Mundial, considerada um dos pilares centrais do projeto nacional de Vargas. Especial atenção é dada ao problema do financiamento externo da acumulação de capital, pois dele dependia o avanço da industrialização em um contexto em que os fluxos de capitais estavam condicionados por acordos e alinhamentos políticos. Para a compreensão da política externa nesta fase é preciso discutir o projeto de Vargas para o Brasil, o que só pode ser feito a partir do processo de formulação desse projeto, que não nasceu pronto. O projeto de Vargas apesar de voltado para o mercado interno, para a industrialização e para o fortalecimento do capital nacional, propunha a ampla participação do capital estrangeiro na economia, desde que este se subordinasse aos interesses nacionais.

**Palavras Chave:** Política Externa, Projeto Nacional, Desenvolvimento Econômico, II Guerra Mundial e Financiamento

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor de História Econômica e Economia Política da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Desenvolve pesquisa relativa a política econômica externa do Brasil e da Argentina entre 1930 e 1960. [fcorsi@uol.com.br](mailto:fcorsi@uol.com.br)

**Abstract:** The article discusses the external economic policy in Brazil in the period of World War II, considered one of the central pillars of the national project of Vargas. Special attention is given to the problem of external financing of capital accumulation, because it depended on the progress of industrialization in a context in which capital flows were conditioned by political agreements and alignments. To the understanding of foreign policy at this stage it is necessary to discuss the Vargas' project for Brazil, which can only be done from the formulation process of this project, which was born not ready. Vargas' project despite facing the internal market, for industrialization and for the strengthening of the national capital, proposed the broad participation of foreign capital in the economy, since this is subordinate to national interests.

**Keywords:** Foreign Policy, National Project, Economic Development, World War II and Financing

## 1 Introdução

O presente artigo trata da política econômica externa do Brasil no período da II Guerra Mundial<sup>2</sup>. Consideramos que a política externa neste período foi estratégica para o projeto nacional<sup>3</sup> de Vargas, pois a questão do financiamento externo do desenvolvimento ganhou enorme importância diante da necessidade de ampliar o acesso a capitais e a tecnologias necessários ao avanço da industrialização em um contexto em que isto era condicionado por acordos e alinhamentos políticos. Para a compreensão da política externa nesta fase é preciso discutir o projeto de Vargas para o Brasil, o que só pode ser feito a partir do processo de formulação desse projeto.

A partir década de 1930 abriram-se novas possibilidades de desenvolvimento para os países periféricos que já tinham alcançado certo patamar de desenvolvimento econômico. Estas novas possibilidades se inserem no quadro de relativa desarticulação da economia mundial e de crise estrutural do capitalismo, marcada pela I Guerra Mundial, Revolução Russa, Grande Depressão dos anos 1930 e II Guerra Mundial. A Grande Depressão acarretou uma significativa redução do comércio, dos empréstimos e dos investimentos internacionais. O sistema monetário internacional desmoronou e formaram-se áreas restritas de comércio e de circulação para diferentes moedas. Em pouco tempo, delineou-se uma tendência de fechamento das economias nacionais por meio de variadas medidas protecionistas. O Estado passou a intervir de forma crescente na economia com o objetivo de regulá-la e fomentá-la. As lutas cada vez mais acirradas por zonas de influência e as políticas expansionistas da Itália, do Japão e da Alemanha, que questionavam o *status quo* contribuíram sobremaneira para a deflagração da II Guerra Mundial. Estes processos foram importantes para por fim a economia mundial aberta (HOBSEBAWM, 1995).

---

<sup>2</sup> Este artigo, com algumas alterações, baseia-se na apresentação realizada no Simpósio Internacional: O Brasil na Segunda Guerra Mundial, organizado pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense.

<sup>3</sup> Projetos nacionais não são aqui entendidos como projetos que congregam toda a nação, mas como projetos de classes e de frações de classes para a nação. Estes projetos não podem ser considerados acabados, pois sofrem inflexões em razão das lutas sociais e dos mutantes contextos internos e externos (CORSI, 2000).

As profundas transformações na ordem internacional decorrentes desses eventos tiveram múltiplos impactos na periferia. Na América Latina, muitos países que tinham maior densidade econômica, sobretudo o Brasil, o México e a Argentina, paulatinamente redirecionaram suas economias para o mercado interno, seguindo tendência mais geral observada na economia mundial. Os projetos nacionais de desenvolvimento que surgiram na região nesse período, como o varguismo e o peronismo, fazem parte desse contexto, que abriu espaços para a autonomia e o desenvolvimento nacional e explicitou os limites das economias agrário-exportadoras. Contudo, as determinações externas, por mais importantes que sejam, sozinhas, não são suficientes para explicar o desenvolvimento de qualquer país. É preciso levar em conta a dinâmica social, política e econômica interna de cada país e como esta se articula com as tendências da economia mundial.

A Revolução de 1930 abriu novas possibilidades de mudanças estruturais e de desenvolvimento para o Brasil. Os anos iniciais da década de 1930 foram de grande instabilidade política e econômica, com diferentes projetos em luta (PANDOLFI, 2003). Não estava decidido ainda por quais caminhos seguiria a economia brasileira. A vitória do projeto de Vargas, configurada na instauração do Estado Novo, não estava inscrita na revolução. Este projeto era algo não muito definido naquele momento.

