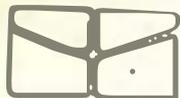


COLEÇÃO TEMAS BRASILEIROS



Editora Universidade de Brasília

A Revolução de 30

Seminário Internacional



Este livro ou parte dele
não pode ser reproduzido sob nenhuma forma
por mimeógrafo ou outro meio qualquer
sem autorização prévia do Editor

Impresso no Brasil

Editora Universidade de Brasília
Campus Universitário – Asa Norte
70910 – Brasília – Distrito Federal

copyright © 1982 Editora Universidade de Brasília

Capa:
Arnaldo Machado Camargo Filho

EQUIPE TÉCNICA

Editores:

Lúcio Reiner, Manuel Montenegro da Cruz,
Maria Rizza Baptista Dutra, Maria Rosa Magalhães.

Supervisor Gráfico:

Elmano Rodrigues Pinheiro.

Controladores de texto:

Antônio Carlos Ayres Maranhão, Carla Patrícia Frade Nogueira Lopes,
Clarice Santos, Lais Serra Bátor, Maria Del Puy Diez de Uré Helinger, Maria Helena
Miranda, Monica Fernandes Guimarães, Patrícia Maria Silva de Assis, Thelma
Rosane Pereira de Souza, Wilma G. Rosas Saltarelli.

Ficha catalográfica:

Elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília.

R454 A revolução de 30: seminário realizado pelo
 Centro de Pesquisa e Documentação de
 História Contemporânea do Brasil (CPDOC)
 da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro,
 setembro de 1980. Brasília, Editora Universi-
 dade de Brasília, c1983.

722 p. (Coleção Temas Brasileiros, 54)

323.27(81)“1930” 32(81“1930” 981.08
série

**A REVOLUÇÃO DE 1930 E A POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA: RUPTURA OU CONTINUIDADE?**

Gérson Moura

A definição de 1930 como um marco significativo na história do Brasil contemporâneo tem produzido um amplo debate na ciência social, empenhada em desvendar os mecanismos políticos, econômicos e sociais que conformam a atual sociedade brasileira. De um modo geral, o debate se tem travado em torno da natureza conservadora ou transformista dos novos equilíbrios de poder que se estabeleceram a partir daquele momento, oscilando os autores entre as teses que afirmam no sentido de conservação da estrutura social brasileira sob rótulos novos e reformas mais aparentes que reais e aqueles que sublinham a ação do Estado na reorientação da economia agroexportadora para um novo padrão vinculado às atividades urbano-industriais. Conservação ou reorientação têm sido categorias aplicadas também ao entendimento da política externa do país.

O debate continua neste seminário, que apresenta um painel de diferentes investigações em curso sobre a revolução de 30 e sublinha a convicção de que o ensaísmo e as macrogeneralizações devem ceder terreno às pesquisas sistemáticas de temas e áreas mais específicos, que, sem prescindir de orientações teóricas e metodológicas adequadas, busquem informação mais minuciosa e conhecimento mais fundamentado das situações empíricas em discussão.

Admitimos hoje como correta a noção de que as revoluções políticas são importantes na medida mesma de sua capacidade de modificar estruturas econômicas, sociais, políticas e ideológicas de há muito estabelecidas. No entanto, na década de 30, os apologistas da nossa “revolução de outubro” esforçaram-se em mostrar que ela assegurava a perfeita *continuidade* da política externa anterior, nisso residindo uma de suas virtudes maiores¹. A revolução seria, desse ponto de vista, um fenômeno que provocava mudanças significativas no plano interno, mas não interferia no das relações exteriores. É como se a política externa de um país estivesse a salvo de sua política interna e situada em um plano de interesses permanentes, claramente demarcáveis e inatingíveis pela querela de grupos e partidos, algo que se situasse na dimensão indivisível e intocável da nação. Essa necessidade de traçar uma “sucessão apostólica” em direção ao passado para legitimar a política do presente não é naturalmente um monopólio do pensamento brasileiro. E talvez se pudesse ligá-la mais corretamente a diferentes expressões do pensamento conservador².

Mas apesar do esforço dos apologistas da perfeita continuidade da política exterior, alegada como garantia da sua correção, sabemos que tanto a política

externa dos Estados Unidos quanto a brasileira sofreram, em graus diferentes e em diferentes sentidos, mutações muito significativas na década e meia que vai da crise de 1929 ao final da Segunda Grande Guerra. Pode-se dizer, no caso brasileiro, que os 15 anos do primeiro governo Vargas representaram, no seu conjunto, um momento de ampla projeção do Brasil no plano internacional, que contrasta fortemente tanto com o período anterior, como o imediatamente posterior. Seria equivocado, porém, imaginar que essa projeção notável ocorreu pelas virtualidades exclusivas dos novos arranjos internos de poder a partir de outubro de 1930. Seria também falacioso concluir que a política externa brasileira significou naquele momento uma ruptura completa com o passado imediato, inaugurando uma nova política externa para o país.

Pretendo mostrar nesse trabalho que as mudanças ocorridas na política externa brasileira naquele período deveram-se à conjugação específica de reordenamento do poder mundial e de transformações significativas na ordem econômica, social e política interna; trata-se de uma conjunção rara, que não se repetiu a partir de então, ou que talvez esteja em vias de repetir-se em nossos dias. A raridade da situação residiu na quebra simultânea de estruturas de poder há muito estabelecidas no plano internacional e no plano interno. A política externa que se gerou nesse contexto não se caracterizou por perfeita continuidade da política anterior, nem por uma ruptura maior com ela. Tratava-se muito mais de uma *redefinição*: limitada pela posição do país diante dos grandes sistemas de poder, mas ao mesmo tempo vantajosa pelos ganhos que soube obter no processo.

Conquanto a política externa da Revolução de 30 possa ser vista no conjunto como uma política de redefinição, podem-se distinguir no seu processo dois momentos distintos e sucessivos: uma política de *equidistância pragmática* do Brasil em relação às grandes potências na década de 30, seguida de uma política de *realinhamento* com os Estados Unidos nos anos da guerra (1941-45). Em cada momento são diferentes as margens de manobra, os impulsos imediatos da decisão e também os ganhos possíveis da política posta em prática. Creio também que as explicações mais acuradas dos dois momentos distinguem-se quanto ao peso específico dos fatores externos e internos que modelam as decisões da política externa brasileira.

Antes de examinar mais detidamente esses dois momentos, fixemos algumas categorias úteis à análise da política externa brasileira. Tendo feito em outro trabalho uma exposição mais extensa sobre o assunto³, restrinjo-me aqui aos seus elementos essenciais.

Entendo que o estudo da política externa passa pelo exame de dois tipos de condicionamento: o primeiro é dado pela inserção do país em um determinado *sistema de poder*, isto é, uma constelação de Estados cujas complexas relações econômicas, políticas e culturais caracterizam a existência de um centro hegemô-

nico (a grande potência) e sua respectiva área de influência (aliados subordinados). O segundo tipo de condicionamento relaciona-se às *conjunturas políticas* internas e externas, a saber, os conflitos de interesses que conformam os processos mais imediatos de decisão no interior dos Estados.

