

MARCELO DE PAIVA ABREU
ORGANIZADOR

A ORDEM DO PROGRESSO

**DOIS SÉCULOS DE POLÍTICA
ECONÔMICA NO BRASIL**



CRISE, CRESCIMENTO E MODERNIZAÇÃO AUTORITÁRIA, 1930-1945

Marcelo de Paiva Abreu

Este capítulo, dividido em três seções, além desta introdução, trata da formulação e da implementação da política econômica entre 1930 e 1945. Na primeira seção são consideradas as políticas econômicas do Governo Provisório e seu impacto no auge da crise em 1930-31 e no começo da recuperação até 1934. A segunda seção trata da liberalização da política econômica e do rápido crescimento da economia durante o governo constitucional de Vargas, entre 1934 e 1937. Estas tendências são interrompidas em 1937 com a deterioração do balanço de pagamentos associada à recessão norte-americana, o golpe de novembro e a implantação do Estado Novo. A seção final analisa as políticas do Estado Novo e a acomodação da economia às mudanças estruturais associadas à guerra.¹

A severidade do impacto da “grande depressão” sobre a economia mundial resultou em importante diminuição da importância relativa dos fluxos comerciais e financeiros externos, especialmente em países, como o Brasil, que se recuperaram rapidamente dos efeitos mais graves da depressão sobre a atividade econômica. Não há dúvida que tais países se “voltaram para dentro”, com o crescimento dependendo crucialmente da capacidade de acomodar o deslocamento de demanda associado à brusca mudança de preços relativos encarecendo importações. Entretanto, com base na experiência dos últimos 75 anos, parece claro que a ênfase na endogeneização das fontes de dinamismo do crescimento econômico parece ter sido exagerada, tendo sido certamente desmentida pelo comportamento da economia brasileira nos últimos 35 anos. Assim, mesmo no auge de um período em que o crescimento da economia dependia preponderantemente de fatores internos, as restrições externas são os principais determinantes das linhas principais da política econômica, sublinhando a impossibilidade de estudar-se a economia brasileira no período sem referência à inserção do Brasil na economia mundial.

¹ Este capítulo, versão levemente revista de Abreu (1990b), é uma síntese de Abreu (1999).

1. Superação da crise e política econômica do Governo Provisório, 1930-1934

O choque externo sobre a economia brasileira afetou o balanço de pagamentos principalmente através de brutal queda dos preços de exportação, não compensada por aumento do quantum exportado, e da interrupção do influxo de capitais estrangeiros. As reservas, que somavam £31 milhões em setembro de 1929, caíram para £14 milhões em agosto de 1930 e haviam praticamente desaparecido em 1931. Em 1932 as importações haviam caído a um quarto do seu valor em 1928, enquanto as exportações caíram a quase um terço. Em volume, as importações decresceram cerca de 60% entre 1928 e 1932, enquanto as exportações declinaram 16%. Os preços de importação em dólares caíram 40%, enquanto os preços de exportação caíram quase 55%. Assim, os termos de intercâmbio sofreram uma deterioração de cerca de 26% e a capacidade de importar de quase 40%.

As medidas iniciais do Governo Provisório quanto à política cambial foram orientadas por um liberalismo retórico primitivo, logo desmascarado pela realidade. A abolição do monopólio cambial, que havia sido estabelecido no fim da República Velha, foi justificada com base no argumento de que tal controle era ineficaz e protelava o retorno da economia à normalidade. Em 1930-1931, adotou-se uma política cambial aparentemente liberal, mas na prática restritiva, decretando-se moratórias sucessivas em relação às dívidas em moeda estrangeira. Em setembro de 1931, a situação tornou-se insustentável, os pagamentos relativos à dívida pública externa foram suspensos, reintroduzindo-se o monopólio cambial do Banco do Brasil. A venda de cambiais de exportação ao Banco do Brasil era obrigatória e a distribuição de câmbio deveria atender a critérios de prioridade que privilegiavam em ordem decrescente: compras oficiais e pagamento do serviço de dívida pública; importações essenciais; outras remessas, incluindo lucros e dividendos, importações em consignação e atrasados comerciais. Infelizmente, não existem informações quanto aos detalhes da implementação do controle cambial; suas consequências podem apenas ser inferidas da análise da estrutura de importações que será discutida adiante.

Entre 1930 e 1931 o mil-réis desvalorizou-se 55% (mil-réis/US\$). As autoridades brasileiras tentaram, na medida do possível, evitar uma desvalorização "excessiva" em vista do reconhecimento de que se a taxa de câmbio não fosse sustentada haveria uma redução da receita cambial gerada pelo café, dada a queda dos preços de café em moeda estrangeira. Esta redução do nível de preços resultava da importância da parcela do mercado controlada pelo Brasil e da inelasticidade-preço da demanda internacional por café. Além disso, uma taxa de câmbio artificialmente sustentada tornava menos difícil a liquidação dos compromissos do governo em moeda conversível. Os interesses ligados à indústria eram protegidos da competição internacional pela existência do controle de importações e tinham acesso a insumos relativamente baratos.

O controle cambial permaneceu essencialmente inalterado até 1934. Foi criado, em 1932-1933, um mercado "cinzento", alimentado por módico montante de divisas para aliviar a escassez de divisas principalmente para remessas de lucros. Em meados de 1934, as receitas cambiais não associadas a exportações, bem como a receita cambial gerada por exportações não tradicionais, foram liberadas do controle.

No final de 1930, os títulos em libras correspondiam a 65% do total da dívida pública externa que era da ordem de US\$1.250 milhões; os títulos em dólares a 30% e os títulos em francos franceses e florins ao resíduo. A manutenção da posição dominante britânica em termos de estoque, a despeito da maior importância dos empréstimos norte-americanos entre, 1921 e 1930, deveu-se aos prazos de amortização mais longos dos empréstimos britânicos, bem como ao adiamento do pagamento de amortizações da dívida externa resultante dos *funding loans* de 1898 e 1914. Os empréstimos norte-americanos eram menos sólidos (mais importantes na área estadual e municipal) e mais onerosos, em vista de terem sido negociados na década de 1920, quando as taxas de juros eram mais elevadas do que no período pré-1914. Estas diferenças entre os empréstimos seriam causa de atritos entre credores.

A crise cambial que atingiu o Brasil a partir de 1929-1930 tornou inviável a continuação do pagamento integral do serviço da dívida, pois tal pagamento envolveria proporção excessiva do saldo comercial. Além disso, a depreciação do mil-réis aumentou a carga do serviço da dívida pública externa sobre os orçamentos nos três níveis de governo, especialmente entre o final de 1930 e agosto de 1931, quando a libra esterlina e o dólar norte-americano mantiveram sua paridade em relação ao ouro.

Até setembro de 1931, as esperanças de retorno ao mercado financeiro foram mantidas especialmente em vista das recomendações da missão financeira britânica chefiada por Sir Otto Niemeyer que visitou o Brasil no primeiro semestre de 1931 e acenou com a possibilidade de obtenção de empréstimo em Londres caso o Brasil adotasse um programa de austeridade que incluiria a volta ao padrão-ouro e a criação de um banco central. Com o abandono pelo Reino Unido do padrão-ouro, tais esperanças desapareceram.

O reajuste dos pagamentos efetivos à capacidade de pagar foi gradual, sendo um *funding loan* parcial "negociado" em 1931 por três anos.² Este *funding* resultou de decisão unilateral das autoridades brasileiras: garantia o pagamento integral do serviço dos *funding loans* de 1898 e 1914 e estipulava que os juros relativos aos demais empréstimos federais por três anos seriam pagos com títulos de 5% cuja emissão corresponderia ao *funding loan* de 1931. As amortizações relativas a esses empréstimos federais seriam suspensas e nada se dispunha sobre o serviço dos empréstimos estaduais e municipais. O acordo era lesivo aos empréstimos norte-americanos em vista da sua importante participação na dívida estadual e municipal e da sua não inclusão nos *funding loans* prévios. A manutenção de disposições prejudiciais aos interesses norte-americanos não pode ser dissociada do estado insatisfatório das relações entre o Brasil e os Estados Unidos nos anos iniciais da década. A mudança de governo foi seguida de um curto período caracterizado pelo aumento da influência britânica explicado pela deterioração das relações políticas entre o Brasil e os Estados Unidos à raiz do exagerado apoio de Washington ao governo deposto em novembro de 1930 e pela maior generosidade de Londres na concessão de empréstimos de curto prazo. A visita da missão Niemeyer correspondeu ao auge desta influência fugaz, mas o efetivo poder de barganha dos Estados Unidos, em vista de

² Para as negociações da dívida externa no período 1931-1943, ver Abreu (1977). Em Abreu (2006) é feita uma avaliação de longo prazo da dívida externa acumulada entre 1824 e 1931 levando em conta os sucessivos acordos com os credores no período 1931-1943.

seu déficit comercial no intercâmbio com o Brasil, acabaria por prevalecer. Do ponto de vista do Brasil, o arranjo relativo à dívida foi insatisfatório, pois apenas adiou o problema através do aumento do total da dívida. O alívio trazido pelo adiamento de pagamentos foi, além disso, insuficiente, como demonstraria a acumulação de atrasados comerciais em 1932-1934.

Em 1930, o capital nominal estrangeiro de risco investido no Brasil era da ordem de US\$1.250 milhões. Desse total cerca de US\$600 milhões correspondiam a capitais britânicos e US\$200 milhões a capitais norte-americanos. Entretanto, entre 1914 e 1930, os investimentos britânicos decresceram em cerca de 10%, enquanto os investimentos norte-americanos aumentavam mais de quatro vezes. Os investimentos britânicos concentravam-se em setores "tradicionais", tais como serviços públicos (especialmente ferrovias), enquanto parcela considerável dos capitais norte-americanos estava aplicada em setores "modernos", tais como a indústria de transformação e serviços. A importância absoluta da participação britânica no capital estrangeiro total aplicado no Brasil – tanto dívida pública externa quanto capital de risco – e a decadência comercial do Reino Unido no mercado brasileiro são de vital importância para explicar as diferentes estratégias dos principais parceiros econômicos e financeiros do Brasil na década de 1930. Enquanto os norte-americanos tenderam a adotar uma política conciliatória em relação à dívida pública externa e concentrar esforços na manutenção de sua posição comercial no mercado brasileiro, a posição britânica era de maximizar os pagamentos financeiros, vendo com resignação o declínio da sua posição comercial durante a década.