O projeto de Vargas não nasceu acabado, ganhou consistência ao longo do período 1930-1945, sobretudo no Estado Novo. O Brasil, como já sobejamente discutido pela literatura, respondeu a Grande Depressão adotando uma política econômica de caráter heterodoxo, centrada na política de defesa do café, que contribuiu sobremaneira para a rápida recuperação da economia e para o desencadeamento do processo de industrialização (FURTADO, 1982; CANO, 2000). Paralelamente, desencadearam-se os processos de centralização política, que culminou com a implantação da ditadura em 1937, e de intervenção crescente do Estado na economia, cabendo destacar a criação de inúmeros organismos de regulação e fomento setorial.

Também foi importante a paulatina introdução da legislação trabalhista e do sindicato corporativo controlado pelo Estado. Legislação de grande relevância para o reconhecimento dos direitos sociais dos trabalhadores e para a regulação das relações entre o trabalho e o capital no espaço urbano. O controle do movimento operário foi uma alavanca para impulsionar a acumulação de capital. Neste processo, Vargas lançou as bases do Estado desenvolvimentista (OLIVEIRA, 2003; FIORI, 1995). Vargas paulatinamente conseguiu articular uma ampla, heterogênea e instável aliança de classes, que se baseava no apoio de setores da burguesia agrária, financeira, comercial e industrial e da classe trabalhadora ao governo. A articulação desses dispares interesses tinha como ponto principal de convergência o desenvolvimento calcado no mercado interno, que cada vez mais parecia, naquele contexto, como a melhor estratégia (talvez a única viável) para o Brasil (CORSI, 2012)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Talvez seja importante fazer um esclarecimento a respeito da burguesia agrária, que cindida defendia dois projetos para o Brasil. Os setores voltados para as exportações continuaram a defender um país sobretudo agrícola e inserido na economia mundial conforme as suas vantagens comparativas. Outros setores, bastante heterogêneos, que tinham no mercado interno seu espaço de acumulação de capital, defendiam a necessidade de ampliar e diversificar o mercado nacional, embora isso não significasse necessariamente uma defesa da industrialização. Muitos desses últimos setores, que outrora tinham tido uma considerável atividade exportadora e que já há algum tempo tinham passado a depender da economia interna, como o caso da produção de açúcar, passaram de maneira crescente, em um contexto adverso para as exportações, a apostar na expansão do mercado interno. Esta cisão é fundamental para a compreensão da possibilidade que se abriu para Vargas articular uma base social e política consistente para o projeto de desenvolver o mercado interno centrado na industrialização, apesar da instabilidade dessa ampla aliança desenvolvimentista.

Contudo, não é possível caracterizar a política econômica do período 1930-1937 como uma nítida expressão de um consistente programa industrializante, apesar das indicações neste sentido. A insistência em assinar acordos comerciais com cláusula de nação mais favorecida, cabendo destacar o acordo de 1935 com os EUA; a inexistência de uma política seletiva de controle de importações que favorecesse o desenvolvimento industrial; a prioridade conferida ao pagamento da dívida externa no dispêndio de divisas e a flexibilização progressiva do câmbio quando a situação externa apresentou pequena melhora em meados da década de 1930 são alguns exemplos que sugerem certa falta de consistência do programa de Vargas, embora muitas outras medidas adotadas no mesmo período tenham contribuído para o avanço da industrialização. Todavia, somente no Estado Novo, as vésperas da II Guerra, esboçou-se um projeto nacional de desenvolvimento centrado no mercado interno e na industrialização. Apesar de não encontramos um programa formalmente definido, as ações e as propostas estatais denotavam uma estratégia nesta direção. Como indicativo dessa evolução podemos destacar o seguinte: 1 - a decretação da moratória da dívida externa e do monopólio do câmbio em 1937, visando resguardar as parcas divisas para assegurar as importações necessárias a continuidade do crescimento da economia; 2 - a intensificação do comércio compensado com a Alemanha e a assinatura de um acordo com a empresa alemã Krup para o fornecimento de armas, o que implicava certo afastamento em relação aos EUA; 3 - o fato da Constituição outorgada de 1937 aprofundar a legislação nacionalista em relação aos Códigos de Minas e Águas, estabelecendo a nacionalização dos recursos naturais, das indústrias essenciais ao país e dos bancos e das companhias de seguros; 4 - a adoção de medidas para aprofundar a integração do mercado interno, como um programa de expansão dos transportes, a chamada "marcha para o oeste" e a abolição dos impostos interestaduais; 5 - a criação de inúmeros organismos de fomento e regulação em setores chave, como o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), o Conselho de Minas e Energia (CME) etc.; 6 - a introdução de um imposto sobre operações cambiais com objetivo de formar um fundo de investimento estatal; 7 - a proposta de introdução do salário mínimo; 8 - o anúncio do Plano de obras Públicas e Reparcelhamento

da Defesa Nacional (1939), que visava o desenvolvimento da indústria de base e da infraestrutura e o rearmamento das forças armadas. Embora muito deficiente em vários aspectos, não passando de um orçamento de investimento com recursos próprios, o plano apontava o sentido industrializante da política do governo; 9 - a utilização da política fiscal como instrumento de fomento do crescimento; 10 - a implantação da grande siderurgia como projeto prioritário do Estado; 11- o fortalecimento da ideia de tornar o Brasil uma potência regional (CORSI, 2000).