A primeira dimensão diz respeito a condicionamentos *estruturais*, já que a hegemonia implica não apenas liderança política, militar e ideológica sobre o conjunto do sistema, mas também designa uma relação assimétrica entre economia central e economias dependentes. Nesse conjunto de relações tensas, o sistema procura tornar “automáticos” os vínculos que unem o centro hegemônico aos aliados subordinados. Por isso mesmo, a posição de um aliado subordinado no *sistema de poder* é definida primordialmente pela relação que ele mantém com o centro hegemônico. Trata-se genericamente de uma relação de dominação, assegurada pela solidariedade fundamental das classes dominantes nos dois pólos do sistema, relação essa incrustada nos processos de decisão política e reforçada por valores segregados pelo sistema; estes constituem uma ideologia política que faz coincidir os interesses do centro hegemônico com os dos aliados subordinados, para assegurar a coesão e permanência do sistema. Estando os objetivos do sistema de poder “embutidos” nos processos políticos nacionais, não é incomum que a política externa do aliado subordinado *apareça* como um ato de decisão puramente autônoma.

A segunda dimensão da análise diz respeito aos condicionamentos *conjunturais*, a saber, os processos imediatos de decisão tanto no centro hegemônico como nos seus aliados. O processo político no *centro* age sempre no sentido de manter a relação estrutural de dominação e fortalecê-la. Naturalmente, os métodos e instrumentos para realizar esse objetivo variam, sendo inclusive objeto de disputa no interior do Estado, mas o exame dessa disputa é, por si só, insuficiente para permitir o entendimento da política da grande potência. Nos aliados subordinados, o processo político pode agir tanto no sentido de manter a relação estrutural como de redefini-la, dependendo da correlação de forças no seu interior. No limite, a redefinição poderia chegar à ruptura, o que retiraria o país do sistema de poder em que se encontra.

Esse arrazoado sublinha, para o historiador da política externa, a necessidade de procurar a compatibilização dos condicionamentos estruturais e conjunturais, numa mediação que torne inteligível a ação dos atores políticos (indivíduos, instituições, grupos, classes etc.) nos limites dados pelas estruturas.

Uma última observação diz respeito à *unidade* interna dos *sistemas de poder*. O dinamismo das relações políticas entre Estados e nações não permite pensar a unidade do sistema de poder senão em termos de estabilidade provisória, que permite sua reprodução em meio a uma grande variedade e fluidez de situações. Mas mesmo os sistemas mais fortemente estabelecidos dão lugar, a longo prazo, a

arranjos de novo tipo. É claro que as modificações significativas nos sistemas de poder nem sempre coincidem com as mudanças de orientação nas conjunturas políticas internas dos aliados subordinados; quando isso ocorre, porém, cria-se uma situação particularmente propícia à reorientação da política externa dos últimos, visto que os condicionamentos mais fortes oriundos do sistema de poder se enfraquecem sensivelmente.

No que diz respeito ao Brasil, uma situação favorável desse tipo ocorreu na década de 1930.

1. *A equidistância pragmática da década de 30*

As mudanças políticas produzidas pela Revolução de 30 no Brasil ocorreram em meio à depressão econômica generalizada nas sociedades capitalistas ocidentais e à crise dos seus modelos e valores políticos e ideológicos.

A crise econômica desarticulou o sistema capitalista mundial e provocou como resposta dos Estados a adoção de políticas de proteção econômica e conquista de mercados, claramente nacionalistas. A década assistiu então a uma verdadeira guerra comercial na esfera internacional, e até mesmo as potências tradicionalmente liberais não ficaram imunes às tendências da época, procurando defender por todos os meios seus mercados. Os Estados Unidos constituíam uma exceção notável, como defensores da recuperação do comércio internacional em termos de livre-comércio, dada a sua posição única de maior e mais competitiva economia capitalista avançada.

Ao mesmo tempo e como resultado da crise econômico-social, o liberalismo parlamentar europeu recuava sob os golpes cruzados dos movimentos socialistas, mas especialmente dos vários fascismos que inauguravam então regimes autoritários com forte mobilização de massas.

Na esfera do poder internacional, as mudanças também eram profundas. Até 1914 as relações internacionais se regiam pela noção de “equilíbrio de poder”, o que significava a regulação das relações internacionais pelos vários *sistemas de poder* europeus. Mas as múltiplas rivalidades decorrentes da própria expansão imperialista daqueles sistemas de poder conduziram à Primeira Guerra, e a partir daí eles entraram em irremediável declínio, consumado na Segunda Guerra Mundial. No período entre estas duas guerras, temos, portanto, ao mesmo tempo, a *desintegração de antigos sistemas de poder*, cujas áreas de influência passam a ser objeto de disputa, e o início da *constituição de novos sistemas de poder* que procuram ampliar sua área de influência. Em se tratando da América Latina, os conflitos ideológicos opunham três forças principais: o liberalismo, o fascismo e o socialismo. Mas do ponto de vista da disputa pela hegemonia, a ausência da URSS da esfera de poder internacional e o recuo inglês a partir da Primeira Guerra propiciaram o confronto de dois sistemas de poder em constituição: o da Alemanha e o dos Estados Unidos.

Em relação à *Alemanha*, a consolidação do Estado nacional-socialista no início da década lançou-a novamente no cenário internacional. À semelhança de 1914, também agora o Estado alemão tentou elevar o país à categoria de potência mundial, em pé de igualdade com as demais potências. E na década de 30 os objetivos revanchistas e anexistas do nazismo encontraram perfeita consonância com as limitações do mercado interno alemão, limitações essas agravadas pela política de cartelização e compressão salarial e que apontavam a conquista de espaços econômicos no exterior como a solução para os problemas do momento⁴. A extensão do domínio territorial, e a conquista de novos mercados eram apenas duas faces da mesma política imperialista.

Quanto aos *Estados Unidos*, seu poder econômico não cessou de crescer após a Primeira Guerra. A crise de 1929, produzindo resultados devastadores, suscitou uma nova configuração do capitalismo nacional, com uma intervenção decidida do Estado no plano econômico, planejando, controlando e investindo em larga escala. Sendo a mais importante economia capitalista, sua recuperação passava pela recomposição do comércio internacional; daí a defesa apaixonada do livre-comércio pelos formuladores de sua política econômica, que buscavam reabrir as portas dos mercados mundiais. Essa política colocava os Estados Unidos contra a corrente protecionista que encontrava seguidores fervorosos nos governos fascistas, mas tinha também entre seus simpatizantes os próprios países de capitalismo avançado, além dos países de economia dependente. A América Latina ocupava naturalmente um lugar de destaque nessa recuperação norte-americana, tanto como fonte de matérias-primas, como na qualidade de mercado consumidor de manufaturados.

Do ponto de vista das relações políticas entre EUA e América Latina, o governo Roosevelt promoveu uma mudança na política intervencionista que prevalecera desde o final do século XIX. Inaugurou-se então a política de boa vizinhança, caracterizada pela revogação de métodos coercitivos e pela adoção de negociações diplomáticas e colaboração econômica e militar. Mas como notou Atkins, essa mudança de métodos visava assegurar objetivos tradicionais: impedir a influência externa (européia) na América Latina, garantir a liderança americana no hemisfério e estimular a estabilidade política nos países latino-americanos⁵.

O recuo inglês no Brasil no entreguerras não modificou substancialmente a dependência econômica, apenas a transferiu para a economia norte-americana⁶. No entanto, sendo os Estados Unidos produtor de manufaturados e de produtos primários, a pauta de complementaridade econômica tendia a se estreitar, o que tornava mais dura a nova dependência. O que amenizou a situação na década de 1930 foi a projeção da Alemanha na América Latina, disputando os mercados consumidores e procurando abastecer-se em bens primários.

