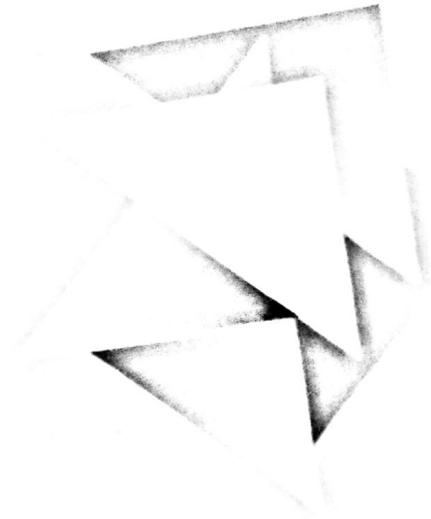


O Brasil e a economia mundial



MARCELO DE PAIVA ABREU



COPYRIGHT © Marcelo de Paiva Abreu, 1998

CAPA
Evelyn Grumach

PROJETO GRÁFICO
Evelyn Grumach e João de Souza Leite

PREPARAÇÃO DE ORIGINALS
Ivanildo de Sá Teixeira

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA
Art Line

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

A146b Abreu, Marcelo de Paiva, 1944-
O Brasil e a economia mundial, 1930-1945 / Marcelo de
Paiva Abreu; tradução de Eduardo Loyo e Mário Mesquita.
— Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999
400p.

Inclui apêndices e bibliografia
ISBN 85-200-0500-4

1. Brasil — Condições econômicas — 1930-1945. 2. Bra-
sil — Política econômica — 1930-1945. 3. Brasil — Relações
econômicas exteriores — 1930-1945. I. Título.

99-0661

CDD 330.981
CDU 338(91)

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução, armazenamento ou
transmissão de partes deste livro, através de quaisquer meios, sem prévia
autorização por escrito.

Direitos desta edição adquiridos pela BCD União de Editoras S.A.
Av. Rio Branco, 99 / 20º andar, 20040-004, Rio de Janeiro RJ, Brasil
Telefone (021) 263-2082, Fax / Vendas (021) 263-4606

PEDIDOS PELO REEMBOLSO POSTAL
Caixa Postal 23.052, Rio de Janeiro, RJ, 20922-970

Impresso no Brasil
1999

PARTE I

Introdutória

CAPÍTULO 1

Introdução e conclusões gerais

1.1. INTRODUÇÃO

Antes de 1929-30, e especialmente no final da década de vinte, as políticas econômicas externas brasileiras eram definidas à luz do principal objetivo de política econômica: a manutenção da renda dos cafeicultores em um nível alto e estável. Para atingir esse objetivo, era necessário garantir a estabilidade da taxa de câmbio, obter o influxo requerido de capitais estrangeiros e financiar a estocagem de café. Capitais estrangeiros eram também importantes como fonte de financiamento para o setor público e sob a forma de investimentos diretos. Dada a importância suprema do café, a política econômica era frequentemente formulada com preocupação secundária quanto ao seu impacto sobre outros setores da economia brasileira. A estabilidade política e econômica dependia crucialmente da manutenção de vínculos comerciais e financeiros com a economia internacional.

Com a interrupção dos fluxos de capital e a queda dos preços do café após 1929-30, o principal problema enfrentado pelos formuladores de política passou a ser como obter divisas suficientes para atender aos compromissos comerciais e financeiros do Brasil. A estocagem de café teria que ser financiada domesticamente; controles de importações teriam que ser impostos e compromissos financeiros que ser reduzidos; cada vez mais, a política econômica teria que contemplar esforços de substituição de importações.

Até 1930, um dos princípios básicos da política externa do Brasil era tentar reduzir a vulnerabilidade do país a pressões norte-americanas, criando alternativas que enfraquecessem o significativo poder de

barganha dos Estados Unidos. Países da Europa Ocidental — particularmente o Reino Unido no campo financeiro — proporcionavam uma base, ainda que a algum custo, para essa política de “resseguro”. Isso era possível, apesar da crescente importância econômica norte-americana no Brasil durante os anos vinte, por causa da relativa diversificação dos vínculos do país com a economia mundial. Depois da depressão, a implementação de tal política tornou-se cada vez mais difícil, mas foi somente durante a Segunda Guerra Mundial que teve início o longo período de hegemonia política e econômica norte-americana no Brasil.

É nesse contexto que os objetivos principais desta dissertação devem ser compreendidos: estudar como as políticas e as relações econômicas externas do Brasil se adaptaram a mudanças na economia internacional entre 1929-30 e o fim da Segunda Guerra Mundial.