Durante o período 1930-1936 há indicações de uma redução no estoque de inversões diretas estrangeiras, associada tanto às dificuldades que caracterizaram a economia internacional no período, quanto à crise cambial brasileira. A crise acarretou a redução do capital registrado de algumas firmas, a falência de outras, a nacionalização de umas poucas e a transferência de ativos de investidores europeus para investidores norte-americanos. A proporção norte-americana do investimento total aumentou consideravelmente como resultado da contração importante sofrida pelos investimentos europeus.

A crônica escassez de divisas resultou em acumulação de atrasados comerciais e financeiros, os quais, além de não renderem juros, ficavam expostos a risco de câmbio. Embora os devedores tivessem liquidado as suas dívidas, recolhendo o valor das dívidas em mil-réis, não havia cobertura cambial disponível para liquidar os compromissos em moeda estrangeira. Este problema seria recorrente na década de 1930, tornando-se uma das principais fontes de atrito entre o Brasil e seus parceiros. No caso dos interesses franceses e ingleses, o poder de barganha dos respectivos países não justificava a adoção de medidas radicais preconizadas pelos credores. Por outro lado, no caso dos Estados Unidos, que tinham real poder de barganha, em função da posição do balanço bilateral de comércio, os instintos belicosos de empresários norte-americanos no Brasil foram contidos pela circunspeção do Departamento de Estado. Este se opunha tanto a pressionar o governo brasileiro para que fosse adotada política cambial que concedesse tratamento preferencial aos créditos norte-americanos (pois acreditava nas vantagens do multilateralismo), quanto a impor taxação sobre o café brasileiro no mercado norte-americano (pois a inclusão de café na lista de isenções nos Estados Unidos prendia-se a razões estritamente domésticas).

A interpretação clássica quanto à natureza da política econômica adotada nos anos 1930 e seu impacto sobre o nível de atividade econômica é a de Furtado (1959, caps. 30-33). A demanda agregada teria sido sustentada por políticas expansionistas de gastos, especialmente na aquisição de café para posterior destruição. A reorientação de demanda associada à desvalorização do mil-réis e à imposição de controles das importações, ainda segundo Furtado, foi acomodada por utilização mais intensiva da capacidade previamente instalada na indústria. A Revolução de 1930 teria correspondido à versão brasileira de revolução burguesa, culminando um longo processo de oposição de interesses econômicos com as posições da classe média e da indústria emergente sobrepondo-se às da oligarquia cafeeira na formulação e implementação das políticas econômicas.

A visão de República Velha que serve de base a esta interpretação deve ser radicalmente revista à luz do resultado de novas pesquisas sobre a frequente coincidência de interesses do café e da indústria na gestão da política econômica (Fritsch, 1980a) bem como da precoce diversificação de interesses da oligarquia cafeeira que investiu na infraestrutura de exportação e na indústria substitutiva de importações (Dean, 1971). Em linha paralela de revisão, a análise das coligações políticas que apoiaram os dois candidatos à eleição presidencial de 1930, bem como de seus programas econômicos, desmente os estereótipos de Júlio Prestes como defensor dos interesses cafeeiros e de Getúlio Vargas candidato da indústria e da pequena burguesia. Vargas encarnaria o "Estado de compromisso", tratando de acomodar os interesses conflitantes sem alinhar-se à posição de qualquer grupo específico (Fausto, 1970). Embora a tese do Estado de compromisso seja persuasiva quando considerada à luz das declarações dos gestores da política econômica, bem como com base nas coalizões políticas que permitiram que Vargas permanecesse no poder, na prática Vargas adotou políticas econômicas que tenderam a favorecer a indústria. Assim, as tentativas diretas ou indiretas de sustentação empírica da tese do Estado do compromisso no terreno da implementação da política econômica são bastante malsucedidas. As vertentes principais desta malograda linha de revisão referem-se a tentativas de mostrar que, após 1930, as políticas adotadas pelo governo foram ortodoxas, prejudicando a recuperação da atividade econômica, e que o governo não defendeu adequadamente os interesses da indústria.

Os dados disponíveis indicam que o impacto da depressão sobre o produto real foi relativamente modesto, sua queda não excedendo 5,3% em 1931 – o pior ano da depressão – em relação ao pico de atividade em 1929. Em 1932 o produto cresceu 4,3% e em 1933 e 1934 em torno de 9% ao ano.³ A recuperação do nível de atividade da economia brasileira foi singularmente rápida se comparada à experiência de outros países, especialmente os desenvolvidos.

As consequências relativamente suaves da crise sobre a economia brasileira têm sido tradicionalmente creditadas às políticas econômicas do Governo Provisório, especialmente em relação ao café. A política cafeeira do Governo Provisório baseou-se na compra de estoques pelo governo federal financiada por créditos do Banco do Brasil e por taxaço das exportações. O Instituto de Café de São Paulo foi gradualmente marginalizado do processo decisório relativo à política cafeeira e

³ O impacto da depressão sobre a renda real foi, é claro, mais desfavorável, pois os termos de intercâmbio se deterioraram 44% entre 1928 e 1931.

substituído por órgãos federais: inicialmente o Conselho Nacional do Café e depois o Departamento Nacional do Café. A partir de meados de 1931 iniciou-se a destruição de estoques em vista do descompasso entre o seu nível e a capacidade de absorção do mercado mundial.

A acomodação política de São Paulo após a derrota em 1932 ditou certas alterações na política cafeeira. No início de 1933 organizou-se em bases mais permanentes a política do café, definindo-se o padrão de intervenção do governo que iria prevalecer até 1937 e fixando-se as parcelas da colheita de 1933-1934 que seriam destruídas (40%), retidas (30%) e de livre negociação (30%) bem como os preços diferenciados de compra. A situação financeira da cafeicultura foi aliviada no final de 1933 pelo Reajustamento Econômico, quando as dívidas contraídas pelos cafeicultores antes de meados de 1933 foram nominalmente reduzidas em 50% e recontratadas com prazo de 10 anos, o alívio incidindo sobre as amortizações devidas inicialmente. Os credores receberam títulos do governo de 30 anos de prazo e taxa de juros de 5%. Embora do ponto de vista da agricultura como um todo o impacto do reajustamento não pareça ter sido muito significativo, a medida teve algum impacto regional e setorial na atividade agrícola, especialmente no caso da expansão da produção paulista de algodão. A destruição de estoques de café foi equivalente, em 1931, a cerca de 10% da safra de 1931-1932, aumentando na década até alcançar, em 1937, o equivalente a mais de 40% da safra de 1937-1938. Foram destruídas mais de 70 milhões de sacas entre 1931 e 1943.

De acordo com a interpretação tradicional, ao gerar déficits fiscais, em grande medida associados à política de compra da produção excedente de café, o governo teria adotado políticas pré-keynesianas de sustentação do nível de atividade econômica. Interpretações revisionistas pretenderam refutar o argumento tradicional sugerindo que, pelo contrário, a política econômica do Governo Provisório prejudicou a retomada do nível de atividade econômica pois as suas políticas fiscal e cafeeira teriam sido "ortodoxas", isto é, objetivavam o equilíbrio fiscal do governo. Em particular, quanto ao café, sugere-se que os gastos com a compra de produção excedente foram financiados por taxaço das exportações do produto (Pelaez, 1968 e 1971).

Esta revisão, embora qualifique marginalmente a interpretação tradicional, conflita com a evidência apresentada pelos próprios revisionistas, especialmente após o final de 1931 (Fishlow, 1972). Um terço dos gastos com a compra de café foi custeado por créditos do governo entre 1931 e o início de 1933; maior proporção ainda em 1933-1934. O maior nível de gastos do governo, mesmo que financiado por taxaço, tem influência benéfica sobre o nível de atividade dadas as hipóteses então dominantes quanto à aplicação do "teorema" do orçamento equilibrado (Silber, 1977). Além disso, dada a inelasticidade-preço da demanda por café, a taxaço das exportações afeta mais significativamente os consumidores de café do que os exportadores, pois os efeitos sobre preços serão preponderantes.

A análise da política fiscal do governo, isto é, abarcando os gastos e receitas agregadas, também indica não haver base real para revisões radicais, especialmente após o final de 1931. Os déficits fiscais em 1931-1933 mantiveram-se acima de 12% dos gastos agregados em 1931 e 1933, alcançando 40% em 1932. O que poderia ter sido o déficit caso não tivesse ocorrido a insurreição em São Paulo, argumento que ocupa posição central na proposta revisionista, é um exercício contrafactual

que conduz a resultados tão subjetivos que não parece merecer atenção analítica. O que interessa diretamente é analisar que política econômica foi adotada e quais os seus resultados e não que política econômica teria sido adotada se o que aconteceu não tivesse acontecido. A partir de 1933 os déficits planejados tornam-se usuais e que os déficits realizados resultam de gastos adicionais e não de más estimativas de receita (Fishlow, 1972, seção II).

O argumento de que a recuperação do nível da atividade econômica deveu-se a fatores externos, que viabilizaram considerável expansão do saldo do balanço comercial e acarretaram déficits públicos causados pela queda da arrecadação de imposto de importação, deve ser rejeitado. A expansão do saldo do balanço comercial foi consequência da desvalorização cambial e de controle cambial que impedia a importação de bens não essenciais. Estas políticas, adotadas devido ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, implicaram reorientação da demanda em benefício da produção doméstica.