Enquanto isso, no Brasil, embora a Revolução de 30 não mudasse radicalmente a estrutura de dominação social e continuasse a excluir as massas do jogo

político, ocorriam transformações significativas no plano econômico-social, com grande diversificação de interesses, cuja presença se fazia sentir no processo decisório. A revolução, nascida de uma crise que rompeu a unidade da oligarquia agroexportadora em torno do sistema político vigente, não resultou em hegemonia clara de qualquer setor ou classe, estabelecendo-se por isso mesmo um “Estado de compromisso” que se fortalecia e se automatizava como regulador da economia e das relações sociais, ao mesmo tempo que viabilizava a participação dos antigos atores políticos (oligarquias regionais de extração agrária que dominavam na República Velha), assim como dos novos (grupos de interesse vinculados à industrialização e os beneficiários da urbanização e do crescimento do próprio Estado). A política econômica do Estado brasileiro era coerente com essas características: defendia o setor externo e recusava-se a adotar um programa de protecionismo industrial. Entretanto, pôs em prática uma política monetária e cambial que criou melhores condições para o processo de industrialização; mas ao mesmo tempo o próprio Estado foi-se envolvendo diretamente, por impasses internos e externos, no projeto industrializante, tornando-se ele próprio um empresário da produção industrial. Inevitavelmente, a “melhor política econômica para o país” tornava-se uma questão polêmica, dependendo dos interesses e das percepções que diferentes setores de classes com acesso aos centros de decisão tinham da economia brasileira, de sua ligação ao meio internacional e do papel do Estado nesse processo.

A década de 30 assiste portanto ao recuo dos velhos sistemas de poder e à emergência de dois novos sistemas (o alemão e o norte-americano), ansiosos por ampliar e solidificar alianças, tratando para isso de fazer concessões e acenando com as vantagens de sua proteção. Como não se tratava ainda de dois sistemas consolidados, a integração do Brasil a um deles era então uma *possibilidade*, o que alargava os limites da decisão e da ação do Estado brasileiro.

A relação que o Brasil mantinha com os dois centros hegemônicos era, portanto, muito particular: o governo Vargas explorava as possibilidades oferecidas por ambos os centros, sem se definir por qualquer um deles. Essa indefinição não derivava apenas da ausência de um sistema de poder plenamente consolidado no plano internacional. Derivava também do fato de que na conjuntura política brasileira ocorria uma divisão completa, tanto nas instâncias centrais quanto nas instâncias inferiores de decisão, no que dizia respeito à melhor aliança para o país. O mesmo era verdade para os grupos de interesse organizados que conseguiam introduzir suas demandas nas arenas de decisão do Estado. A esse traço fundamental da política externa brasileira desse período tenho chamado de *equidistância pragmática*; não se tratava de uma trajetória retilínea, mas muito mais um movimento de aproximações alternadas ou simultâneas a um e outro centro, e que tinha como resultado alguns ganhos significativos no plano do comércio exterior e um aumento considerável do poder de barganha do governo brasileiro nos anos por vir.

1.a. *A questão do comércio exterior*

O comércio exterior de um país como o Brasil, que começava a reorientar na década de 1930 o foco de sua economia do setor agroexportador para o setor urbano-industrial, tinha implicações que ultrapassavam em muito a dimensão econômica. Tratava-se de uma questão crucial para assegurar uma recuperação ordenada da depressão econômica, garantir às classes economicamente dominantes as condições de sua reprodução e fornecer ao Estado recursos materiais e políticos que lhe permitissem pôr em ação seus projetos de governo, manter a estabilidade interna e definir sua posição no plano internacional. Por isso, o debate em torno do comércio exterior, resumido na polêmica livre-comércio *versus* comércio protegido, tinha implicações políticas graves, tanto internas como externas.

Internamente, a polêmica recortava classes, grupos de interesse e o próprio Estado, desfazendo uma visão unitária dos interesses das classes dominantes. Para as agências governamentais – as instâncias centrais ou secundárias de decisão – convergiam as reivindicações cruzadas dos interesses, divididos entre si pelas vantagens e desvantagens do livre-comércio (leia-se comércio com os Estados Unidos) e do comércio protegido (leia-se comércio com a Alemanha). Por isso mesmo, o governo brasileiro acabou pondo em prática uma política de aderir ao livre-comércio proposto pelos Estados Unidos, sem deixar de procurar os benefícios que adviriam do comércio compensado proposto pela Alemanha... Em 1935 assinou um acordo comercial com os EUA, que mantinha ou rebaixava as taxas alfandegárias para as mercadorias de ambos os lados⁷; e no ano seguinte assinou um ajuste comercial de compensações com a Alemanha, tendo em vista especialmente a colocação de algodão, café, cítricos, couros, tabaco e carnes.

Curiosamente, até o final da década o comércio Brasil-Alemanha cresceu sem cessar, enquanto o governo Roosevelt mantinha constante vigilância sobre o ajuste Brasil-Alemanha e pressionava o governo brasileiro, embora evitasse cuidadosamente tomar qualquer represália contra ele. Em mais de uma ocasião, fechou os olhos à continuação do comércio compensado Brasil-Alemanha, ao mesmo tempo que oferecia ajuda financeira para solver o problema da dívida externa brasileira e para a criação de um banco central no Brasil. Essa política de contemporização está clara, tanto na visita do subsecretário Welles ao Brasil em 1936, como nas duas missões aos EUA: Souza Costa em 1937 e Aranha em 1939⁸. Em todas essas ocasiões o governo Roosevelt deixou de atender à pressão de grupos econômicos – investidores, banqueiros, importadores etc. – e guiou-se por considerações mais amplas nas suas relações com o governo brasileiro. É bem verdade que havia um interesse muito claro do governo americano em incrementar o livre-comércio com o Brasil e eliminar a competição econômica alemã, mas a política adotada nos mostra que esse era um objetivo parcial, embora muito importante, que deveria subordinar-se a objetivos mais gerais: ganhar e assegurar

a aliança com o Brasil, evitando que este fizesse aliança com outras potências ou implementasse políticas nacionalistas radicais, num momento politicamente muito delicado. Daí a necessidade de evitar represálias contra a política comercial brasileira, que poderia ter resultados políticos contraproducentes.

Incidentalmente, este capítulo do comércio exterior brasileiro na década de 30 ilumina o debate sobre o desenvolvimento de economias “periféricas”, freqüentemente entendido como uma questão exclusivamente econômica. Em outras palavras o que se passa na economia capitalista dependente seria o resultado de condições dadas pela economia central. Por isso, uma economia capitalista dependente não criaria esquemas de relacionamento econômico, mas apenas se ajustaria aos propostos pelas economias centrais. Inevitavelmente, aquelas só se beneficiariam quando estas entrassem em crise^{8a}.

Mas o dado significativo da conjuntura na década de 30 está exatamente em que as economias centrais não são apenas dois pólos dominantes exercendo o *mesmo* tipo de influência sobre o pólo subordinado; elas são o fundamento de dois *sistemas de poder em confronto*, e é esse dado da *luta política* na esfera do poder internacional que possibilita algum ganho por parte da economia dependente. Assim, o poder de barganha das economias dependentes não pode ser explicado apenas como resultado da crise nas economias centrais, porque também as economias capitalistas dependentes estão em crise e, assim sendo, a debilidade é geral. Por isso mesmo, nos seus primórdios, a crise nas economias centrais não produziu ganhos imediatos para a economia brasileira, quando a política externa do governo Washington Luís respondia unicamente à hegemonia do café; só passou a fazê-lo quando surgiu, no plano interno, uma nova correlação de forças políticas – o governo Vargas. Em outras palavras, os ganhos do período dependeram de *políticas adotadas pelo Estado*.

1.b. *As questões político-militares*

Também aqui a política externa se pautou pela eqüidistância, já que no plano externo persistiu até o final da década um “empate” na disputa entre os sistemas de poder emergentes e no plano interno uma forte divisão político-ideológica perpassava a sociedade e o Estado brasileiros.