## **2 A questão do financiamento do desenvolvimento e a II Guerra Mundial**

Este projeto enfrentava inúmeros obstáculos, dentre eles a difícil questão do financiamento interno e externo da acumulação de capital. No campo interno, as classes dominantes eram resistentes a majoração dos impostos necessária para dotar o Estado de maiores recursos (FIORI, 1995) e havia enorme dificuldade para a centralização de capitais devido as fragilidades do sistema bancário e do mercado de capitais. Vargas buscou articular um esquema interno de financiamento<sup>5</sup> baseado na criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI), criada em 1937, na mobilização dos recursos das caixas de aposentadoria por meio do Decreto 1918 de agosto de 1937, que estabelecia que estes institutos poderiam financiar investimentos com garantias hipotecárias com seus recursos, e na criação de um fundo de investimento a partir do imposto sobre operações cambiais. Medidas adotadas entre 1937 e 1939. Vargas em discursos proferidos à época assinalava a

---

<sup>5</sup> Seguindo Goldeinstein (1994, p. 57-59), consideramos que esquema de financiamento, ou padrão de financiamento, consiste "na forma pela qual os recursos são mobilizados em uma economia capitalista. Depende, portanto, de como se dá a articulação do conjunto de agentes responsáveis pela mobilização dos fundos. Ou seja, resulta antes de mais nada das relações de poder existentes entre o Estado e o setor privado nacional, o Estado e o resto do mundo, o setor privado nacional com o resto do mundo, e entre os diferentes segmentos do setor privado doméstico entre si - setores produtivo, bancário e agrário -, além das relações entre estes três agentes - Estado, capital nacional e capital internacional - e os diferentes segmentos da classe trabalhadora".

possibilidade de financiar o desenvolvimento a partir da mobilização nacional. Em 1938, em entrevista concedida na cidade de São Lourenço, ao defender o seu programa de desenvolvimento da economia do país que acabara de esboçar, Vargas assinalou:

Para esses empreendimentos, é necessário mobilizar grandes capitais. Entretanto, não me parece que, sem maior exame, devamos continuar afirmando um exagero de expressão que resultou em lugar comum: a dependência do progresso brasileiro das inversões de capital estrangeiro e que, sem ele, nada será possível fazer [...] A grande tarefa do momento, no nosso país, é a mobilização de capitais nacionais (apud CORSI, 2000, p. 79).

Este esquema, era, entretanto, claramente insuficiente para enfrentar a situação. A introdução de impostos específicos, de planos de desenvolvimento e de organismos de fomento com recursos próprios, minorou os problemas nesta área ao conseguir manter ao longo do período em pauta as receitas públicas em percentuais mais ou menos estáveis em relação ao PIB (cerca de 10%), mas nem de longe representaram uma solução (SZMRECSÁNYI e COUTINHO, 1987; CORSI, 2000)<sup>6</sup>.

No campo externo, os obstáculos também eram de monta. Avançar na industrialização requeria incrementar as importações de máquinas, equipamentos e matérias-primas em virtude do limitado setor produtor de bens de capital da indústria brasileira. A situação era agravada pelo baixo desempenho das exportações e pelos reduzidos fluxos de capitais externos, ao que se somava a necessidade de incrementar as importações de armamentos. A economia de divisas decorrente da suspensão do pagamento da dívida externa em 1937 não era suficiente para viabilizar o financiamento externo, embora tenha permitido manter as importações de bens de capital em um patamar relativamente elevado em uma situação de penúria cambial como a observada à época<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Embora as questões relativas ao financiamento externo e interno estejam bastante articuladas, no presente artigos trataremos fundamentalmente das primeiras.

<sup>7</sup> Entre 1936 e 1937, as importações de máquinas e ferramentas cresceram de cerca de 3,5 milhões de libras para cerca de 5,3 milhões e as de aço e ferro manufaturado de 1,9 para 2,9 milhões de libras. Foram os itens da pauta de importações que mais cresceram. Em virtude das dificuldades cambiais, as importações



No contexto de relativa desarticulação da economia mundial e de acirramento dos conflitos interimperialistas, a articulação de financiamento externo implicava em alinhamentos políticos. Porém, as classes dominantes, o governo e os militares, como assinalou Moura (1980), estavam divididos quanto as alianças externas do Brasil. A Alemanha estava aparentemente disposta a fornecer os bens de capital e as armas de que o Brasil necessitava via comércio de compensação<sup>8</sup>. Mas optar por essa saída, antes do estouro da guerra, provavelmente implodiria as bases de sustentação do Estado Novo e deixaria o Brasil à mercê das represarias dos EUA, que estavam geograficamente muito mais próximos e eram os nossos principais parceiros comerciais, apesar do forte incremento do comércio com a Alemanha entre 1934 e 1938, que chegou a ser nossa segunda parceira comercial, ameaçando em algumas categorias de produtos a posição dos EUA. Este país, neste momento, não parecia disposto a financiar o desenvolvimento brasileiro, preocupava-se mais com problemas relativos ao comércio brasileiro com a Alemanha e à dívida externa. O fato do Brasil exportar grandes quantidades de algodão para os alemães incomodava bastante os EUA, que eram os maiores produtores do produto<sup>9</sup>. (WIRTH, 1973; MOURA, 1980; CORSI, 2000). Neste contexto, o governo Vargas oscilava entre ambas as potências, mas sem lograr atrair os almejados financiamentos. Política que Moura (1984) denominou de "equidistância pragmática."