A revisão proposta baseia-se, em parte, no estudo de intenções dos gestores da política econômica e não, como deveria ser, na análise das características da política econômica efetivamente implementada e de seus resultados concretos. Nesta interpretação revisionista mais radical, a adoção de políticas econômicas "ortodoxas" é apresentada como resultado de erros de política econômica, não havendo qualquer tentativa de compreender que o Governo Provisório, precariamente instalado no poder e enfrentando séria crise cambial, estava sujeito a pressões por parte de interesses estrangeiros no sentido de adotar políticas compatíveis com a manutenção dos pagamentos externos. Tais pressões teriam, obrigatoriamente, de refletir-se no discurso, mas não necessariamente na ação, das autoridades brasileiras.

Embora os esforços revisionistas quanto à natureza e implicações da política econômica do Governo Provisório sejam em grande medida desmentidos pela análise da evidência econômica disponível para o período como um todo, é inegável que teve sucesso em atenuar a força dos argumentos furtadianos relativos à intensidade das políticas expansionistas adotadas a partir de 1930. A prática de acomodar choques fiscais via déficits fiscais pode ser identificada em outros períodos da história econômica brasileira anteriores a 1930. O que parece ter sido decisivo para que Furtado identificasse pré-keynesianismo em Vargas, e não, por exemplo, em Epitácio Pessoa, parece ter sido a imagem impressionante da queima dos estoques de café tão aparentada à construção de pirâmides ou ao cavar buracos mencionados por Keynes. É, entretanto, a disposição de acomodar os efeitos da recessão através de aumento do déficit público, o elemento que permite, com adequação, que se possa afirmar que a política econômica do Governo Provisório tenha sido pré-keynesiana.

O abandono do padrão-ouro em meados de 1930 rompeu a vinculação entre contração monetária e choque externo que havia resultado em contração da base monetária de cerca de 14% entre o fim de 1928 e o fim do terceiro trimestre de 1930. A base monetária, entretanto, continuou a cair até o fim do primeiro trimestre de 1931 e só cresceu significativamente depois do fim de 1931, após a saída de Whitaker do Ministério da Fazenda. A queda dos preços domésticos concentrou-se em 1930 e 1931: em torno de 11%-12% em cada ano, praticamente estabilizando-se em 1932-1933.

Em contraste com a experiência de economias desenvolvidas, como a Alemanha e os Estados Unidos, os bancos comerciais brasileiros resistiram bem à crise, amparados pelas políticas acomodadoras adotadas após 1930 que buscavam reforçar

a confiança no sistema bancário. A Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB), criada em 1932, introduziu reservas obrigatórias mínimas e a obrigatoriedade de depósito no Banco do Brasil de reservas excessivas de tal modo que bancos com carteiras de baixa liquidez pudessem ser financiados. Foi permitida a inclusão das apólices do Reajustamento Econômico entre os títulos aceitos como garantia de empréstimos de longo prazo da CAMOB aos bancos. Além disto, a Caixa financiou as necessidades do Tesouro Nacional e do Departamento Nacional do Café, atuando de forma complementar à Carteira de Redescontos do Banco do Brasil que havia sido reativada em 1930 (Neuhaus, 1975, p. 112-25).

A outra vertente revisionista com relação à política econômica sugere que as políticas do novo regime não teriam favorecido a indústria em oposição à cafeicultura e que os anos 1930 não constituíram período crucial da aceleração do processo de industrialização brasileira, pois a produção industrial havia crescido mais significativamente na década anterior (Dean, 1971). Esta tentativa de revisão apoia-se em declarações governamentais antiprotecionistas e no argumento de que a política comercial do Governo Provisório teria sido antiprotecionista. O Governo Provisório, não obstante suas declarações de intenções – cujo conteúdo, ao melhor estilo varguista, podia variar radicalmente dependendo da oportunidade e do público-alvo –, aumentou a proteção à produção doméstica através de aumento de impostos específicos, aumento de ágios mil-réis papel – mil-réis ouro, regulação do consumo compulsório de matérias-primas de produção doméstica e proibição de importação de equipamentos para determinadas indústrias caracterizadas por sua capacidade ociosa. A introdução conjunta em 1931 de uma tarifa provisória e de cobrança integral em mil-réis ouro praticamente não afetou a tarifa nominal. Longe de reduzir-se sob o Governo Provisório, a proteção aumentou até 1934, reduzindo-se a níveis semelhantes aos de 1928 na segunda metade da década. A revisão proposta endossa argumentos equivocados que sugerem que a “reforma” tarifária de 1931 teria resultado em redução da proteção (Mello, 1933, p. 100-1). Em qualquer caso, a importância das margens de proteção no período 1931-1934 é secundária, pois o controle cambial sobrepunha-se às tarifas, protegendo de forma absoluta a produção doméstica.

Após cair 9% entre 1928 e 1930, e permanecer praticamente estagnado em 1931-1932, o produto industrial cresceu 10% ao ano entre 1932 e 1939. A participação das importações na oferta total (a preços de 1939) caiu de 45% em 1928 para 25% em 1931 e 20% em 1939. Exceto no caso de bens de capital, consumo durável e intermediários do gênero elétrico, a produção doméstica correspondia, em 1939, a mais da metade da oferta; no caso de bens de consumo não duráveis, a mais de 90% da oferta (Fishlow, 1972). Esta evidência quanto ao crescimento industrial na década de 1930 torna inconsistente a revisão proposta por Dean, excessivamente entusiasmado por sua tese – correta na República Velha – de que o desempenho da indústria dependia crucialmente do café.

2. Boom econômico e interregno democrático, 1934-1937

O alívio da posição do balanço de pagamentos associado ao descongelamento de atrasados cambiais não resultou em melhoria significativa da escassez de cobertura cambial. Já em 1934 renovavam-se as pressões de empresários norte-americanos

para que o Departamento de Estado pressionasse pela obtenção de um regime de câmbio preferencial no Brasil. Estas pressões provocaram o envio ao Brasil de missão chefiada por John Williams, do Federal Reserve Bank of New York, para avaliar a situação cambial brasileira. Em contraste com diagnósticos ortodoxos, tal como o de Niemeyer em 1931, Williams reconheceu que a solução do problema cambial não dependia das autoridades brasileiras e sim da recuperação do nível de comércio internacional e da redução dos obstáculos ao livre comércio. O controle cambial só havia sido adotado após o esgotamento das reservas e depreciação cambial. Reconhecia que esta última acarretava a redução da receita de exportação em vista da inelasticidade da demanda de café, conjugada à importância do Brasil no mercado internacional do produto. A operação do controle cambial era justificada pela necessidade de obtenção tanto de importações essenciais, quanto de divisas a preço razoável para atender aos compromissos cambiais do governo.

De acordo com Williams, a reversão da política multilateralista norte-americana só poderia ser justificada pela comprovação de tratamento discriminatório de interesses norte-americanos. A restrição das importações não essenciais, que prejudicava relativamente mais os Estados Unidos, não podia ser considerada discriminatória. Comprovou-se que não havia discriminação dos interesses norte-americanos na distribuição cambial. Caso houvesse um relaxamento dos controles então vigentes, Williams não via razões para que fosse alterada a política norte-americana. Em setembro de 1934, como consequência de suas recomendações, toda a cobertura cambial gerada por exportações (exclusive café) foi liberada do controle cambial.⁴

No início de 1935, em vista da gravidade da crise cambial causada pela liberalidade na concessão de licenças para remeter lucros, foi proposta pelo presidente do Banco do Brasil a suspensão do pagamento do serviço da dívida externa. A crise foi contornada com o envio de uma missão a Washington e Londres. Nos Estados Unidos nada foi obtido de imediato. Para apaziguar as preocupações norte-americanas, o ministro da Fazenda Sousa Costa comprometeu-se com a liberalização do mercado cambial e a manutenção do serviço da dívida. O novo regime cambial obrigava os bancos a repassar 35% das cambiais de exportação à taxa oficial para o Banco do Brasil; estas divisas seriam usadas para pagamento de compromissos do governo. Os 65% residuais das cambiais de exportação seriam negociados no mercado "livre"; também no mercado "livre" seriam adquiridas as cambiais necessárias ao pagamento de compromissos no exterior, exceto os do governo. Em Londres, foi negociado um acordo de descongelamento de atrasados cambiais britânicos ao qual se seguiram acordos similares com os Estados Unidos e demais credores de curto prazo.

A liberalização da política cambial resultou das pressões norte-americanas para alinhar o Brasil entre os países pró-multilateralismo. A aplicação da política de defesa do multilateralismo por parte dos Estados Unidos levou à recusa de propostas brasileiras que resultariam em tratamento cambial preferencial dos interesses norte-americanos.

Depois de fevereiro de 1935, embora a taxa de câmbio para importação tenha permanecido constante até 1937, a taxa de câmbio para exportações variou consideravelmente, pois o Conselho Federal de Comércio Exterior autorizou, com frequência, isenções parciais ou totais da venda obrigatória de 35% das cambiais

⁴ Ver o relatório de Williams em United States (1951, p. 393-406).

de exportação à taxa oficial ao Banco do Brasil. Desta política, acoplada à política cafeeira, resultou uma expansão de 19% no valor das exportações entre 1935 e 1936, enquanto o nível de importações mantinha-se praticamente constante. Durante 1936 e o início de 1937 o Banco do Brasil acumulou rapidamente razoável reserva de cambiais. A relativa folga cambial propiciou a adoção de política extremamente liberal quanto à remessa de lucros, bem como relaxamento dos controles de importação, com o intuito de atrair capitais estrangeiros. A recessão norte-americana em 1937-1938, entretanto, resultou no fracasso desta política: o Banco do Brasil, que detinha reservas da ordem de £10 milhões em início de 1937, tinha um descoberto ao final do ano de £6 milhões em moedas conversíveis. Já em meados de 1937 a missão brasileira que visitou os Estados Unidos parecia menos preocupada em examinar os assuntos incluídos em sua agenda do que com a avaliação das possibilidades de retaliação norte-americana no caso de suspensão do serviço da dívida.