O argumento de que políticas particulares adotadas no Brasil, especialmente durante os anos trinta, atendiam melhor aos interesses nacionais, uma vez que a maior rivalidade entre países industrializados os tornava menos capazes de intervir na formulação de políticas nos países menos desenvolvidos, será examinado de forma crítica. Será dada ênfase à análise de diferentes estratégias adotadas no Brasil pelos principais países desenvolvidos e como diferentes objetivos estratégicos influenciaram a abordagem tática de questões bilaterais. Esforços serão dedicados também à análise dos interesses econômicos conflitantes que serviam de base a visões freqüentemente divergentes a respeito da formulação de política econômica no Brasil.

Para cumprir esses objetivos, é preciso levar em consideração muitos aspectos distintos das relações econômicas externas do Brasil: dívida externa, política comercial, política cambial, para citar apenas alguns. A estreita interdependência entre esses múltiplos aspectos — em alguns casos, negociações cobriram simultaneamente todos os aspectos das relações econômicas externas do Brasil — torna um tanto artificial qualquer divisão do assunto. Essa dificuldade, porém, é inescapável. Decidiu-se dividir o período como um todo em dois subperíodos, o primeiro cobrindo a década de trinta, e o segundo, o período

do de guerra. O início de 1939 marcou de fato uma mudança importante na política brasileira, já que durante a guerra os vínculos do Brasil com a economia internacional passaram a depender inteiramente da política dos aliados. No que diz respeito aos anos trinta, o texto está organizado em capítulos que tratam de câmbio, comércio, política comercial, dívida externa, inclusive investimento estrangeiro direto. Para o período da guerra, dada a importância de arranjos institucionais, foi necessário tratar de todas as questões relativas a câmbio, comércio e pagamentos internacionais em um só capítulo, e reservar três outros especificamente para capital estrangeiro, problemas de suprimento e compras oficiais.

O estudo desse tema envolve algumas dificuldades específicas. Há muito poucos trabalhos prévios sobre vários dos aspectos da história econômica do Brasil nesse período. Interpretações gerais, como ficará claro nesta dissertação, basearam-se em poucos conhecimentos do que realmente ocorreu no Brasil durante os anos trinta e o início dos anos quarenta. Em conseqüência, a referência a problemas estritamente domésticos teve que ser maior do que seria necessário se o período já tivesse sido mais detalhadamente estudado. Em alguns casos, e sobretudo no caso da política monetária e do comportamento dos preços, essa dificuldade não pôde ser resolvida de maneira plenamente satisfatória, já que isso requereria substancial pesquisa adicional. No caso específico dos aspectos internacionais da história econômica do Brasil, a escassez de trabalhos anteriores é ainda mais evidente. Uma vez que não existe uma história detalhada das políticas e relações econômicas externas do Brasil entre 1930 e 1945, foi necessário devotar esforços consideráveis a uma narrativa dos desenvolvimentos nesse campo.

Embora em algumas circunstâncias se faça referência às relações econômicas do Brasil com a Argentina e a França, esta dissertação focaliza as relações com os Estados Unidos e com o Reino Unido, e, em menor medida, com a Alemanha. Isso resulta, em parte, de se terem tido como fontes básicas documentos oficiais brasileiros, norteamericanos e britânicos, e, também, do papel muito mais importante desempenhado por esses parceiros comerciais e financeiros.

Este livro se divide em três partes. A Parte I, que é preparatória, inclui, além deste capítulo introdutório, mais dois. No Capítulo 2, são examinadas as principais características da economia brasileira no final da década de vinte, especialmente as relações entre sua estabilidade e a situação dos mercados financeiros internacionais. Seu objetivo é apenas prover o embasamento necessário a colocar os capítulos seguintes na perspectiva adequada. Uma de suas seções trata de pressões políticas associadas à concessão de empréstimos ao Brasil durante esse período. O Capítulo 3 procura analisar as causas e consequências da crise internacional para a economia brasileira até 1931. Trata também da visita da missão liderada por Sir Otto Niemeyer ao Brasil — que marcou um ponto de transição no que diz respeito às relações financeiras anglo-brasileiras. Inclui uma reavaliação de revisões propostas em relação à verdadeira natureza das políticas econômicas doméstica e externa do Brasil no início da década de trinta.