---

caíram até 1940 (ABREU, 1999). Entretanto, para estes anos, segundo Malan (1977, p. 138-141), o nível de importações de bens de capital se manteve relativamente estável, cerca de 1.4000 milhões de cruzeiros (em torno de 30% do total), enquanto as demais categorias tenderam a queda, o que só pode ser atribuído a moratória naquele contexto de grandes dificuldades cambiais. Este comportamento também sugere que, apesar de não existir à época um controle seletivo de importações, informalmente as importações voltadas para o setor industrial foram privilegiadas.

<sup>8</sup> Desde 1936, a Alemanha propunha fornecer armas, máquinas e equipamentos em troca de matérias-primas e alimentos, sobretudo café, minério de ferro e algodão via comércio compensado, que dispensava o uso de moedas de curso internacional em um momento de grande carência dessas moedas. A empresa Krupp, por exemplo, chegou a iniciar negociações, que não progrediram, a respeito da implantação de uma grande siderurgia no Brasil, sendo que estava disposta a receber três quartos dos recursos necessários a implantação do projeto na forma de marcos de compensação por meio de exportações de bens primários (WIRTH, 1973; BANDEIRA, 2011).

<sup>9</sup> Ver dados sobre o incremento do comércio Brasil-Alemanha, em especial acerca das exportações brasileiras de algodão, em Conselho Federal de Comércio Exterior (1944), Abreu (1999) e Bandeira (2011).

A iminência da eclosão da II Guerra trouxe novos elementos que modificariam essa situação, impondo novas linhas de ação em um quadro de fragilização da posição brasileira, pois o Brasil teria que enfrentar a possibilidade de perda dos mercados europeus, sobretudo do alemão, cuja manutenção era importante não só do ponto de vista econômico, mas também político ao ser um elemento que contrabalançava o poder de pressão norte-americano. Ou seja, a evolução da situação internacional caminhava no sentido de estreitar a margem para um desenvolvimento mais autônomo e de aumentar a dependência brasileira em relação aos EUA.

Alterando a política até então seguida, que enfatizava os problemas comerciais e financeiros, os EUA a partir de 1938 se mostraram mais preocupados em assegurar o controle da América do Sul, sobretudo da saliência do Nordeste brasileiro, o que implicava, entre outros aspectos, maior disposição em responder as demandas dos países da região, entre as quais as por financiamento do desenvolvimento. O objetivo parecia conquistar o apoio regional por meio da cooperação econômica e política, seguindo linha estabelecida por Roosevelt desde a adoção da política de "boa vizinhança. Contudo, os EUA não descartavam medidas de força para garantir o que consideravam sua área de segurança, que, diante da ameaça de outra guerra mundial, foi expandida para a América do Sul, em especial para o Brasil, dado a sua localização estratégica para o controle do Atlântico Sul. Dessa mudança de perspectiva surgiu a partir de iniciativas norte-americanas a chamada Missão Aranha, que ocorreu no início de 1939 (CORSI, 2000. Os próximos parágrafos baseiam-se amplamente nesta obra).

O governo Vargas estava dividido quanto os resultados esperados da missão. Enquanto Aranha tinha a expectativa de caminhar no sentido de uma maior aproximação em relação aos EUA, inclusive acreditava na possibilidade de articular empréstimos de longo prazo, os ministros militares, mais propensos ao alinhamento à Alemanha, e Sousa Costa, Ministro da Fazenda, preocupado sobretudo com o equilíbrio das contas externas, mostravam-se céticos quanto aos seus resultados. Nestas circunstâncias, Vargas instruiu Aranha a não assumir compromissos que implicassem mudanças de rumos na política brasileira, sobretudo no que se referia a dívida externa<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> No início de 1939, o governo Vargas, embora negociasse com os EUA uma maior aproximação, buscou melhorar seu relacionamento com a Alemanha, abalado com as medidas adotadas em 1938 visando conter a propaganda nazista no Sul do Brasil e a

A missão teve resultados modestos. Aranha, não seguindo à risca as instruções de Vargas, como contrapartida de um empréstimo de cerca de 19 milhões de dólares para saldar atrasados comerciais e vagas promessas de créditos de longo prazo, acordou com os norte-americanos a retomada do pagamento da dívida externa a partir de meados de 1939 e a liberalização da política cambial. Também foram firmadas iniciativas para incrementar as relações entre as forças armadas dos dois países. Não por acaso, os defensores de uma aproximação à Alemanha criticaram violentamente Aranha e pressionaram Vargas para demiti-lo. Mas Vargas manteve o seu ministro e encaminhou, embora não estritamente, o acordado. Flexibilizou a política cambial em maio e realizou um pagamento simbólico da dívida externa em julho daquele ano, abrindo negociações com os credores que só chegaram a um acordo em 1940, já em um outro contexto. Este desfecho indica que ainda existia certa margem de manobra para o Brasil às vésperas da guerra. Todavia, indícios sugerem que Vargas vislumbrou que a aproximação aos EUA seria a política mais sensata e que poderia trazer dividendos para o Brasil, sobretudo no tocante aos problemas econômicos.