As lutas políticas da década de 30, que caminharam na direção de um fechamento do regime liberal-democrático, apontavam para uma identificação do Estado brasileiro às experiências fascistas européias a partir do Estado Novo (1937), especialmente por seu repúdio ao liberalismo político e econômico e sua ênfase nas soluções nacionalistas e corporativistas. A observação mais cuidadosa aponta porém para certas especificidades do Estado Novo, ligadas a características da sociedade brasileira. O regime era centralizador mas não deixava de compor-se

com as oligarquias estaduais. Dependia em boa medida do Exército, mas não era uma ditadura militar. Era tendencialmente industrialista, mas não havia um projeto industrializante claro. Já vimos que essas “ambigüidades” derivam do fato de que a ação estatal incorporava novos atores sociais sem desalojar necessariamente os antigos. Além disso, a polarização política recortava os vários grupos de interesse, os organismos técnicos do Estado, a burocracia militar, a diplomacia e até mesmo as instâncias centrais de decisão, colocando, de um lado, os defensores do comércio compensado e do protecionismo, os nacionalistas e os pró-Alemanha e, de outro lado, os advogados do livre-comércio, da liberdade cambial e tarifária, os pan-americanistas e os pró-Estados Unidos. O processo político no Estado Novo refletia esse “empate” da luta política, o que conferia a Vargas um extraordinário poder no processo decisório. Ele se tornou o árbitro das disputas que emanavam das instâncias secundárias e mesmo das que ocorriam nas instâncias centrais de decisão.

Dois grandes problemas internos, com reflexos inevitáveis sobre as relações exteriores do Brasil, assoberbavam o governo Vargas, especialmente a partir do golpe de 37: o reequipamento das forças armadas e o reequipamento econômico do país, em especial a questão da grande siderurgia. Também nesses problemas, a política externa se caracterizou até o final da década por uma equidistância pragmática.

A necessidade de reequipar as forças armadas, especialmente o Exército, colocou-se com maior vigor nos últimos anos da década, tanto pela influência crescente dos militares nas arenas de decisão, como pelo agravamento da situação internacional. Às compras de material naval da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos contrapunham-se as grandes encomendas feitas pelo Exército à Alemanha, dentro dos planos do comércio compensado. E mesmo após o início da guerra, o governo brasileiro esforçava-se para receber o material alemão, ao mesmo tempo que tentava gestões para adquirir material americano. Até então, apesar das simpatias de importantes chefes militares brasileiros pela organização militar alemã, havia em esforço diplomático cuidadoso em contrabalançar os contatos militares de alto nível com um e outro campo, para evitar compromissos embaraçosos.

Foi também a equidistância pragmática que criou as condições *políticas* para o sucesso dos esforços em torno da criação da grande siderurgia. O governo Vargas levou aos limites extremos as conversações com uma e outra potência em torno da ajuda para a instalação de uma usina siderúrgica. A má vontade da administração Roosevelt sobre o assunto era evidente: durante a Missão Aranha (fevereiro de 1939), em que se propôs uma revisão geral do conjunto das relações Brasil-Estados Unidos, incluindo-se aí a ajuda econômica e os problemas de defesa, o tema siderurgia sequer fazia parte da agenda de conversações. E quando, um ano depois, os entendimentos com o governo americano voltaram a cair no pântano

das indefinições, Vargas ameaçou-o com uma mudança radical de posição política para obter um rápido encaminhamento da solução. O governo dos Estados Unidos depressa promoveu um plano de financiamento pelo Eximbank e de fornecimento de tecnologia pelas empresas privadas norte-americanas, ficando a propriedade e controle da usina nas mãos do Estado brasileiro.

A decisão do governo norte-americano de financiar a siderurgia brasileira, vencendo os receios de que ela pudesse funcionar como um *boomerang* nacionalista, deu-lhe um trunfo precioso na conquista do apoio brasileiro. A política externa brasileira não podia deixar de levar em conta este fato novo. Além disso, àquela altura, a guerra européia já modificava profundamente o quadro internacional.

No conjunto, a política de *equidistância pragmática* ajudou a diversificar, numa era de depressão econômica, os mercados externos essenciais à economia brasileira, constituiu um trunfo político da maior importância na criação da grande siderurgia brasileira e – talvez mais importante – ampliou a capacidade de barganha do governo brasileiro para anos cruciais que se seguiram.

2. O processo de alinhamento aos Estados Unidos (1941-45)

A eclosão da guerra européia modificou a relação até então mantida entre o Brasil e as duas potências rivais. O bloqueio inglês produziu o recuo comercial imediato da Alemanha na América Latina, mas a própria Inglaterra não tinha condições de preencher o espaço econômico deixado. Uma primeira consequência é a projeção imediata dos Estados Unidos, que vêem resolvidos, de um só golpe, os problemas que enfrentaram na competição com o comércio compensado, obtendo assim uma primeira vitória de peso na competição global pelo continente.

Mas se é verdade que a Alemanha deixou de estar comercialmente presente no Brasil, nem por isso se poderia concluir que sua influência declinou. As vitórias que o Eixo foi acumulando até a metade de 1942 criaram um poderoso império alemão na Europa e um império japonês no extremo-oriental e no sudeste asiático. As vitórias germânicas entusiasmavam seus simpatizantes na América, estimulavam a mobilização de esforços em apoio à sua causa e tinham que ser levadas em conta pelas autoridades dos países neutros em seus planos para o futuro.

Antes mesmo que a guerra eclodisse, o governo Roosevelt já se convencera de que o conflito teria uma escala global e que envolveria os Estados Unidos. Essa perspectiva levou os estrategistas americanos a ampliar o que consideravam o círculo de segurança do país, que passou a incluir o conjunto da América do Sul, especialmente a “saliência” do Nordeste brasileiro. Assegurar a defesa desse ponto passava a ser matéria vital da segurança norte-americana (leia-se do *sistema de poder emergente*). A formulação de planos globais de defesa hemisférica exigia, para sua

consecução, uma cooperação militar e política em escala continental e, se possível, o alinhamento mais completo das nações latino-americanas à liderança dos Estados Unidos. Para que isso acontecesse, o governo Roosevelt pôs em ação uma ampla ofensiva político-ideológica e econômica para assegurar sua presença no continente.

As iniciativas político-ideológicas se corporificaram em programas multilaterais e bilaterais de difusão dos “ideais pan-americanos” e da retomada vigorosa das Conferências Pan-Americanas em torno de um objetivo comum: a defesa hemisférica. Os “ideais pan-americanos” constituíam uma resposta à ideologia nacional-socialista, cujas críticas ao liberalismo, capacidade de mobilização das massas e promessa de uma nova ordem lhe permitira obter grande penetração nas sociedades latino-americanas. O pan-americanismo apelava para a adesão aos ideais republicanos, a lealdade, a democracia como um ideal, a reverência pela liberdade, a aceitação da dignidade do indivíduo e seus direitos pessoais invioláveis, a crença na resolução pacífica das disputas, na soberania dos estados e a justiça sob uma lei internacional.

Embora esses valores pan-americanos não correspondessem à prática política interna de muitas nações latino-americanas ou à relação que mantinham entre si, eles apresentavam certas vantagens sobre as expressões ideológicas nacional-socialistas. Enquanto estas últimas se corporificavam em um partido político organizado dentro das nações americanas, isto é, traduziam de forma visível a presença da grande potência estrangeira, o pan-americanismo sublinhava o respeito à soberania nacional e à solidariedade entre as nações. Nesse sentido, o pan-americanismo cumpria à perfeição o papel mediador de ideologia política entre o centro hegemônico e seus aliados potenciais, na medida que transmutava a hegemonia norte-americana em solidariedade e cooperação continentais e permitia à dominação política aparecer como respeito à soberania nacional das repúblicas latino-americanas.