Em 1934, os países credores e o Brasil decidiram iniciar negociações com o objetivo de acertar um acordo amplo para substituir o *funding loan* de 1931 que terminava e para retomar o serviço dos empréstimos dele excluídos. A pressão britânica mais uma vez assegurou tratamento mais favorável para os empréstimos em libras por intermédio de Niemeyer, que sugeriu as linhas básicas de classificação dos empréstimos a Oswaldo Aranha. Todos os empréstimos externos foram classificados em ordem decrescente de "qualidade"; quanto mais bem classificado o empréstimo, maior a proporção de amortizações e juros contratuais que seriam pagos. O Brasil comprometeu-se a pagar cerca de £8 milhões por ano até 1938, enquanto os contratos de empréstimo estipulavam um serviço de £24 milhões (com a hipótese de amortização ao par). Tal redução deu margem à argumentação de Aranha, sugerindo que o Brasil pagaria £33 milhões ao invés de 90 milhões, "ganhando", conseqüentemente, £57 milhões em quatro anos. É óbvio que Aranha, no afã de defender o acordo frente à opinião pública, argumentou indevidamente que tanto os ganhos relativos à redução das taxas de juros contratuais, quanto o mero adiamento do pagamento de amortizações correspondiam a um ganho efetivo, quando isto só era verdade no primeiro caso.

A despeito das dificuldades relativas ao balanço de pagamentos, a economia continuou a crescer 8% ao ano entre 1934 e 1937. O encarecimento das importações permitiu a utilização de capacidade ociosa na indústria enquanto a continuada adoção de políticas fiscal, cafeeira, monetária e creditícia expansionistas permitiu a sustentação da demanda. A política fiscal do governo gerou déficits na execução das contas públicas maiores do que os planejados nas propostas orçamentárias. A política de aquisição e destruição de estoques de café permaneceu, nos seus aspectos fundamentais, inalterada em relação à adotada a partir de 1933. A política monetária foi em geral moderadamente expansionista: o deflator implícito do PIB só indica sinais claros de aceleração inflacionária ao final do período.

O desempenho medíocre da agricultura contrastava com o dos demais setores, em particular com o da indústria. Enquanto o produto agrícola cresceu pouco mais de 3% ao ano em 1934-1937, o produto industrial cresceu mais de 11% ao ano. Os gêneros não tradicionais (borracha, papel, cimento, metalurgia, química), bem como a indústria têxtil, expandiram-se a taxas superiores à média industrial. Entretanto, ao final da década, a participação dos setores não tradicionais no valor adicionado

industrial agregado era ainda bastante modesta, em particular no caso dos gêneros produtores de bens duráveis de consumo e de bens de capital, cuja participação no valor agregado industrial era de 2,5% e 4,9% respectivamente. Dos 4,9% correspondentes a bens de capital não mais de 1,6% correspondia às indústrias mecânica e de material elétrico. Entre 1919 e 1939, a despeito de o produto industrial haver triplicado, a participação dos gêneros industriais produtores de bens de consumo no valor agregado industrial caiu apenas de 80% para 70% (Fishlow, 1972).

Isto é em parte explicado pela importância da maior utilização da capacidade instalada como elemento explicativo do desempenho da indústria brasileira no período. Apesar de o produto industrial na segunda metade dos anos 1930 ter sido cerca de 80% superior ao da segunda metade dos anos 1920, as importações de equipamentos para a indústria, depois de caírem a 25% do seu nível de 1929, mantiveram-se em 1933-1939 abaixo da média de 1925-1929 (Suzigan, 2000, apêndice 1). A evidência indica diversificação dos investimentos em benefício dos gêneros industriais produtores de bens intermediários, sendo contudo pouco convincente quanto à importância dos investimentos nos gêneros produtores de bens de capital. A literatura especializada permanece à espera de evidência que dê substância à assertiva de que no início da década de 1930 teria havido uma inflexão no “movimento endógeno de acumulação”, calcada em significativo crescimento na capacidade dos gêneros industriais produtores de bens de capital (Mello, 1982, p.110).

A melhoria significativa das condições competitivas da indústria doméstica entre 1928-1931 deveu-se preponderantemente à desvalorização do mil-réis em relação às moedas-referência, pouco tendo a ver com a evolução da política tarifária. De qualquer modo, tendo em vista que a oferta de cobertura cambial durante quase toda a década de 1930 (à exceção do período 1934-1937) esteve sujeita à gradação de prioridades em princípio definida na base da essencialidade das importações, comparações de nível de proteção com base exclusivamente na evolução da tarifa são enganadoras.

Não há qualquer evidência de críticas contemporâneas quanto à insuficiente proteção associada à política tarifária. Quando da reforma tarifária de 1934 e do tratado de comércio com os Estados Unidos em 1935, os industriais, liderados por Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi, trataram, com sucesso, de evitar danos graves à produção industrial doméstica. A reforma de 1934 resultou em um aumento da tarifa específica agregada da ordem de 15%; a redução na margem de proteção que se verificou depois de 1935 – nunca abaixo dos níveis de 1928 –, deveu-se ao aumento considerável dos preços de importação em mil-réis, causado, principalmente, pela desvalorização cambial depois de 1935. De outra forma seria difícil explicar o aumento considerável do produto industrial que caracterizou a década a partir de 1933.

O acordo com os Estados Unidos resultou da negociação comercial brasileira mais importante da década de 1930. Como parte do esforço no sentido de negociar acordos incondicionais incluindo cláusula de nação mais favorecida, as autoridades norte-americanas, já em 1933, sugeriam o início de negociações na seguinte base: o Brasil consideraria as concessões tarifárias que poderia oferecer aos produtos norte-americanos e os Estados Unidos manteriam as principais exportações brasileiras livres de tributos. As concessões brasileiras incluíram uma extensa lista de produtos,

especialmente bens de consumo durável, enquanto as concessões norte-americanas, além do compromisso de manter na lista livre o café e alguns outros produtos, abrangeram a redução à metade dos impostos de importação incidentes sobre minério de manganês, bagas de mamona e castanhas do Pará. Não há evidência de grande impacto sobre a indústria nacional, com a possível exceção das indústrias produtoras de artefatos de couros e peles e certos tipos de equipamentos elétricos.

As análises que focalizaram o crescimento das importações brasileiras de bens "não essenciais", especialmente de consumo durável, entre 1934 e 1937, geralmente não levaram em conta as consequências do acordo comercial de 1935, e da liberalização do regime cambial (Furtado, 1959). Se bem que o aumento das importações de bens de consumo possa ser parcialmente explicado por razões domésticas de natureza política, as pressões exercidas pelos Estados Unidos no sentido de ampliar o mercado para suas exportações não devem ser esquecidas.

Os termos do acordo comercial de 1935 foram objeto de intensa polêmica no Brasil. De um lado, os industriais paulistas, liderados por Roberto Simonsen, insistindo que na tarifa anterior "não havia um só caso de proteção excessiva" e que o próprio Adam Smith se aterrorizaria com o uso indiscriminado de seus princípios de política econômica. Do outro lado, alinhavam-se, liderados por Valentim Bouças, os defensores da aproximação do Brasil com os Estados Unidos, favoráveis, portanto, a quaisquer medidas tendentes à liberalização. A ênfase da argumentação dos defensores do acordo centrava-se, como no começo do século, no caráter parasitário da indústria brasileira, defendida por uma proteção tarifária despropositada, enfatizando, em suma, o seu "artificialismo". A oposição dos industriais ao acordo concretizou-se em bloqueio por um ano de sua ratificação na Câmara dos Deputados pelos representantes da classe, liderados por Euvaldo Lodi. A oposição parlamentar à ratificação só foi vencida com a interferência de Vargas, após intensa pressão americana, com base na ameaça da imposição de tarifa sobre o café brasileiro.

A partir de 1934-1935 os Estados Unidos enfrentaram importante ameaça no Brasil sob a forma do incremento do intercâmbio comercial teuto-brasileiro, à sombra de acordos bilaterais de comércio. Apesar de contínua pressão diplomática norte-americana, entre 1935 e 1938 o comércio teuto-brasileiro continuou a expandir-se. A tolerância norte-americana em relação ao comportamento brasileiro deve ser atribuída à prevalência dos objetivos estratégicos da política norte-americana sobre os objetivos de curto prazo. A posição "independente" de Vargas decorria diretamente da boa vontade norte-americana em relação ao Brasil: à medida que ficava claro que a contenção da influência alemã na América Latina dependeria do fortalecimento do Brasil às expensas da Argentina – que se mostrava excessivamente rebelde –, aceitava-se tacitamente a ambígua posição brasileira em relação ao comércio de compensação e estabelecia-se, utilitariamente, que "a ditadura brasileira é mais aceitável do que outras". Creditar a liberdade de manobra à capacidade negociadora de Vargas – sem menção à determinante anuência tácita norte-americana, definida pelos compromissos maiores de sua política econômica externa –, como sugerido pelo uso de expressões como "jogo duplo" (Gambini, 1977), corresponde a uma visão distorcida das origens da margem de manobra disponível para o exercício das habilidades negociadoras de Vargas. Paralelamente, a tese relativa à alegada "equidistância pragmática" do Brasil em relação aos Estados

Unidos e à Alemanha exagera de modo quase caricatural o real poder de barganha econômico e político da Alemanha no Brasil e, conseqüentemente, subestima o peso norte-americano.⁵

Dificuldades relativas à disponibilidade de cobertura cambial levaram o governo alemão a adotar, em 1934, políticas que assegurassem a redução de despesas em moedas conversíveis. Depois da adoção do plano Schacht, o governo do Reich assumiu controle integral das operações cambiais; o comércio alemão seria basicamente realizado através do uso de marcos inconvertíveis de compensação e de acordos bilaterais.

Apesar da oposição norte-americana, que chegou à ameaça de imposição de um bloqueio unilateral das divisas geradas pela exportação de produtos brasileiros para os Estados Unidos, um acordo foi assinado em fins de 1934. O acordo estabeleceu o comércio de compensação como forma básica para o intercâmbio de mercadorias entre o Brasil e a Alemanha, ou seja, eventuais saldos comerciais bilaterais resultariam na acumulação de depósitos inconvertíveis em mil réis ou marcos compensados caso Alemanha ou Brasil vendessem mais do que comprassem no outro mercado. Vargas fez o que se pode considerar a defesa clássica do acordo com a Alemanha; o mercado alemão absorvia produtos brasileiros que não eram exportados para os Estados Unidos e eram produzidos em regiões politicamente importantes, como o Nordeste e o Rio Grande do Sul. Aranha, por seu lado, criticou a negociação do acordo com base no argumento de que, para o Brasil, a Alemanha era relativamente insignificante do ponto de vista econômico e financeiro quando comparada aos Estados Unidos. Subestimava a importância das exportações brasileiras para a Alemanha como maneira de capitalizar apoio político para o governo central, posição que seria atenuada com a sua volta ao Brasil em 1938.