Em reunião realizada em maio de 1939, na abertura dos trabalhos daquele ano do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), discursando para empresários e para o próprio Vargas presente à reunião, João Carlos Muniz, diplomata ligado ao Ministro das Relações Exteriores, diretor executivo do CFCE e membro da Missão Aranha, assinalou:

*A economia que se baseia só na produção de matérias-primas não passa de uma economia colonial [...] todos nós somos testemunhas dos esforços de V. Exa. para implantar no país as indústrias básicas, sem as quais não poderá o Brasil equipar-se adequadamente nem prosseguir na obra do alargamento de sua economia agrícola e industrial [...] Os acordos concluídos em*

---

nacionalização das colônias dos países do eixo. Ambos os países voltaram a trocar embaixadores e o comércio compensado, depois de uma breve interrupção, foi retomado. Esta linha de ação indica que Vargas pretendia deixar todas as portas abertas (CORSI, 2000).

*Washington [...] visam estabelecer a colaboração com a maior potência econômica e financeira do mundo; mediante a concessões de créditos que permitirão criar as indústrias de base e levar avante a industrialização de certas matérias-primas [...] Esses acordos poderão ser, como bem viu V. Exa., uma alavanca potente para o nosso ressurgimento econômico [...] e [para] ampliar cada vez mais nosso aparelhamento industrial. Só desta forma é que podemos criar uma economia estável, que fará a grandeza do Brasil” (CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR, 1944, p. 11-12).*

Vargas discursando logo em seguida nesta mesma seção do CFCE sugere concordar com a linha estabelecida por Muniz: “Senhores conselheiros: o discurso do Consul João Carlos Muniz, vosso Diretor Executivo, resumiu as bases do programa do Governo” (CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR, 1944, p. 11-12). Vargas parece ter visto a possibilidade de financiar o avanço da industrialização a partir do financiamento norte-americano. Nas condições colocadas pela guerra eminente, Vargas optou de forma lenta e titubeante pelo alinhamento aos EUA. A cautela e a ambiguidade em muitas posturas e discursos se impunham não só pelo fato do desfecho das disputas internacionais estar em aberto e qualquer posicionamento precipitado poderia deixar o Brasil em situação delicada, mas também devido a necessidade de barganhar o apoio brasileiro com os EUA e, além disso, a correlação de forças interna não era, àquela altura, decididamente pró norte-americana. Também era preciso deixar uma porta aberta para a Alemanha caso esta viesse a ganhar a guerra. Esse caminho implicava readequar seu projeto de desenvolvimento a nova situação, afastando-se de uma postura mais autônoma. De forma não linear, esse processo culminaria, em agosto de 1942, com a entrada do Brasil no conflito ao lado dos Aliados.

Ao longo desse processo, o Brasil adotou uma política externa cujo um de seus eixos consistia na obtenção de financiamentos, de tecnologia e de armamentos. Esta política também buscava assegurar uma posição de proeminência na América do Sul. Estes objetivos refletiam o projeto nacional de Vargas. O apoio brasileiro aos EUA estaria condicionado por essas metas.

A criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), projeto considerado estratégico e que foi viabilizado graças ao financiamento norte-americano, ocupou o centro desse processo. Vargas buscou, inicialmente, atrair uma empresa norte-americana para implementar o projeto, o que sugere que estava disposto a aceitar o controle de um empreendimento estratégico pelo capital estrangeiro, contrariando seu discurso nacionalista e a própria Constituição que ele outorgara<sup>11</sup>. Só depois de fracassada essa iniciativa, é que optou pela criação de uma empresa estatal com financiamento e tecnologia externos. O sucesso dessa iniciativa dependeu da política de barganha e da habilidade política de Vargas em um momento de grande incerteza. Depois da desistência da US Steel em organizar a grande siderurgia no Brasil e da postura protetatória adotada pelo governo Roosevelt em relação ao caso, apesar das continuas pressões brasileiras, Vargas, que já dera início a constituição de uma empresa nacional para levar a cabo a empreitada, proferiu em junho de 1940, quando os alemães se encontravam às portas de Paris, o que indicava uma vitória alemã fulminante da guerra, o famoso pronunciamento no encouraçado Minas Gerais. Discurso ambíguo no qual sugeria a aproximação do Brasil ao regime nazista. Temendo esse desfecho, o governo Roosevelt, poucas semanas depois, concordou em financiar a empresa estatal brasileira. O financiamento da CSN pelos norte-americanos não significou o alinhamento brasileiro aos EUA, mas a partir desse momento a margem de manobra de Vargas se estreitara.

A Constituição da Cia Vale do Rio do Doce foi outro projeto de grande relevância que também só foi viabilizado em virtude de empréstimos externos. O governo Vargas a partir do alinhamento aos EUA buscou conseguir financiamento e liberar importações necessárias em um contexto de escassez de mercadorias importadas para uma série de projetos importantes, quais sejam: ampliação do transporte ferroviário, construção de usinas hidrelétricas e termoelétricas e instalação de fábricas de alumínio, motores, celulose, álcalis e vidro plano. Este processo não seria nada fácil, sobretudo à

---

<sup>11</sup> Mesmo negociando com os EUA a implantação da grande siderurgia, Vargas não desistiu de travar contato com empresas alemãs ao longo de 1939 e início de 1940. Esta postura era um dos aspectos de sua política de barganha com os EUA (CORSI, 2000).

medida que a guerra pendia para os aliados e a Alemanha não mais representava uma ameaça para a América Latina e para o controle do Atlântico Sul, embora as bases militares norte-americanas no Brasil continuassem sendo importante rota de abastecimento das tropas aliadas no Norte da África e na Itália.