Exatamente por essa função que cumpria, a solidariedade pan-americana não dependia, na prática, da adesão aos princípios democráticos ou mesmo à aceitação de um regime político (a liberal-democracia), mas somente da adesão e fidelidade a um centro hegemônico. Por isso, as autoridades norte-americanas admitiam privadamente que nem todas as nações americanas eram democráticas, mas que as ditaduras latino-americanas eram não só inevitáveis mas talvez a única maneira de obter estabilidade ao sul do Rio Grande.

Essa ofensiva ideológica norte-americana se faz não apenas por intermédio das Conferências Pan-Americanas que se amiam ao final da década de 30 e início da de 40, mas também através da criação de instituições e agências especializadas em estimular e criar laços de solidariedade. A mais importante dessas criações foi a OCIAA (Office of the Coordinator of Inter-American Affairs),

dirigido por Nelson Rockefeller e que desenvolveu um programa extraordinariamente complexo de ajuda material, penetração cultural e persuasão ideológica na América Latina⁹.

As iniciativas políticas norte-americanas, tanto na multilateralidade das conferências pan-americanas como na relação bilateral com o governo brasileiro, visam eliminar toda a influência do Eixo, evitar a emergência de um regime nacionalista (tipo Cárdenas, no México) que assumisse uma posição antiamericana e, ao mesmo tempo, ampliar o raio de ação norte-americano na economia, na política, na defesa, nos meios de comunicação e na cultura do Brasil. A documentação britânica testemunha com riqueza de detalhes a ação persuasiva das agências norte-americanas no Brasil, no combate à espionagem, aos investimentos eixistas (e lateralmente aos britânicos também...), à influência germânica nas forças armadas, na imprensa, no rádio, no cinema, etc.

Esse esforço plurifacético visava, em última análise, a um alinhamento completo da política externa brasileira à estratégia geral dos Estados Unidos para o continente. Por isso, desde 1940, em plena vigência da neutralidade brasileira, o governo norte-americano já solicitava ao brasileiro que a) vigiasse os estrangeiros (do Eixo) em seu território e b) concedesse facilidades, tais como o uso de bases aéreas e navais, bem como licença para o estacionamento de tropas americanas em território brasileiro, em caso de necessidade.

O fato de que essas solicitações se davam em plena vigência da neutralidade brasileira significa que os Estados Unidos entendiam e tratavam essa neutralidade apenas em termos do conflito europeu *em curso*, nada tendo que ver com o conflito político *latente* naquele momento (1939-41) entre o Eixo e os Estados Unidos. Desse ponto de vista, a neutralidade brasileira não seria incompatível com o esforço ativo pró-Estados Unidos (que em última análise significava um esforço anti-Eixo). Ela só podia ser pensada pelo governo americano como um recurso tático, à semelhança da *neutralidade* adotada pelos Estados Unidos na mesma época. Para o *sistema de poder* em constituição, as definições dos aliados menores subordinavam-se às necessidades do centro hegemônico. Desde 1939 o governo Roosevelt se preparava para a guerra que se aproximava das Américas. Mas, na estratégia norte-americana que visava ao conjunto das Américas, não havia muito lugar para a ação isolada de forças latino-americanas. Os Estados Unidos se encarregariam da defesa hemisférica, e as demais nações contribuiriam nos termos definidos por aquela estratégia global, que não previa uma participação direta das forças militares latino-americanas no conflito.

O valor estratégico da *aliança* que os Estados Unidos procuravam então estabelecer com seus vizinhos latino-americanos não residia, portanto, em sua contribuição ao *conflito* que o novo sistema de poder iria enfrentar. A aliança, no caso, tinha a ver com a própria constituição do sistema de poder; em outras

palavras, o sistema necessitava estabelecer mecanismos de *controle* do seu conjunto e de cada uma de suas unidades. Por isso, o papel específico atribuído às forças armadas latino-americanas seria o de manter a ordem interna em seus próprios países. Nesse sentido, o estabelecimento de alianças era crucial para o sistema de poder.

A perspectiva dos militares brasileiros não coincidia porém com as formulações estratégicas dos Estados Unidos. Eles consideravam inadmissível a presença de tropas estrangeiras (americanas) em seu território e apenas concordavam em receber ajuda para a construção das bases, desde que fossem operadas por brasileiros. Além disso, como sua perspectiva era de defesa do território, em primeira instância mediante o uso de suas próprias forças, desejavam obter um amplo fornecimento de armas e munições dos Estados Unidos.

As iniciativas no plano econômico visavam a integração das economias latino-americanas ao esforço de guerra dos Estados Unidos. Tal integração tomou a forma de política de cooperação econômica. Tratava-se de uma política de caráter bastante conservador, na medida que estimulava velhos padrões de comércio – o interesse americano voltava-se para os materiais estratégicos, cuja produção e exportação os Estados Unidos desejavam maximizar, especialmente a borracha, minério de ferro e outros, como mica, cristais de quartzo, manganês, plantas medicinais etc. Mais do que isso, os Estados Unidos desejavam também o controle exclusivo das compras desses materiais estratégicos, o que lhe daria um poderoso trunfo no esforço de guerra e na construção de seu sistema de poder¹⁰. A mesma intenção de controle pelos representantes americanos no Brasil se manifestava também em outros campos da atividade econômica, como o tratamento dado aos bens do Eixo no Brasil, aos problemas de transporte marítimo, aos mercados brasileiros para bens manufaturados. A definição do Brasil como uma área em que os interesses econômicos norte-americanos tinham “direitos especiais” era fortemente contestada pelos britânicos, que não aceitaram sem protesto essa pretensão, embora pouco pudessem fazer para impedi-la.

A resposta brasileira entre 1941 e 1944 a esse conjunto de iniciativas americanas consistiu na aceitação da proposta de aliança, mediante um processo de negociação, que procurou maximizar os ganhos políticos e econômicos que ela pudesse oferecer. Esse processo de negociação teve seus pontos altos em algumas decisões cruciais: o rompimento de relações com o Eixo (janeiro/42), a declaração de guerra à Alemanha e Itália (agosto/42) e a criação da Força Expedicionária Brasileira (1943/44).

2.a. *O rompimento de relações com o Eixo*

O rompimento de relações diplomáticas com o Eixo coroa um processo de aproximação Brasil-Estados Unidos, mediante tentativas de colaboração político-

militar iniciadas em 1939 e que tomaram impulso em 1941, especialmente a partir do ataque japonês a Pearl Harbour. Naquele ano, Vargas começou a falar mais inequivocamente a linguagem pan-americanista, insistindo ao mesmo tempo no reequipamento econômico e militar do Brasil como condição da colaboração com os Estados Unidos. O apoio brasileiro às propostas norte-americanas à III Conferência dos Chanceleres no Rio em janeiro de 1942 e o rompimento de relações com o Eixo fizeram-se explicitamente em torno dessas duas questões cruciais para o governo brasileiro, como se pode verificar das conversações mantidas pelo subsecretário Sumner Welles, por ocasião da conferência, com as autoridades brasileiras e principalmente com Vargas.