Expandiram-se substancialmente as vendas de café e algodão à Alemanha. O aumento da importância relativa das importações brasileiras originárias da Alemanha resultou no deslocamento de especialidades britânicas tais como carvão, folha-de-flandres, equipamentos elétricos pesados e produtos metalúrgicos. Embora certas especialidades norte-americanas, tais como material de escritório e bens de consumo duráveis, tenham sofrido com a competição alemã, a participação das importações originárias dos Estados Unidos no total de importações aumentou, pois as perdas foram mais do que compensadas por ganhos de relativos a outros produtos.

A implementação dos acordos de compensação enfrentou dificuldades entre 1934 e 1938 em vista da oposição dos Estados Unidos e, conseqüentemente, de determinados grupos de pressão no Brasil. Mas de maneira geral o intercâmbio comercial entre a Alemanha e o Brasil manteve-se em níveis significativamente mais elevados do que os típicos do princípio da década. O Brasil manteve posição ambígua, prometendo às autoridades norte-americanas que o comércio de compensação seria reduzido e, ao final, renovando os acordos de comércio bilateral. Do ponto de vista do interesse nacional, e em vista da patente hesitação norte-americana em utilizar o seu poder de barganha para limitar a importância do comércio bilateral do Brasil, não cabe dúvida que a política econômica externa adotada foi mais adequada do que a alternativa de denunciar os acordos de compensação sem garantia de colocação das exportações que seriam deslocadas do mercado alemão.

⁵ Proposta, entre outros, por Moura (1980).

Certas interpretações a respeito da formulação da política brasileira relativa ao comércio de compensação merecem qualificação (Hilton, 1977). Atribui-se à influência dos militares a ênfase na negociação de acordos de compensação, pois assim seria possível equipar as forças armadas e argumenta-se que a política brasileira foi uma "resposta oportunista" ao acirramento das rivalidades econômicas interimperialistas na década de 1930. Os documentos diplomáticos indicam que a acumulação indesejável de divisas inconvertíveis provocou proposta alemã para seu uso na aquisição de material bélico. Para aceitar que a política brasileira foi oportunista seria necessário acreditar que padrões éticos que regem relações interpessoais encontrariam aplicação automática no domínio das relações econômicas internacionais. Os Estados Unidos adotaram uma política econômica externa apoiada na defesa do multilateralismo não porque tal política fosse eticamente "aceitável", mas porque, no juízo das autoridades norte-americanas, tal política era a mais adequada do ponto de vista de defesa dos interesses econômicos dos Estados Unidos. Similarmente, a política econômica externa brasileira foi definida à luz dos interesses de diferentes setores da sociedade, os quais, no caso em tela, não eram conflitantes. A expansão do comércio teuto-brasileiro favorecia exportadores (que não dispunham de mercados alternativos), importadores, consumidores (que tinham acesso a bens a preços vantajosos que não seriam importados na mesma quantidade no caso de cessar o comércio de compensação) e militares. A adoção desta política era, além disto, vital do ponto de vista político, pois Vargas dependia do apoio dos estados mais afetados.

Enquanto nos anos iniciais da década a estrutura das exportações manteve-se inalterada, a partir de 1934 a importância das exportações de café declinou, resultado da queda dos preços de café e, em especial, da notável expansão das exportações de algodão. A participação dos Estados Unidos nas exportações totais reduziu-se ligeiramente. Esta tendência foi compensada pelo aumento da importância do Reino Unido e da Alemanha, bem como do Japão nos últimos anos da década. A importância relativa do mercado alemão não alcançou, mesmo nos anos mais favoráveis, os níveis típicos do período anterior à guerra de 1914-1918. A maior importância das exportações destinadas ao Reino Unido e à Alemanha decorreu em grande medida das alterações estruturais da pauta de exportações.

Quanto às importações, com a recuperação do nível de atividades, tornou-se impossível manter os níveis extremamente baixos que haviam caracterizado o período 1930-1932. De fato, nos anos finais da década os saldos na balança comercial reduziram-se drasticamente, resultado de tendência crescente, por parte dos gestores da política econômica, a conceder prioridade à importação de bens necessários à manutenção de uma taxa "razoável" de expansão do nível de atividade, às expensas dos compromissos em moeda estrangeira, sem relação direta com o desempenho da economia. Em termos de volume, as importações de bens de consumo não duráveis e de bens de capital para usos não industriais mantiveram-se em torno de 50% dos níveis alcançados em 1928. As importações de bens de capital para uso na indústria, a partir de 1935, mantiveram-se em torno de 80-90% das quantidades típicas do período pré-depressão.

A análise das estatísticas brasileiras de comércio exterior sugere que, entre 1928 e 1938, a participação norte-americana no mercado brasileiro caiu de 27% para 23%, a britânica de 22% para 10%, a francesa de 6% para 3%, enquanto a alemã crescia de

12% para 25%. Os ganhos alemães são, entretanto, superestimados, pois as faturas relativas a produtos alemães eram lançadas em marcos do Reich e não em marcos de compensação. As participações corrigidas indicam que a fatia norte-americana manteve-se inalterada antes de 1939, em torno de 23-25%, o mesmo ocorrendo com a participação combinada da Alemanha e do Reino Unido, em torno de 28-32%. O que houve foi uma substituição drástica de produtos britânicos por produtos alemães: a participação britânica caiu de 19% para 11%, enquanto a alemã cresceu de 12% para 20% das importações totais brasileiras.

3. Estado Novo e economia de guerra, 1937-1945

A implantação do Estado Novo em novembro de 1937 correspondeu ao amadurecimento de tendências já detectáveis em alguns casos até mesmo antes de 1930. Dada a inexistência de estruturas partidárias nacionais e a desestruturação política das forças que haviam viabilizado 1930, consolidou-se a reversão da descentralização republicana, fortalecendo-se o poder central e sendo criadas novas agências governamentais com objetivos reguladores na área econômica (Souza, 1976).

Que aspectos econômicos caracterizaram efetiva solução de continuidade marcada pelo Estado Novo? As decisões relacionadas à absorção do choque externo provocado pela recessão norte-americana configuram importante reversão da política anterior quanto a café e câmbio, bem como em relação à dívida externa. A legislação social, apesar de suas ambiguidades, em diversos aspectos favoreceu a classe operária (Rodrigues, 1981). Embora seja difícil encontrar substância nas atividades dos inúmeros conselhos e autarquias que pululavam no período, a decisão de iniciar, em 1940, a construção da primeira usina siderúrgica integrada brasileira utilizando coque mineral marcou clara mudança na forma de ação do Estado. A despeito de si mesmo, como se verá adiante, o Estado transitou da arena normativa da atividade econômica para a provisão de bens e serviços.

Até 1937, a garantia de uma oferta "adequada" de divisas que possibilitasse a liquidação de compromissos financeiros era um objetivo explícito da política econômica. Para alcançá-lo, foram adotados regimes de controle cambial e de importações que tinham como justificativa básica a garantia de obtenção, pelo governo, de divisas a uma taxa de câmbio favorável. Em 1937, entretanto, explicitou-se a contradição entre os programas de investimentos públicos e a manutenção dos pagamentos do serviço da dívida, mesmo em escala reduzida, o que conduziu a uma reversão da política adotada desde 1930.

Em fins de 1937, a escassez de divisas, fruto da substancial elevação das importações, que cresceram cerca de 40% em valor entre 1936 e 1937, foi usada como justificativa, após o golpe de novembro, para o default da dívida externa e a adoção de monopólio cambial do governo. Com base em uma taxa única desvalorizada, introduziu-se um sistema de controle cambial similar ao vigente entre 1931 e 1934. A adoção desta política foi justificada como consequência da reorientação da política cafeeira do Brasil, pois decidiu-se abandonar parcialmente a sustentação de preços seguida desde o princípio do século, esperando-se redução das receitas cambiais. As premissas clássicas a respeito das características do mercado cafeeiro

provaram ser precárias, pois a elasticidade-preço da demanda por café resultou ser relativamente alta no curto prazo: em 1937-1939 os preços do café caíram 25% enquanto a quantidade exportada cresceu 40%. Foi a retração da exportação de outros produtos brasileiros que afetou a receita global de exportações.

O controle cambial e de importações depois de 1937 tomou-se o principal instrumento de política comercial. Na prática, a aplicação dos controles de importação resultou ser instrumento mais eficaz para conter ou reduzir o nível agregado de importações do que para discriminar em favor das importações definidas como essenciais.

As dificuldades relativas à escassez de cobertura cambial em 1938 deram origem aos protestos usuais por parte dos credores. A política norte-americana baseada em evitar pressões para obtenção de vantagens a curto prazo em benefício de um objetivo estratégico, explica a ineficácia dos protestos repetidos de credores privados norte-americanos. No Departamento do Tesouro dos Estados Unidos esboçaram-se planos de desenvolvimento econômico do Brasil, abandonando-se as soluções de curto prazo, tais como a concessão de crédito para o descongelamento de atrasados. Estas propostas demonstram o clima favorável das relações bilaterais que possibilitou a visita da missão Aranha aos Estados Unidos em princípios de 1939.

A missão Aranha aos Estados Unidos marca o início de longo período de relações "especiais" entre o Brasil e os Estados Unidos. Deve ser entendida no contexto das crescentes dificuldades enfrentadas pelo Brasil em seu comércio de compensação com a Alemanha, da perda de importância das relações anglo-brasileiras e da crescente consciência em Washington de que as questões econômicas de interesse dos Estados Unidos no Brasil deveriam ser, mais do que nunca, explicitamente examinadas à luz dos objetivos políticos norte-americanos no Brasil.