A Missão Cooke<sup>12</sup>, realizada no segundo semestre de 1942, quando a sorte da guerra ainda parecia pender para a Alemanha, exemplifica a postura norte-americana mais receptiva às demandas brasileiras, apesar de não ser possível ignorar que a missão não deixava de representar uma iniciativa “diversionista” do governo Roosevelt, pois este não parecia de fato disposto a financiar uma ampla industrialização do Brasil como propunha o relatório de Morris Cooke, não só pela carência de recursos, mas também por não ser este seu objetivo, além da oposição de grande parte do empresariado norte-americano. Estas dificuldades ficariam claras na tentativa de obtenção de financiamento para a expansão da produção de energia elétrica e nos diversos problemas enfrentados para liberar importações para projetos considerados importantes.

Como desdobramento da Missão Cooke, João Alberto, Coordenador da Comissão de Mobilização Econômica, viajou, em dezembro de 1942, para os EUA com o objetivo de conseguir financiamentos para os projetos definidos como prioritários no relatório da Missão. De particular interesse eram os projetos relativos ao setor elétrico, que perfaziam um total de doze. Os resultados da viagem foram decepcionantes. Um ano depois, as solicitações de recursos e de liberalização das importações para estes projetos ainda estavam em análise pelos norte-americanos, o que levou Hélio de Macedo Soares e Silva, membro do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, que tinha viajado aos EUA para esclarecer dúvidas sobre os projetos e acelerar a aprovação dos mesmos, a recomendar como solução a urgente instalação da indústria de material elétrico no Brasil como única saída para enfrentar o problema da premente necessidade de ampliar a produção de energia no país (CORSI, 2000).

---

<sup>12</sup> A Missão Técnica dos Estados Unidos para o Brasil realizou um amplo estudo da economia brasileira. Ficou conhecida pelo nome de seu chefe, Morris L. Cooke. O relatório final da missão seguiu uma orientação industrializante, esboçou uma série de projetos nas áreas de infraestrutura e industrial, além de discutir a necessidade da criação de um banco para financiar investimentos de longo prazo (CORSI, 2000).

Apesar das dificuldades, o governo brasileiro continuou a ter como linha de ação condicionar o seu apoio aos EUA ao financiamento do nosso desenvolvimento. Em janeiro de 1943, quando da passagem de Roosevelt, que ia para a Conferência de Casa Blanca, por Natal, Aranha entregou-lhe um documento que reafirmava as linhas do projeto nacional de Vargas: consolidação da proeminência do Brasil na América do Sul, maior projeção na política mundial, desenvolvimento do poder militar, desenvolvimento da indústria pesada, criação de um complexo industrial militar, industrialização de matérias-primas para exportação para os EUA, expansão do setor ferroviário e das estradas de rodagem e expansão da exploração e produção de combustíveis (LOCHERY, 2015, p. 14-15). Aranha considerava fundamental o concurso dos EUA para o Brasil alcançar esses objetivos.

Paralelamente, a partir de 1941, mas sobretudo em 1942 com os chamados acordos de Washington, foram assinados uma série de tratados comerciais com os EUA acerca do fornecimento de matérias-primas estratégicas para o esforço de guerra (borracha, bauxita, quartzo, berílio, níquel, manganês, cromita, minério de ferro, mica, babaçu, cera de carnaúba e titânio)<sup>13</sup>. Estes acordos continham cláusulas que davam amplo controle das exportações brasileiras desses produtos pelos norte-americanos. Estima-se que cerca de 60% das exportações brasileiras, entre 1942 e 1943, estavam relacionadas a esses acordos. Entre 1940 e 1945, mais da metade das importações brasileiras provinham dos EUA. Também foram assinados acordos de fornecimentos de armas pelos norte-americanos em 1941 e 1942, que somaram cerca de 200 milhões de dólares e transformaram o exército brasileiro no mais bem equipado da América do Sul, rompendo com o equilíbrio de forças regional a favor do Brasil (ABREU, 1999). Só depois de firmar esse acordo, o governo Vargas concedeu bases militares e permitiu o estacionamento de tropas dos EUA no Nordeste. Também se verificou uma flexibilização

---

<sup>13</sup> Sousa Costa, Ministro da Fazenda, chefiou as negociações em Washington. Além de fechar acordos referentes a exportações de materiais estratégicos e armas, o ministro também foi incumbido por Vargas de pressionar os norte-americanos para eles liberarem recursos e fornecimento de máquinas, equipamentos e matérias-primas para projetos considerados essenciais, muitos deles a cargo da iniciativa privada (CORSI, 2000).

da legislação nacionalista ao longo do processo de alinhamento aos norte-americanos. Sem dúvida que com o conflito mundial e o referido alinhamento aumentaram a dependência em relação aos EUA. Porém, o aumento das exportações em uma situação de grande dificuldade de importar acarretou crescentes superávits comerciais e crescente acúmulo de reservas<sup>14</sup>. O governo buscou direcionar essas reservas para financiar a industrialização no pós-guerra, o que denota o contínuo amadurecimento do projeto de Vargas de transformar o Brasil em um país urbano industrial, sem que isso representasse o abandono do setor agrícola.