Embora os militares norte-americanos considerassem fora de cogitação o envio de armamento, que escasseava na própria frente de batalha, para suprir as forças armadas brasileiras, a administração Roosevelt acatou as solicitações brasileiras. Em troca, o governo americano obtinha: suprimento de matérias-primas estratégicas, bases aéreas e navais com permissão de estacionamento de suas tropas em território brasileiro e apoio à posição americana no plano internacional. As negociações e a implementação desses acertos foram longas e difíceis, devido às resistências de parte a parte, especialmente de setores militares dos EUA. Até mesmo a assinatura de um acordo político-militar secreto entre os dois países a 23 de maio de 1942 não foi capaz de apagar as suspeitas mútuas: os norte-americanos delongavam a entrega das encomendas militares porque temiam que boa parte da oficialidade brasileira tivesse tendência pró-Eixo. O clima ambíguo durou até agosto daquele ano, quando o afundamento de vários mercantes brasileiros selou o rumo da política brasileira.

A ambigüidade da situação vivida entre janeiro e agosto de 1942 tinha raízes mais profundas que as desavenças entre os militares dos dois lados: ela derivava do fato de que o regime brasileiro, que rompera relações com o Eixo em nome dos ideais pan-americanos, era uma ditadura. Daí que o governo Vargas, que guardava alguns traços de similaridade com governos autoritários do Eixo, tinha que lutar contra os seus agentes e vigiar os seus nacionais em território brasileiro; de outro lado, tendo escolhido o lado das democracias liberais, o governo tinha que impedir a participação política de seus oponentes liberais e de esquerda. Ainda mais, a cooperação aberta, embora limitada com as forças americanas (bases, patrulhas aéreas, etc.), colocava o Brasil como um país quase beligerante e essa situação dava margem a disputas acerbadas no interior do governo, tendo os chefes militares acusado os pró-aliados, especialmente o ministro Aranha, de tentarem arrastar o país à guerra. Diferentes clivagens recortavam o espectro político e tornavam delicados os equilíbrios do poder.

2.b. *A declaração de guerra*

Ironicamente a indefinição foi superada entre 5 e 17 de agosto, quando cinco navios mercantes brasileiros foram afundados por submarinos do Eixo. Explodiu

a indignação popular, com manifestações anti-Eixo em todas as grandes cidades brasileiras, que exigiam alguma medida severa contra os agressores. A pressão popular foi suficientemente forte para mudar as convicções de neutralidade, inclusive dos chefes militares brasileiros que, na reunião decisiva do ministério, apoiaram a declaração de guerra. Observadores diplomáticos notavam que a posição de quase beligerância do Brasil, nos meses anteriores, era desconfortável, já que provocava um tratamento rude por parte do Eixo e não trazia as vantagens do *status* de beligerante.

É certo que a declaração de guerra não resultou de uma pressão dos aliados, antes nasceu da conjuntura política interna. Ao contrário, os aliados tinham boas razões para não desejar que o Brasil entrasse na guerra: o país já estava fazendo tudo o que os aliados lhe haviam designado em seus planos estratégicos. Além disso, a participação efetiva na guerra criaria demandas adicionais (equipamento, assistência técnica, transporte, logística, etc.) sobre os aliados, demandas que estes não gostariam de suprir.

Por outro lado, haveria certas vantagens na declaração de guerra: ela asseguraria uma lealdade mais clara dos chefes militares brasileiros à causa aliada, assim como uma luta mais decidida contra a quinta-coluna; exerceria alguma influência sobre a posição de Portugal no conflito, assim como a da Argentina e do Chile, que ainda não tinham rompido relações diplomáticas com o Eixo. Entre as vantagens e desvantagens da decisão, o governo americano reagiu discretamente, enquanto nos círculos diplomáticos britânicos o desgosto foi evidente.

Para o governo brasileiro, uma vez declarada a guerra, era necessário examinar quais as conseqüências do seu novo *status* de beligerante e que instrumentos eficientes de atuação deveria criar em sua relação com inimigos e aliados. A solução imaginada para esses problemas foi a criação de uma força expedicionária.

2.c. *A Força Expedicionária Brasileira*

A colaboração brasileira com os Estados Unidos durante a guerra não se restringia ao fornecimento de matérias-primas estratégicas e à concessão de facilidades militares para as forças armadas norte-americanas em território brasileiro. Incluíam também a colaboração política, no sentido de apoiar e até mesmo intermediar a política dos Estados Unidos na América Latina. Daí a constância com que Washington falava da “necessidade de manter a boa vontade brasileira” durante a guerra.

A compreensão desse fato permitiu ao governo brasileiro formular planos de ampliação de sua expressão política e militar no continente e fora dele. Gradualmente delineou-se a perspectiva de estabelecer alguma forma, de “pre-

eminência” brasileira na América Latina e, ao mesmo tempo, de assegurar um lugar importante nas futuras conversações de paz, assentando-se à mesa das potências vitoriosas. Um dos elementos indispensáveis para a realização desses objetivos era a existência de uma força militar de porte, bem como sua intervenção na guerra em curso. A solução lógica foi a criação da Força Expedicionária Brasileira.

Do “pensamento à ação” transcorreu um longo período, marcado por resistências veladas e abertas, desde a recusa de Eisenhower à participação brasileira na campanha do norte da África, passando pela resistência dos setores militares americanos quando o Departamento de Estado já dera o “sinal verde” para a participação brasileira, até a resistência encarniçada dos militares britânicos no Estado-Maior aliado, somente vencida em maio de 1944, quando uma divisão da força expedicionária brasileira já estava preparada para viajar. Apesar das dificuldades, a criação e atuação da Força Expedicionária sublinham a capacidade de negociação do governo brasileiro junto ao seu aliado norte-americano em torno de uma demanda surgida exclusivamente de arenas decisórias brasileiras.

Foi porém a última conquista. O país emergiu da guerra como a maior força armada da América Latina, mas não logrou desempenhar nas conferências internacionais para a reorganização do pós-guerra o papel que imaginara para si. A política externa brasileira chegara aos limites possíveis do alinhamento.

3. *Avaliações finais*

A política externa brasileira no período Vargas foi objeto de polêmica recente entre dois brasilianistas¹¹. Um texto bastante representativo desse debate é o artigo de S. Hilton¹², no qual o autor tenta uma avaliação global do governo Vargas, refutando a afirmação de McCann de que os Estados Unidos visavam estabelecer uma hegemonia econômica e política sobre o Brasil. Para tanto, ele alinha, em resumo, os seguintes argumentos:

1. Se aquela afirmação fosse verdadeira, o pesquisador deveria encontrar registros de concessões e sacrifícios do Brasil, em troca de muito pouco por parte dos Estados Unidos.
2. Ao contrário, os arquivos documentam o oportunismo maquiavélico dos líderes brasileiros que tiveram sucesso em trocar um acidente geográfico por concessões econômicas, militares e políticas de Washington.
3. Se a afirmação fosse verdadeira, o historiador deveria descobrir evidência substancial de discussão explícita desse objetivo nas decisões americanas. Mas os arquivos brasileiros, americanos, britânicos e alemães não registram tal evidência.

4. As ações americanas desmentem a tese da dominação. Evidências: os Estados Unidos permitiram a violação do tratado comercial de 1935 o tempo todo;

- os Estados Unidos não usaram pressão econômica e financeira contra o Brasil, não condenaram o golpe de 37 e declinaram da venda de armas ao Brasil;
- os Estados Unidos cultivaram sua boa vontade durante a guerra, com uma variedade de serviços prestados ao Brasil, tendo um cuidado escrupuloso com a soberania brasileira;
- foi a intervenção oficial americana que permitiu Volta Redonda;
- o Brasil encontrou a maior boa vontade por parte das autoridades americanas, por exemplo no caso de matérias-primas para a indústria brasileira e na questão do café;
- a mesma boa vontade se vê na questão militar: os Estados Unidos levaram quase três anos para estacionar tropas no Nordeste do Brasil;
- o Brasil obteve uma posição única entre os latino-americanos, nas conferências do pós-guerra.