A agenda incluía questões relacionadas à defesa nacional, às relações comerciais, à dívida pública externa e ao tratamento recebido pelos investimentos diretos norte-americanos no Brasil a serem discutidos com o Departamento de Estado – e assuntos ligados à política cambial, criação de banco central e planos de desenvolvimento de longo prazo na órbita do Tesouro norte-americano. Curiosamente, foi no Departamento do Tesouro que emergiu a concepção de que os objetivos da política dos Estados Unidos quanto ao Brasil não deveriam limitar-se à solução dos usuais problemas cambiais: deveria ser considerada prioritariamente a possibilidade de se conceder ajuda para que o Brasil "se tornasse mais produtivo". A derrota do Secretário Morgenthau, numa crise entre Tesouro, Departamento de Estado e Eximbank, a respeito das questões bilaterais prioritárias entre os Estados Unidos e o Brasil, contribuiu para que os resultados da missão fossem bastante limitados se comparados à agenda inicial. Acertou-se apenas a concessão de um crédito do Eximbank de US\$ 19,2 milhões para descongelar os atrasados comerciais e financeiros norte-americanos bloqueados no Brasil. As ideias que tinham livre curso no Tesouro a respeito da concessão de créditos de longo prazo foram abandonadas. Como contrapartida pela concessão de créditos, Aranha comprometeu o Brasil a adotar uma política cambial liberal, a opor obstáculos ao comércio de compensação teuto-brasileiro e a retomar, no curto prazo, o serviço da dívida pública externa.

As reações no Brasil aos resultados da missão Aranha foram quase que unanimemente desfavoráveis, especialmente entre os militares, com base no argumento de que a retomada dos pagamentos do serviço da dívida interferiria com as importações

essenciais, especialmente equipamentos militares. Não há dúvida de que Aranha foi além das instruções recebidas no que se refere à questão da dívida externa, forçando a mão no sentido de uma reaproximação com os Estados Unidos, às expensas da Alemanha. A reação dos militares deve ser entendida não apenas no contexto de uso competitivo da escassa cobertura cambial, mas também como resistência a uma precoce declaração de intenções. Embora a linha adotada por Aranha tenha sido referendada pela realidade, paira certa dúvida se não teria sido possível obter resultados mais compensadores se fosse explorada uma linha de negociações mais próxima à visão estratégica do Tesouro norte-americano quanto ao Brasil.

Os compromissos assumidos foram, em geral, honrados, em vista da evolução da conjuntura internacional e suas consequências sobre as relações econômicas do Brasil. Tratou-se de regularizar a remessa de lucros e dividendos de companhias norte-americanas; o comércio de compensação foi gradativamente sufocado à medida que se tornava perigoso acumular marcos compensados que perderiam automaticamente seu poder aquisitivo em caso de guerra.

A reformulação da política cambial ocorrida em abril de 1939 correspondeu parcialmente às promessas feitas por Aranha em Washington. O novo regime cambial liberava 70% das cambiais geradas pelas exportações para o mercado “livre” de divisas, que deveria suprir integralmente as divisas para importação de mercadorias.

Os restantes 30% das cambiais de exportação deveriam ser vendidos compulsoriamente ao Banco do Brasil à taxa oficial de câmbio mais favorável ao governo do que a taxa “livre” – para uso no pagamento de compromissos oficiais em moeda estrangeira. Uma terceira taxa de câmbio – a livre-especial – foi criada, englobando transações financeiras privadas, especialmente remessas de lucros e dividendos de capitais estrangeiros, mais depreciada do que a taxa do mercado “livre”.

A eclosão da guerra resultou na perda dos mercados da Europa Central, agravada em 1940, com a ocupação de quase toda a Europa Ocidental pelo Eixo. Esta perda de mercados de exportação não foi integralmente compensada pelo aumento de importações por parte dos aliados e neutros antes de 1941-1942, resultando em brusca diminuição do saldo na balança comercial, quando o Brasil tinha maiores compromissos financeiros decorrentes do novo acordo da dívida pública externa e da regularização das remessas de lucros de capitais estrangeiros.

Só depois de 1941-1942 a expansão das exportações foi assegurada pelo efeito combinado dos acordos de suprimento de materiais estratégicos aos Estados Unidos, do aumento da demanda por produtos brasileiros em mercados tradicionalmente supridos pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos (que reduziram suas exportações como parte do esforço de guerra), de maciças compras de carne e algodão pelo Reino Unido e dos melhores preços de café garantidos pelo Acordo Interamericano. Este aumento das exportações resultou, em vista da escassez crônica de importações, em considerável expansão dos saldos na balança comercial.

Também no caso das importações, as condições de guerra implicaram em rearranjo, tanto da estrutura da pauta, quanto da importância relativa dos países supridores do mercado brasileiro. Antes de 1941 – quando a política norte-americana de suprimento ainda não estava submetida às necessidades do esforço de guerra a escassez brasileira de divisas impedia a manutenção de um nível adequado de importações. A partir de 1941 – quando aumentaram as reservas brasileiras conversíveis – tornou-se mais restrito o acesso ao mercado norte-americano em função

das prioridades definidas à luz do esforço de guerra aliado. Por outro lado, os termos do Acordo de Pagamentos Anglo-Brasileiro de 1940 impediam, em grande medida, a transformação dos saldos brasileiros em libras inconvertíveis em importações de origem britânica. De fato, por este acordo – que seguia modelo adotado quase que universalmente pelas autoridades britânicas –, o saldo das transações comerciais e financeiras entre o Brasil e o Reino Unido era depositado em contas em libras, sem compromisso por parte das autoridades britânicas quanto ao seu poder de compra.

As dificuldades relativas à obtenção de importações resultaram em efeitos contraditórios sobre o desempenho da economia. Por um lado, a produção de determinados bens podia desenvolver-se sem a alternativa de suprimento externo; por outro, o crescimento industrial era limitado pela dificuldade de obtenção de insumos essenciais e de bens de capital que possibilitassem a ampliação da capacidade. Concretamente, as dificuldades de acesso a importações não parecem ter resultado em redução substancial da taxa de crescimento da produção industrial doméstica agregada, depois de período inicial de ajustamento. A taxa de crescimento do produto industrial, que havia caído em 1937-1939 para 6,1% ao ano, reduziu-se em 1940-1942 para 1,6%. Entre 1943 e 1945, quando a escassez de insumos e de bens de capital continuou séria, a taxa média de crescimento foi de 9,8%, comparável à que se verificou entre 1933 e 1939.

O comportamento do PIB foi menos favorável, pois o desempenho do setor agrícola a partir de meados da década de 1930 foi particularmente desapontador. O produto agrícola médio 1940-1942 praticamente estagnou em relação ao de 1936-1939; a recuperação pós-1942 foi modesta pois o produto agrícola médio 1943-1945 foi apenas 7% superior ao de 1936-1939. Assim, a taxa de crescimento do PIB, que já havia caído a 3,8% ao ano em 1937-1939, atingiu 0,3% ao ano em 1940-42, antes de recuperar-se para 6,4% ao ano em 1943-1945.

Em mais de um sentido, 1942 corresponde a um ponto de inflexão do ponto de vista econômico no Brasil: acelerou-se o crescimento industrial; pela primeira vez desde a década de 1920 começaram a acumular-se reservas cambiais; observa-se a entrada de capitais privados norte-americanos após longo período de desinteresse. A retomada do nível de atividades não esteve, também, dissociada das políticas fiscal, monetária e creditícia claramente expansionistas adotadas pelo governo a partir de 1942. A política monetária, que havia sido moderadamente apertada entre o fim de 1938 e o fim de 1939, tornou-se expansionista, particularmente a partir de 1940, ratificando as pressões inflacionárias associadas aos desequilíbrios provocados pela guerra e às políticas do governo no terreno fiscal e creditício. Em particular, a reforma monetária de 1942, diferentemente do que foi sugerido à época pelo governo, propiciou condições para significativo aumento da liquidez da economia. A inflação acelerou-se a partir de 1941, mantendo-se grosso modo entre 15 e 20% ao ano. As pressões inflacionárias foram estimuladas pela expansão dos saldos na balança comercial associados às restrições ao acesso a importações e à competição entre consumo doméstico e exportações no caso de produtos tais como a carne.

Enquanto até 1941 o governo manteve uma política de financiamento do déficit público através da emissão de títulos, a partir de 1942 esta tendência foi claramente revertida com a acumulação de maciços déficits financiados através de emissão primária. A política creditícia também revelou inflexão semelhante, a partir de 1942, quando os saldos reais de empréstimos do Banco do Brasil e dos bancos

comerciais ao setor privado cresceram 20% ao ano, principalmente como resultado das atividades da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil que havia sido criada em 1937.

As tentativas de contenção inflacionária, através de novas agências governamentais como, por exemplo, a Coordenação de Mobilização Econômica, foram certamente tímidas quando comparadas aos bem-sucedidos esforços de contenção da demanda postos em prática em países como Inglaterra e Estados Unidos, conjugando racionamento, controles de preços, incentivos fiscais ao adiamento de dispêndio e financiamento dos gastos de guerra.

As restrições ao comércio brasileiro, tanto no caso das exportações, quanto no das importações, acarretaram aumento considerável da dependência brasileira com relação aos Estados Unidos, seja como mercado, seja como fonte supridora de produtos importados. No início da guerra, o governo norte-americano, percebendo as implicações econômicas e políticas de um agravamento dos obstáculos ao comércio exportador dos países latino-americanos e desejando garantir o seu acesso a matérias-primas necessárias à condução da guerra – bem como privar o Eixo desses produtos –, implementou uma política que, entre outros objetivos, visava a atenuar as consequências da guerra, sustentando os preços dos produtos de exportação dos países latino-americanos. Este foi o caso de inúmeros produtos incluídos em acordos específicos de suprimento a partir de 1941 e do café, objeto do Acordo Interamericano do Café em 1940. Embora seja difícil estimar com precisão a parcela da exportação regulada por acordos de suprimento com os Estados Unidos, é improvável que em 1942-1943 essa proporção tenha sido inferior a 60% das exportações totais. As compras britânicas de algodão e carne, por outro lado, corresponderam a 15% das exportações totais brasileiras. Assim, apenas 25% das exportações do Brasil não estavam diretamente subordinadas às decisões das autoridades aliadas a respeito dos suprimentos necessários ao esforço de guerra, embora dependessem da política aliada relativa à distribuição de praça em transportes marítimos.