Um dos aspectos importantes neste processo foi a renegociação da dívida externa em 1943. Souza Costa ante a pressão dos credores externos, que defendiam estar o Brasil em condições de assinar um acordo definitivo que garantisse pagamentos próximos ao estabelecidos nos contratos originais em virtude do grande volume de reservas, argumentava que essa situação seria passageira e que seria fundamental para o país utilizar as reservas para alavancar o desenvolvimento nacional após o término do conflito. O acordo firmado neste ano seguiu essas diretrizes e implicou em redução da dívida e dos seus serviços de forma compatível as condições de pagamento do país.

Outra medida relevante que buscava criar fundos para financiar os investimentos no pós-guerra foi a introdução dos Certificados de Equipamentos e dos Certificados de Garantia. Estas medidas também estavam intimamente articuladas ao combate à inflação, pois pretendiam reduzir o excesso liquidez na economia, que era considerado uma das causas da escalada dos preços no período. A legislação acerca do imposto sobre os lucros considerados extraordinários, estabelecia que os empresários poderiam aplicar o dobro montante relativo ao referente imposto na compra de Certificados de Equipamentos, que renderiam 3% ao ano e poderiam ser resgatados ao término do conflito em moeda forte para a aquisição de bens de capital. Em 1945, em complemento a essa legislação, o governo instituiu a Comissão de Investimentos e a Junta dos Lucros Extraordinários, com o objetivo de administrar a liberação dos certificados de equipamentos.

---

<sup>14</sup> Em 1945, o Brasil tinha reservas de 634 milhões de dólares. Como mostrou Vianna (1992) boa parte dessas reservas eram constituídas de moedas não conversíveis e ouro.



Não obstante esse conjunto de medidas visando assegurar fundos para o financiamento do desenvolvimento, o Brasil não dispunha de um controle seletivo de importações que favorecesse o setor industrial, que há muito tempo defendia tal controle seletivo, o que denota certa inconsistência no programa de desenvolvimento de Vargas. Entretanto, com a crescente dificuldade de importar devido à falta de praça marítima e as prioridades dos EUA, a partir do segundo semestre de 1942, quando da criação da Comissão de Mobilização Econômica, que ficou responsável pelo controle de importações, pouco a pouco, foi se delineando um controle mais estrito das importações que favorecia as importações de máquinas, equipamentos, combustíveis e matérias-primas. A política de importação e o controle de importações passaram a ser competência do Serviço de Licenciamento de Despachos de Produtos Importados, do Setor de Preços e do Setor de Produção Industrial (Órgãos da Coordenação da Mobilização Econômica), que atuavam em conjunto com a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (Depois substituída pela Carteira de Exportação e Importação), e com a Embaixada norte-americana no Brasil. A partir desse momento estabeleceu-se uma lista de prioridades que favorecia as importações destinadas a fomentar o desenvolvimento do país (CORSI, 2000). Em decorrência dessas medidas, entre 1942 e 1945, observa-se um incremento das importações de bens de capital e matérias-primas para a indústria e uma redução das importações de bens de consumo (MALAN, 1977, p. 138, 140 e 359).

Este processo culminou com a promulgação, em 1945, da Instrução Interministerial número 7, que estabelecia severas restrições às importações de produtos considerados supérfluos e priorizava os considerados essenciais. Também foi instituída a Comissão de Estudos de Importações, que ficaria responsável pela classificação dos produtos a partir da qual seria realizada o licenciamento das importações. Ou seja, as evidências apresentadas indicam uma crescente preocupação em utilizar as reservas para financiar o avanço da industrialização. Esta política também indicava um posicionamento nacionalista mais forte por parte de Vargas ao final do Estado Novo. Essas medidas e a chamada "Lei Malaia"<sup>15</sup>, que abria a possibilidade de um maior controle sobre o capital estrangeiro, foram muito mal recebidas pelos EUA, que nelas viram

um exacerbado protecionismo, que conflitava com a política norte-americana de reorganizar a economia mundial no pós-guerra com base na livre circulação de mercadorias e capitais.

Todavia, a partir do alinhamento aos EUA, Vargas buscou encaminhar um desenvolvimento mais integrado ao capital estrangeiro, mas isto na sua visão não comprometeria a soberania nacional. Vargas esperava que se estabelecesse um considerável fluxo de capitais norte-americanos para o Brasil, capaz de contribuir substancialmente para o seu desenvolvimento. Ele tinha uma interpretação peculiar da aliança com os EUA. O governo Vargas procurava colocar-se como "aliado especial dos EUA" (MOURA, 1980). A contrapartida do alinhamento brasileiro a causa aliada, como já foi assinalado, seria o fornecimento de créditos, de bens de capital e de armamento e o apoio à pretensão do governo Vargas de firmar o Brasil como potência regional na América do Sul por parte dos norte-americanos. A organização da Força Expedicionária Brasileira (FEB) e a frustrada tentativa de obter um acento permanente no Conselho de Segurança quando da criação da ONU foram expressões importantes dessa política. No entanto, a posição do governo dos EUA quanto ao papel que o Brasil deveria ocupar no cenário internacional não correspondia às expectativas de Getúlio. O governo Roosevelt considerava o Brasil um país subordinado, embora procurasse acalentar as expectativas do governo Vargas tanto em relação ao papel que teria na nova ordem internacional quanto aos fluxos de capitais que deveriam entrar no Brasil no pós-guerra.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> A Lei dos Atos Contrários à Economia Nacional, decretada em 22 de junho de 1945, estabelecia normas para impedir a formação de cartéis e trustes e a manipulação dos preços. Determinava também a constituição da Comissão Administrativa de Defesa Econômica (CADE), com amplos poderes para intervir em empresas envolvidas em atos contrários a economia nacional. Poderia intervir em setores considerados estratégico, podendo até desapropriar empresas sem indenização em dinheiro. Este ponto preocupou bastante o capital estrangeiro (CORSI, 2000).