A conclusão de Hilton é de que o Brasil obteve ganhos da maior importância, e os Estados Unidos não se aproveitaram da circunstância para impor-se hegemonicamente ao Brasil. Suas análises fundamentam-se em evidências de arquivos e naturalmente na convicção de que os documentos arquivísticos falam por si.

Infelizmente (ou melhor, felizmente!) os documentos não falam por si mesmos; eles apenas registram a “leitura” que os seus autores faziam da realidade que os cercava, a partir de certas perspectivas, valores e visão do mundo, dados pela sociedade em que viviam. É preciso portanto analisar as relações que entre si mantêm os sujeitos da ação (individuais, institucionais, nacionais), com as limitações e liberdades que o seu universo lhes permitia ter, para podermos entender o que “dizem” os documentos de arquivos.

Eles têm que ser lidos criticamente, tanto naquilo que dizem, como naquilo que não dizem. E, a rigor, eles costumam dizer menos a respeito dos “fatos” que registram e muito mais a respeito de *quem* os escreveu e do *porquê* foram escritos. Em outras palavras, a interpretação dos documentos é a primeira e mais importante tarefa do historiador. Eles constituem a matéria-prima de uma *elaboração* que não é alheia a noções teóricas pertinentes ao contexto em que tais documentos foram produzidos.

No período que estamos estudando, por exemplo, embora estivesse se consolidando uma relação assimétrica entre Estados Unidos e América Latina, a

hegemonia do primeiro não se manifestava explicitamente enquanto tal, mas era intermediada por uma *ideologia política* que ressaltava as relações horizontais de perfeita *harmonia e igualdade* entre os dois pólos do sistema. Os autores dos documentos de arquivos, em geral funcionários ou agências do Estado, trabalhavam dentro das categorias dadas por aquela ideologia política. Portanto, os documentos oficiais refletem maciçamente a “solidariedade entre as nações”, a “amizade entre os povos”, o “respeito à soberania nacional”, o “pan-americanismo”, a “tradicional amizade entre o Brasil e os Estados Unidos”, acumulando assim as “evidências explícitas”, tão a gosto de Hilton. Apenas são evidências explícitas da ideologia política do sistema e não das relações assimétricas de dominação que se acham por ela encobertas.

Barnet notou com muita razão que em cada século nações poderosas desempenharam seu destino imperial por intermédio de alguma “missão civilizadora”, que levavam para o território de vizinhos mais fracos. Jamais uma nação imperialista explicou seu papel a não ser em termos de responsabilidade, encargos e dádivas para seus aliados e vizinhos¹³. Esta é a mais importante função da ideologia política: encobrir a natureza das relações que existem entre o centro hegemônico e os seus aliados subordinados, mediante formulações que façam convergir os interesses de dominantes e dominados¹⁴. O historiador necessita bem conhecê-la, se quiser entender o que realmente “dizem” os documentos que recolheu com tanto dispêndio de energias.

O *processo de negociação* que presidiu a inserção do Brasil no sistema de poder norte-americano permite melhor compreender o que Hilton atribuiu à “boa vontade dos Estados Unidos” e ao “oportunismo maquiavélico” dos líderes brasileiros. Washington tinha objetivos estratégicos de longo alcance e necessitava “ganhar” a aliança brasileira. O governo brasileiro tinha acumulado capacidade de barganha e, na situação política e estratégica especial em que se encontrava, podia cobrar preços altos por sua colaboração.

Por esse conjunto de circunstâncias:

- Os Estados Unidos permitiram a violação do tratado comercial de 1935 e não pressionaram o Brasil nos anos seguintes, porque já tinham objetivos estratégicos de mais longo prazo em relação ao país;
- Os Estados Unidos não condenaram o golpe de 1937, porque estavam menos interessados na implementação de um regime político e mais na adesão do Brasil ao seu sistema de poder;
- Os Estados Unidos não venderam armas para o Brasil, porque em sua estratégia a defesa hemisférica deveria correr por sua conta e risco exclusivamente, sendo outro papel designado para o Brasil;

- Volta Redonda foi resultado da equidistância pragmática e não da intervenção oficial norte-americana; esta destinou-se a evitar uma mudança de rumo dos brasileiros que fosse desfavorável aos Estados Unidos;
- Na questão das matérias-primas há uma grande dose de recriminações brasileiras em relação à “boa vontade” americana, particularmente na questão do café e da borracha;
- O estacionamento de tropas no Nordeste brasileiro se fez num primeiro momento (fins de 1941) à revelia das autoridades brasileiras, portanto sem um maior “cuidado escrupuloso” com a soberania do país;
- Os Estados Unidos cultivaram a boa vontade do Brasil durante a guerra por causa de sua importância política no concerto das nações latino-americanas e por sua contribuição estratégica (bases e matérias-primas essenciais) e não por um acidente geográfico simplesmente. Por essa razão, o que os Estados Unidos forneceram ao Brasil não foi um “favor” ou “dádiva”, mas o pagamento contratual por benefícios recebidos.
- Terminada a guerra e reduzida aquela importância política e estratégica do Brasil para o sistema de poder norte-americano, o Brasil não obteve a posição especial que imaginava conseguir nas conferências do pós-guerra.

Já se vê que categorias carregadas de valor, tais como “oportunismo maquiavélico”, “boa vontade dos Estados Unidos” etc. não ajudam à compreensão do movimento que ligou os dois países durante o período da guerra. O traço mais significativo do movimento foi a *necessidade de negociação* por parte da grande potência no seu esforço de estabelecer o sistema de poder. Essa necessidade de negociar é que explica *por que os ganhos maiores da política externa brasileira se dão nessa fase de realinhamento à política dos Estados Unidos e não na fase anterior da equidistância pragmática*, como um raciocínio mais simplista poderia supor à primeira vista. Essa aparente contradição tem confundido muito analistas, que no *exame* do período só conseguem perceber um dos lados do movimento: ou os *ganhos brasileiros* ou o estabelecimento da *hegemonia norte-americana*. A presente análise mostra que, embora aparentemente contraditórios, os dois fenômenos são concomitantes e mutuamente condicionados. Na polêmica já citada, S. Hilton vê somente o lado dos *ganhos* brasileiros, enquanto McCann concentra-se no estabelecimento da *hegemonia* dos Estados Unidos. Mas pelo fato de estabelecer-se não por coerção ou pressão, mas mediante negociação, o alinhamento admite e mesmo pressupõe concessões significativas no processo.

Voltemos ao início do nosso trabalho. A desestruturação dos sistemas de poder no período entreguerras abria possibilidades de um movimento mais autônomo para a política externa brasileira: em outras palavras, deixava aberto o

caminho para que a política externa fosse determinada mais diretamente por condicionamentos da *conjuntura interna*. Entretanto a divisão nos centros decisórios brasileiros sobre a melhor aliança para o país no plano externo bloqueava uma iniciativa mais decisiva em qualquer direção. O resultado era a manobra permanente entre as duas grandes potências, ou seja, a *equidistância pragmática*.

Creio serem estes os condicionamentos da política externa brasileira na década de 30 e não categorias do tipo “a ambigüidade de Getúlio Vargas”, “o oportunismo maquiavélico dos dirigentes brasileiros”, “a percepção das elites brasileiras, somadas a um estilo particular de ação”, “a cultura política dos brasileiros”...¹⁵.

A partir de 1941 romperam-se os equilíbrios externos que permitiam a equidistância, ao mesmo tempo que o lançamento dos Estados Unidos na guerra consolidou seu sistema de poder, que tinha na América Latina e no Brasil elementos primordiais. Naquele momento, o peso maior na definição da política externa brasileira recaía nos seus *condicionamentos externos*, a saber, a ampla iniciativa político-ideológica desencadeada pelos Estados Unidos.