Embora os preços de exportação tenham crescido mais rapidamente do que os preços domésticos – o que resultou em melhoria da remuneração do setor exportador por unidade de volume exportado –, a contração dos volumes exportados foi tão importante que, exceto no caso de produtos não tradicionais, as exportações caíram como percentagem do PIB. Ao contrário do que sugerem interpretações tradicionais, a guerra não foi um período de excepcional prosperidade para o setor exportador como um todo, beneficiando apenas os exportadores de alguns produtos estratégicos muito especializados ou de manufaturas tais como tecidos de algodão e pneumáticos. As exportações de produtos industriais dirigiram-se especialmente para a América Latina, em particular Argentina e África do Sul, com base no Acordo Anglo-Brasileiro de Pagamentos.

O endurecimento da política norte-americana com relação ao Brasil, ocorrido com a aproximação da paz, é transparente ao examinar-se a política de preços de café. À fixação de preços generosos em 1940-1941 seguiu-se, a partir de 1943, período de crescente atrito entre os dois governos. As pressões brasileiras para reajustar os preços de café levando em conta o aumento significativo dos custos de produção foram em vão, as autoridades norte-americanas argumentando que um aumento de preços contrariaria a política de controle de preços nos Estados

Unidos, perturbaria “o funcionamento ordeiro de mercado” e não beneficiaria os produtores, sendo apropriado por intermediários. Com a aproximação do fim da guerra, tornou-se mais difícil para os Estados Unidos insistir em sua política, pois os consumidores europeus voltavam ao mercado e um número crescente de funcionários norte-americanos reconhecia o alto custo político da recusa em ceder às pressões dos países produtores de café. Após uma crise na qual o Brasil mostrou pouco entusiasmo em preencher sua quota no mercado norte-americano e os Estados Unidos brandiram o porrete do racionamento, chegou-se a uma solução temporária da crise com a concessão de um pequeno subsídio por parte do governo norte-americano. O caso do café talvez seja o melhor exemplo de como a política econômica dos Estados Unidos com referência ao Brasil, inicialmente generosa, se bem que não destituída de interesse próprio, tornou-se progressivamente menos magnânima, à medida que diminuía a necessidade de recorrer a incentivos econômicos para garantir apoio político na América Latina.

As relações econômicas entre o Brasil e o Reino Unido durante a guerra desenvolveram-se sujeitas à principal preocupação da política econômica externa britânica do período: minimizar o custo imediato das importações necessárias ao esforço de guerra numa conjuntura de notável escassez de reservas de moeda conversíveis, especialmente dólares.⁶ As autoridades britânicas, no caso dos países com os quais o balanço bilateral de pagamentos fosse desfavorável, forçaram – aproveitando o seu poder de barganha em vista da interrupção do comércio com inúmeros países da Europa Continental – a assinatura de acordos bilaterais de pagamentos. A consequência concreta desses acordos era que as divisas geradas pelas exportações desses países para o Reino Unido eram depositadas no Banco da Inglaterra e só poderiam ser utilizadas para a liquidação de compromissos devidos a credores na área esterlina. As exportações britânicas para o Brasil mantiveram-se em níveis extremamente reduzidos em vista da prioridade concedida à produção para uso militar. Até 1941 o balanço bilateral de pagamentos manteve-se desfavorável ao Brasil, para desgosto das autoridades britânicas. Já em meados de 1941, entretanto, a posição das reservas brasileiras em libras havia mudado; as reservas, que eram nulas no final de 1940, cresceram de £2 milhões no final de 1941 para £15 milhões no final de 1942, £35 milhões no final de 1943 e £40 milhões em meados de 1945. Isto foi resultado do maior volume de compras britânicas no Brasil, em vista dos esforços de racionalização do uso da frota mercante (o que explica a expansão das compras de carne), de desenvolvimentos inesperados na condução de operações militares (que resultaram na perda de fontes tradicionais de suprimento) e de compras extraordinárias não relacionadas diretamente ao esforço de guerra, tais como a constituição de reserva de algodão para uso na projetada ofensiva britânica de exportações no pós-guerra, proposta por Keynes. Antes da entrada dos Estados Unidos na guerra, as autoridades britânicas encarregaram-se da implementação de medidas de bloqueio econômico dos interesses do Eixo na América do Sul. A imposição do bloqueio pela marinha britânica causou incidentes que contribuíram para sensível esfriamento das relações anglo-brasileiras. Em especial, a recusa britânica em permitir o transporte de material bélico, adquirido pelo Brasil na Alemanha antes

⁶ Para um tratamento exaustivo das relações econômicas anglo-brasileiras durante a guerra, a acumulação de saldos em Londres e sua liquidação até 1952, ver Abreu (1990a).

da guerra, provocou uma crise entre o Brasil e o Reino Unido só resolvida com a interferência dos Estados Unidos.

A questão específica mais importante relativa ao suprimento de produtos norte-americanos ao Brasil foi, sem dúvida, a decisão de fornecer créditos e materiais para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda. É importante considerar esta decisão à luz dos objetivos estratégicos da política norte-americana referente à América Latina, que se baseava no fortalecimento do Brasil às expensas da Argentina. Embora alguns círculos mais conservadores nos Estados Unidos insistissem que o projeto contrariava a teoria das vantagens comparativas, as condições de guerra tornaram possível a vitória daqueles que pensavam que um maior desenvolvimento econômico no Brasil facilitaria a expansão do mercado para as exportações norte-americanas.

A necessidade de recorrer ao exame dos objetivos políticos dos Estados Unidos no Brasil, para justificar o envolvimento na construção e financiamento da siderúrgica de Volta Redonda, é reforçada se for abandonada a interpretação corrente de que Vargas usou a alternativa alemã como importante elemento de negociação com as autoridades norte-americanas no início de 1940.⁷ Não é possível aceitar, seja que a Alemanha estivesse disposta a interferir com a sua produção de guerra para suprir as necessidades brasileiras de equipamento pesado, seja que as autoridades encarregadas da execução do bloqueio econômico britânico fossem permitir o livre trânsito de tais equipamentos, especialmente em vista de sua posição contrária ao trânsito de armas compradas pelo Brasil na Alemanha antes da eclosão da guerra. O episódio é, além disso, esclarecedor do ponto de vista das condições que levaram o governo federal a intervir diretamente na produção de aço. Neste caso, a exemplo do que ocorreria no caso da Cia. Vale do Rio Doce, a decisão não resultou em qualquer fricção com interesses privados nacionais ou estrangeiros. Pelo contrário, o governo brasileiro viu-se obrigado a participar diretamente do projeto em vista da impossibilidade de convencer, mesmo com o apoio claro do governo dos Estados Unidos, qualquer dos grandes produtores de aço norte-americanos a participar do projeto.

Mesmo as modestas metas estabelecidas pelas autoridades norte-americanas e brasileiras com relação ao suprimento de bens essenciais ao Brasil não foram, em geral, respeitadas, em vista de escassez de praça marítima. A situação no Brasil, de fato, era menos favorável do que na Argentina, país que não se caracterizava por atitude simpática aos Estados Unidos. Só em 1945, quando a ameaça de abertura de fontes de suprimento alternativo na Europa tornou-se menos teórica, é que os Estados Unidos trataram de retificar esta situação.

As dificuldades surgidas à raiz da implementação unilateral, por parte do governo brasileiro, de um controle paralelo de importações, definido à luz de critérios de essencialidade do ponto de vista brasileiro, mostram a reversão da política norte-americana em relação às atividades substitutivas de importações. Enquanto nos anos iniciais da guerra a ênfase ao desenvolvimento destas atividades era clara, com a aproximação da paz a política norte-americana tendia a levar crescentemente em conta os interesses do seu comércio exportador. Neste contexto, fica clara a oportunidade da decisão brasileira com relação a Volta Redonda; a reversão da política norte-americana sugere que teria sido mais difícil contar com o apoio do

⁷ Ver, por exemplo, Martins (1973).

governo dos Estados Unidos a este projeto após a guerra, quando a obtenção do apoio brasileiro exigiu recompensas menos generosas. Tiveram também importância os fornecimentos militares, no valor de US\$ 332 milhões, com base na Lei de Empréstimos e Arrendamentos. Este aspecto das relações entre os dois países marca o início de uma longa fase de estreita colaboração militar.

A melhoria da situação de balanço de pagamentos permitiu o equacionamento da questão da dívida. Em 1937, logo após o golpe de Estado, fora decidido suspender o pagamento do serviço de dívida, com base no argumento de que não seria possível respeitar as disposições do esquema Aranha de 1934 e, ao mesmo tempo, pagar as importações necessárias ao reequipamento do sistema de transportes e das forças armadas. A alternativa de um novo funding loan foi descartada, pois envolveria um aumento da dívida em circulação, já substancial se comparada à capacidade de gerar divisas. A reação britânica, na imprensa e por vias diplomáticas, deve ser contrastada com a cautela norte-americana que, frise-se mais uma vez, deve ser entendida à luz dos objetivos estratégicos norte-americanos no Brasil e do papel que se esperava fosse desempenhar o Brasil no contexto da Política de Boa Vizinhança.

As representações feitas pelos credores entre o final de 1937 e princípios de 1939 não tiveram sucesso. O Reino Unido não dispunha de suficiente poder de barganha para impor uma política que garantisse melhor tratamento de seus interesses financeiros. Por outro lado, não interessava aos Estados Unidos forçar a efetivação de pagamentos, pois comprometeria os objetivos mais amplos de sua política.