<sup>16</sup> Especulava-se à época que esses fluxos poderiam ser da ordem de 500 milhões de dólares no pós-guerra (CORSI, 2000, p. 243).

<sup>17</sup> Foi neste contexto que tomou corpo o projeto trabalhista de Vargas, calcado no mito da doação da legislação social, que era acalentado desde os anos 1930, fundamental para a sua sobrevivência política ao ocaso do Estado Novo (GOMES, 1988; FERREIRA, 2003)

O aprofundamento da postura nacionalista a partir de 1943, a intensificação da política trabalhista, a “Lei Malaia” e o desencadeamento do movimento “Queremista” indicam uma mudança na linha política de Vargas, vinculada a necessidade dele recompor sua base de sustentação política no contexto de crise do Estado Novo, no qual rapidamente perdeu o apoio das classes dominantes<sup>17</sup>. A chamada questão democrática, que ganhou cada vez mais importância com a iminente derrota das potências do eixo, o problema da crescente inflação e principalmente a tentativa de Vargas mobilizar os trabalhadores desestabilizaram a instável coligação desenvolvimentista que o sustentava e reunificaram momentaneamente as classes dominantes em torno da bandeira da redemocratização do Brasil. As mudanças no posicionamento político de Vargas não alteraram, contudo, a linha mestra de sua política externa, calcada na aliança estratégica com os EUA, apesar das crescentes pressões do governo Roosevelt pelo fim da ditadura.

### **3 Considerações finais**

O programa de Vargas, apesar de voltado para o mercado interno, para a industrialização e para o fortalecimento do capital nacional, não se opunha à participação do capital estrangeiro na economia, até mesmo nos projetos considerados estratégicos para o país. Defendia sua ampla participação, desde que esta se subordinasse aos interesses nacionais e contribuísse para o desenvolvimento do país. O projeto de Vargas oscilou entre um desenvolvimento autônomo e um desenvolvimento integrado ao capital estrangeiro. A sua estratégia industrializante parecia fatível à época do ponto e vista do amplo arco de forças que se aglutinou em torno da expansão do mercado interno no contexto internacional da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial, no qual a economia mundial encontrava-se relativamente desarticulada e as exportações não pareciam mais ser capazes de sustentar o desenvolvimento brasileiro.

## 4 Bibliografia

ABREU, Marcelo de P. O Brasil e a economia mundial (1930-1945). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois séculos de história). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

\_\_\_\_\_. O "milagre alemão" e o desenvolvimento do Brasil (1949-2001). São Paulo: Editora UNESP, 2011.

CANO, Wilson. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: UNESP, 2000.

CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR. Dez anos de atividade. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

CORSI, Francisco L. Estado Novo: política externa e projeto nacional. São Paulo: EDUNESP, 2000.

\_\_\_\_\_. Política econômica e projeto de desenvolvimento: uma análise comparativa do Brasil e da Argentina (1930-1945). Campinas: IE-UNICAMP, Relatório de Pesquisa, 2012 (mimeografado).

FERREIRA, Jorge L. A democratização de 1945 e o movimento queremista. In: FERREIRA, Jorge L.; DELGADO, L. N. (orgs.). O Brasil republicano. O tempo do nacional estatismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FIORI, José. L. Em busca do dissenso perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 18 ed. São Paulo: Nacional, 1982.

GOLDENSTEIN, L. Repensando a dependência. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.

GOMES, Ângela C. A invenção do trabalhismo. São Paulo: Vértice, 1988.

HOBBSBAWM, Eric. J. A era dos extremos. O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

LOCHERY, Neill. Brasil: os frutos da guerra. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

MALAN, Pedro. et.al. Política econômica externa e industrialização no Brasil: 1939-1952. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

MOURA, Gerson. Autonomia na dependência: a política externa brasileira (1935-1942). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

OLIVEIRA, Francisco. Crítica à razão dualista. Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

PANDOLFI, Dulce. Os anos 1930: as incertezas do regime. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, L. A. N. (orgs.). O Brasil Republicano. O tempo do nacional estatismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SZMERECSÁNYI, Tamás e COUTINHO, Mauricio C. As finanças públicas no Estado Novo. Campinas, 1987. (Mimeografado)

VIANNA, Sérgio B. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo P. (org.). A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989). Rio de Janeiro: Campus, 1992.

WIRTH, John. A política de desenvolvimento na era Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