Dada uma certa capacidade acumulada de barganha, a política externa brasileira aceita o *alinhamento* aos Estados Unidos mediante a obtenção de certos benefícios políticos e econômicos de porte. Estes não se devem portanto à “boa vontade norte-americana”, mas a uma capacidade real, embora limitada, de negociação por parte do governo brasileiro.

Após 1945, a capacidade de negociação reduziu-se drasticamente, enquanto o sistema de poder norte-americano se consolidava e se cristalizava nos parâmetros da guerra fria. A política externa brasileira entrava numa fase de alinhamento sem compensações. E a rigidez dos sistemas de poder no plano internacional, nos 20 anos que se seguiram ao término da guerra mundial, sufocou as tentativas de autonomia da política externa brasileira entre 1951-54 e 1961-64.

Mas no período que mais diretamente se pode ligar ao movimento de 30, a política externa brasileira participou da *redefinição dos termos da dependência*: a equidistância pragmática, seguida do alinhamento aos Estados Unidos, entreabria para o país as portas de um processo mais avançado de industrialização e o fortalecia militarmente face aos seus vizinhos latino-americanos.

Ficou a lição histórica. E hoje, em plena desarticulação dos dois supersistemas, num mundo muito mais complexo e variado que o da década de 30, novas oportunidades se apresentam para uma política independente. Mas na década de 80 o desafio poderá ser muito mais interessante, caso a resposta não fique por conta apenas de alguns grupos de interesses econômicos e poucas burocracias especializadas, mas surja de um amplo debate no interior da sociedade brasileira.

Apesar da impressão em contrário, também para a política externa, o exercício da democracia é essencial.

Referências

- ABREU, Marcelo P. *Brasil and the world economy 1930-45*. Tese de Doutorado.
- ATKINS, G. P. *Latin America in the international political system*. Nova Iorque, Macmillan, 1977.
- BARNET, Richard. *Intervention & revolution*. Mentor Book. Nova Iorque, 1972.
- BARROS, Jaime de. *A política exterior do Brasil (1930-1942)*. Rio de Janeiro, Zélio Valverde, 1943.
- BETTELHEIM, Charles. *L'Économie allemande sous le nazismes*. 2 vols. Paris, Maspero, 1971.
- D'ARAÚJO, Maria Celina Soares & MOURA, Gérson. O Tratado Comercial Brasil-Estados Unidos de 1935 e os interesses industriais brasileiros. *Revista Ciência Política*. Rio de Janeiro, 21:55-73. jan./mar. 1978.
- GAMBINI, Roberto. *O duplo jogo de Getúlio Vargas*. São Paulo, Símbolo, 1977.
- HAINES, G.K. Under the eagle's wing: the Franklin Roosevelt Administration forges an American Hemisphere, *Diplomatic History*, vol. 1, nº 4, 1977, pág. 373/4.
- HILTON, Stanley. Brazilian diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro "Axis" during the World War II Era. *Hispanic American Historical Review* v. 59: 201-231. Maio/79.
- LAFER, Celso. Uma interpretação do sistema de relações internacionais do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, nº 39/40, 1967.
- LOEWENHEIM, F. L. (Org.) *História e diplomacia*. Rio de Janeiro, Zahar ed., 1969.
- MACHADO, Mário B. *Political socialization in authoritarian systems: the case of Brazil*. Tese de doutoramento. Chicago, 1975.
- McCann, Frank. Critique of Stanley E. Hilton's "Brazilian Diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro 'Axis' during the World War II Era". *Hispanic American Historical Review* v. 59(4): 691-700.
- MOURA, Gérson. *Autonomia na dependência; a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.
- RODRIGUES, José Honório. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro, E.C.B., 1966.
- VALLA, Vítor V. *A penetração norte-americana na economia brasileira 1898-1928*. Rio de Janeiro, Ao Livro Técnico, 1978.

NOTAS

1. Um exemplo modelar é esta passagem de Jaime de Barros: "Nos últimos 12 anos, desde que o país passou pelas profundas transformações revolucionárias iniciadas em 1930 até hoje, para conservar e ilustrar essas tradições da nossa política exterior, procuramos integrá-lo no ritmo atual dos acontecimentos universais" (grifo meu). In *A política exterior (1930-1942)*, p. 307.
2. Em relação às formulações da política externa brasileira, Celso Lafer notou com muita propriedade

que até uma política essencialmente nova como a de Rio Branco foi apropriada de um modo conservador por seus sucessores, que se fixaram na sua *forma* (aproximação aos Estados Unidos) e desprezaram os seus *conteúdos* (a atitude de independência, face às grandes potências, que aquela aproximação significava). In "Uma interpretação do sistema de relações internacionais do Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 39/40. Numa linha semelhante, ver J. Honório, *Interesse nacional e política externa*, cap. 1 e 2. Em relação aos Estados Unidos, um bom exemplo de "sucessão apostólica" é a tentativa de explicações compreensivas de Locwenheim para a história da diplomacia norte-americana, cujas formulações e ações *atuais* são explicadas exclusivamente pelas formulações e ações dos estadistas do *passado*, com as quais guardam perfeita continuidade. In *História e diplomacia*, pp. 13-95.

3. MOURA, Gérson. *Autonomia na dependência*, pp. 37-49.

4. A melhor análise dos condicionantes econômicos da política imperialista do nacional-socialismo encontra-se em Bettelheim, *L'Économie allemande sous le nazisme*, vol. 2, pp. 101-116.

5. ATKINS, G. P. *Latin America in the international political system*, pp. 97-101.

6. O estudo pormenorizado dessa transferência nos 30 anos que antecederam à crise de 1929 encontra-se em Valla, *A penetração norte-americana na economia brasileira, 1898-1928*.

7. D'Araújo, Maria Celina Soares & Moura, Gérson. O Tratado Comercial Brasil-EUA de 1935 e os interesses industriais brasileiros. *Revista Ciência Política*. Rio de Janeiro, 21: 55-73 jan./mar. 1978.

8. Examinei detalhadamente esses episódios no livro *Autonomia na dependência*, capítulos 3 e 4.

8a. Veja-se por exemplo o livro de R. Gambini, *O duplo jogo de Getúlio Vargas*, construído nessa perspectiva.

9. Uma excelente análise dos objetivos, recursos e raio de ação do OCIAA pode ser encontrada em Haines, G.K. "Under the eagle's wing: The Franklin Roosevelt Administration forges an American Hemisphere" *Diplomatic History*, vol. 1, nº 4, Fall 1977, pp. 373/4.

10. As relações econômicas entre os dois países nesse período foram analisadas por Marcelo P. Abreu em sua tese *Brasil and the world economy, 1930-45*.

11. Polêmica travada na *Hispanic American Historical Review*, v. 59 nº 2 maio/1979 e nº 4 nov./1979. Ver também *Diplomatic History*, vol. 3 nº 1. 1979.

12. Brazilian Diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro "Axis" during the World War II Era. *Hispanic American Historical Review* v. 59. nº 2. maio/1979.

13. Barnet, R. *Intervention & revolution*, p. 24.

14. O conceito de *ideologia política*, utilizado nesse trabalho, foi desenvolvido por Mário Machado em *Political socialization in authoritarian systems: the case of Brazil*, pp. 21-27.

15. Critiquei mais extensamente a construção duvidosa e a má aplicação de categorias psicologistas e culturalistas, utilizadas amiúde no estudo da política externa brasileira, em *Autonomia na dependência*, pp. 32-37.