A avaliação da política relativa à dívida pública externa sugere que, enquanto nos anos iniciais da década de 1930 o Brasil pagou serviço acima de suas possibilidades cambiais, o contrário ocorreu a partir de 1937, quando pagou menos do que indicava a sua presumível "capacidade de pagar". Isto não é surpreendente na medida em que se aceite que a experiência brasileira não foi exceção à regra de que argumentos econômicos cedem lugar a critérios políticos quando se trata de reajustar o montante da dívida pública externa. O tratamento generoso dos empréstimos em 1931 deve ser encarado, em parte, como resultado da ortodoxa política de Whitaker, e, em parte, à inabilidade brasileira em reconhecer o caráter de longo prazo da crise. O governo brasileiro aceitou em 1934 um acordo ainda generoso quando comparado à capacidade de a economia gerar divisas. A suspensão de pagamentos em 1937 significou uma reversão desta tendência, facilitando a negociação de acordos mais favoráveis na década de 1940.

Vargas, ao colocar em 1937 o problema da dívida em termos de "ou pagamos a dívida externa ou reequipamos as forças armadas e o sistema de transportes", ao mesmo tempo, mobilizou o apoio militar ao novo regime, esvaziou as críticas de círculos ligados a interesses estrangeiros e apaziguou os integralistas, que eram seus aliados à época e cujo programa incluía a suspensão de pagamentos. Por outro lado, a evidência quanto às importações brasileiras na segunda metade da década de 1930 sugere que a argumentação utilizada por Getúlio Vargas para justificar a suspensão de pagamentos, ao enfatizar a necessidade de manter o nível das importações, apenas racionalizava o que já vinha ocorrendo em 1937.

A dívida pública foi objeto de dois acordos no período de guerra. O primeiro, negociado em 1940, em decorrência das promessas de Oswaldo Aranha, por quatro anos, estabelecia um nível de pagamentos grosso modo correspondente à metade dos fixados no acordo de 1934. Em 1943, foi negociado um acordo definitivo.

Nestas negociações, ao contrário do que havia ocorrido no passado, as autoridades norte-americanas exerceram pressões, coroadas de sucesso, no sentido de obter condições relativamente mais favoráveis para os empréstimos em dólares, às expensas dos interesses britânicos. Pelo acordo definitivo foram oferecidas duas opções aos credores. Pela opção A foram mantidos os devedores iniciais e os valores nominais, as taxas de juros reduzidas significativamente, prevendo-se pagamentos iniciais de serviço de £7,7 milhões, supondo-se que todos os detentores de títulos escolhessem esta opção. A opção B envolvia um serviço inicial de £8,4 milhões de novos títulos federais de 3,75% bem como pagamentos em dinheiro de £22,9 milhões resgatando £79 milhões de dívida em circulação ao preço médio de 29%, também com base na hipótese de todos os credores escolherem esta opção. Estima-se que os ganhos brasileiros associados à redução de taxas de juros e resgate de títulos com deságio tenha sido da ordem de £110 milhões, reduzindo à metade a dívida total de £220 milhões.

Entre 1936 e 1940 o investimento direto norte-americano no Brasil cresceu significativamente (de US\$194 milhões para US\$240 milhões). Embora parte desta expansão estivesse ainda associada à compra de ativos detidos por estrangeiros não norte-americanos, boa parte do crescimento corresponde à entrada de capitais, especialmente no caso da indústria de transformação.

Durante a primeira metade da década é difícil definir uma política brasileira coerente com relação aos capitais estrangeiros investidos no Brasil. Apesar dos inúmeros problemas acarretados pela crise cambial quanto a remessas de lucros e dividendos, especialmente até 1934, não há indicações da existência de qualquer discriminação contra firmas estrangeiras na aplicação da política cambial. No plano das intenções, entretanto, tanto a Constituição de 1934, quanto os Códigos de Águas e de Minas incluíam provisões "radicais", limitando o campo de aplicação de capitais estrangeiros: concessões de mineração e exploração de recursos hidráulicos seriam limitadas a cidadãos brasileiros e previa-se a progressiva nacionalização de bancos de depósitos e companhias de seguro estrangeiras. A Constituição de 1937 incorporou essa legislação "radical", mencionando ainda a conveniência de serem nacionalizadas as indústrias "essenciais".

Na prática, essa legislação contrária ao capital estrangeiro foi muito atenuada. Enquanto dispositivos legais complementares asseguraram, não apenas a nacionalização, mas a estatização dos modestos esforços de prospecção e exploração de petróleo, nenhuma medida foi implementada quanto à nacionalização de bancos comerciais ou de companhias de seguro antes de 1939. Neste ano, entretanto, tornou-se compulsório o resseguro junto ao Instituto de Resseguros do Brasil, estreitando-se a esfera de atuação das seguradoras estrangeiras.

Não é fácil chegar-se a uma conclusão cristalina a respeito das consequências da legislação restritiva sobre os fluxos de capital relacionados a investimentos estrangeiros diretos no Brasil durante a década de 1930. Enquanto, por um lado, essa legislação restritiva pudesse, em princípio, ter dissuadido investidores potenciais, a retração dos investimentos parece ser melhor explicada pela conjuntura internacional, lembrando-se sempre que o investimento norte-americano no Brasil cresceu consideravelmente após 1936, apesar do tom das declarações de intenção por parte das autoridades brasileiras. Além disto, as dificuldades, reais ou imaginárias, relacionadas à legislação "nacionalista" referiam-se quase sempre ao envolvimento

de capitais estrangeiros no setor de serviços de utilidade pública e não na indústria de transformação.

Ao período de guerra correspondeu a estagnação do total de capitais estrangeiros privados investidos no Brasil (algo inferior a US\$700 milhões), ocorrendo um aumento das inversões norte-americanas, especialmente a partir de 1943 (em atividades manufatureiras) e redução das inversões europeias. No caso das inversões britânicas, a despeito do – nas palavras de Keynes –, “passado nebuloso” de algumas delas, o considerável saldo brasileiro de libras bloqueadas facilitou acordos de desapropriação certamente generosos para os acionistas estrangeiros. A expansão das inversões norte-americanas nos anos finais da guerra pode ser explicada em parte pela política liberal adotada pelo governo brasileiro quanto a remessas de lucros a partir de 1941-1942 e pela ausência de oportunidades alternativas para inversão.

À medida que se tornava clara a vitória aliada, evidenciou-se o desconforto das autoridades brasileiras em relação à intimidade das suas relações com os Estados Unidos. Tentou-se reorientar a política externa no sentido de usar o Reino Unido como contrapeso aos Estados Unidos, à semelhança da política classicamente adotada pelo Brasil antes de 1930. Os norte-americanos, de fato, demonstravam-se bastante menos generosos em relação ao Brasil do que havia sido o caso nos anos iniciais de guerra, quando os seus objetivos políticos e econômicos na América do Sul ainda não haviam sido alcançados. Sua política em relação ao Brasil é bem resumida pela advertência aos ingleses de que as relações norte-americanas com o Brasil deveriam ser vistas “no mesmo plano das relações britânicas com o Egito ou a África do Sul”.

Os Estados Unidos não apenas recusaram-se peremptoriamente a reajustar os preços de café, como pleiteavam insistentemente os países produtores, mas também mostravam-se crescentemente hostis ao desenvolvimento de indústrias substitutivas de importações – que prejudicariam as exportações norte-americanas para o Brasil no pós-guerra – e não cumpriram suas promessas quanto ao suprimento de matérias-primas e bens intermediários e de capital escassos no Brasil. Além disso, a violenta política antiargentina adotada pelos Estados Unidos começava a parecer extrema mesmo aos brasileiros, pois a Argentina não era apenas o “bom vizinho”, era o vizinho de fato, que não devia ser excessivamente provocado.

A despeito do interesse brasileiro quanto ao retorno a uma política de “resseguro”, os atrativos relacionados aos ganhos políticos no contexto latino-americano, que resultavam do apoio norte-americano, provaram ser mais fortes. Afinal apresentava-se a oportunidade para que o Brasil fosse restaurado em sua posição de proeminência na América Latina, que havia sido perdida para a Argentina no início do século. Além disso, o Reino Unido – em vista de sua fragilidade econômica – não parecia oferecer as condições adequadas para a implementação de uma política de “resseguro” nos moldes daquela adotada antes da década de 1930.

Com a aproximação do final da guerra verificou-se uma reorientação da política norte-americana relativa ao apoio a governos latino-americanos que não haviam sido eleitos por voto popular. Enquanto no final da década de 1930 e nos anos iniciais da guerra o governo brasileiro era visto em Washington como “uma ditadura mais aceitável do que outras”, depois de 1943 as preocupações quanto à falta de democracia interna tornaram-se evidentes. Começaram a tomar corpo tendências no governo norte-americano, no sentido de apoiar uma solução “liberal” no Brasil

que removesse as contradições entre o regime político autoritário e a política externa pró-aliada. Uma sucessão "liberal", além disso, envolveria, provavelmente, a adoção de políticas econômicas mais alinhadas com os objetivos norte-americanos. O ostensivo apoio norte-americano foi importante elemento do processo de desestabilização da ditadura varguista que culminaria na sua deposição logo após a vitória dos Aliados no Pacífico.

É neste contexto, e como resultado de considerável agitação política interna, que devem ser vistas as tentativas de Getúlio Vargas no sentido de redefinir as bases políticas do regime em 1944-1945, absorvendo os segmentos mais radicais do cenário político nacional. O fracasso destas tentativas e a consequente deposição de Vargas no final de 1945 devem ser considerados no quadro de reorientação da política norte-americana relativa ao Brasil no final da guerra. A eleição de um novo governo, que provou ser bastante menos apto a ter dúvidas quanto à necessidade de respeitar os compromissos implícitos e explícitos assumidos pelo Brasil em relação aos Estados Unidos, marcou, na verdade, o início de um longo período de hegemonia econômica e política dos interesses norte-americanos no Brasil. Esses desenvolvimentos corresponderam ao coroamento da política dos Estados Unidos em relação ao Brasil na década de 1930 e nos anos iniciais da guerra, ao enfatizar a importância dos objetivos estratégicos, mesmo que às expensas de objetivos táticos relevantes.