A Parte II consiste de três capítulos estreitamente relacionados sobre as políticas e relações externas do Brasil nos anos trinta. O Capítulo 4 se concentra nas políticas cambiais, inclusive em problemas recorrentes de acumulação de atrasados comerciais e financeiros e em modos de solucioná-los. Os arranjos cambiais especiais que caracterizaram as relações econômicas entre Brasil e Alemanha a partir de 1934 e suas repercussões sobre os interesses de terceiros países são examinados em detalhe. Os resultados de uma primeira tentativa de estimar o balanço de pagamentos brasileiro entre 1930 e 1938 também são incluídos. O Capítulo 5 analisa a política comercial. Trata da política tarifária e de seu impacto sobre a produção doméstica competitiva com importações, das importantes negociações que levaram ao acordo comercial de 1935 com os Estados Unidos, com uma avaliação das concessões mútuas nele envolvidas, e de acordos negociados com outros países. O Capítulo 6 examina as políticas relativas ao capital estrangeiro investido no Brasil. Sua ênfase é nos problemas relacionados com a dívida pública externa; o tratamento do investimento direto estrangeiro, embora incluído de modo a completar a análise, é

bastante limitado, uma vez que os dados disponíveis a respeito tanto de estoques quanto de fluxos são notoriamente incompletos. As negociações da dívida pública externa ao longo da década de trinta são descritas e as políticas brasileiras avaliadas.

A Parte III abarca o período da guerra e consiste de cinco capítulos. O Capítulo 7 lida com os problemas da política cambial brasileira durante esse período, e, em geral, com problemas relativos aos pagamentos internacionais do Brasil. Dá-se atenção às atividades da missão brasileira aos Estados Unidos no início de 1939, que marcou o começo de uma cooperação econômica mais estreita entre Brasil e Estados Unidos. O impacto da guerra sobre o comércio e os pagamentos internacionais é analisado de modo genérico. Atenção especial é dedicada à negociação de um acordo de pagamentos anglo-brasileiro em meados de 1940, e à acumulação pelo Brasil, durante a guerra, de saldos bloqueados em libras. O Capítulo 8 é uma extensão do Capítulo 5, de modo a cobrir os desenvolvimentos que afetaram o capital estrangeiro entre 1939 e 1945. Aplicam-se aí novamente as reservas no tocante a investimento estrangeiro direto. É quase impossível exagerar as dificuldades envolvidas na análise dos problemas de suprimento e de compras oficiais durante a guerra, dada a natureza tópica dos arranjos institucionais. Esta é, talvez, a principal razão para a escassez de esforços anteriores de pesquisa sobre esses tópicos, e explica o caráter um tanto fragmentário dos Capítulos 9 e 10. O Capítulo 9 trata dos fornecimentos dos Estados Unidos e do Reino Unido ao Brasil. No que diz respeito aos suprimentos norte-americanos, cobre problemas gerais de suprimento, inclusive de acordo com a Lei de Empréstimo e Arrendamento (Lend-Lease), bem como a decisão de fornecer crédito e equipamentos para a construção de uma usina siderúrgica em plena guerra. Já o declínio das exportações britânicas para o Brasil é examinado à luz do acordo anglo-brasileiro de pagamentos, do esforço de guerra britânico e das dificuldades anglo-americanas a respeito dos insumos fornecidos ao Reino Unido sob o Lend-Lease. A preparação para o retorno à competição na paz e as tentativas norte-americanas de manter o con-

trole do mercado brasileiro são também examinadas, assim como a relação entre escassez de importações e o desempenho da indústria doméstica. O Capítulo 10 trata de questões relativas a compras oficiais anglo-americanas e à importância do setor exportador na economia brasileira durante a guerra. No caso das compras oficiais norte-americanas, a ênfase é nas negociações e na operação de acordos específicos de fornecimento; no caso britânico, enfatizam-se as compras de carne e algodão, que constituíram o grosso das compras britânicas no Brasil durante a guerra. O Capítulo 11 lida de forma sucinta com as mudanças na política norte-americana em relação ao Brasil e com seu impacto sobre o cenário político doméstico.

1.2. CONCLUSÕES GERAIS

Conforme mencionado, a política econômica externa brasileira pré-1930, enquanto reservava uma posição privilegiada aos Estados Unidos, em vista de seu poder de barganha cada vez maior em relação ao Brasil, sempre buscou formas de contrabalançar a influência norte-americana por intermédio da diversificação tanto dos fornecedores de capital e de bens quanto dos mercados para as exportações brasileiras. Isso é verdade mesmo em relação aos anos vinte, período em que, a despeito do crescimento da importância dos Estados Unidos como fornecedor de capital e de bens, Londres era ainda uma importante fonte alternativa de fundos para o Brasil, e de fato crucial, uma vez que fundos para a valorização do café não podiam ser obtidos nos Estados Unidos.

Na década de trinta, seguir essa política de "resseguro" tornou-se mais difícil que no passado. De fato, um período inicial de aumento da influência britânica teve curta duração. Esse ressurgimento temporário pode ser explicado em parte pela deterioração das relações políticas entre o Brasil e os Estados Unidos, causada pelos equívocos nor-

te-americanos quanto à tomada do poder por Vargas, e em parte por uma posição mais cooperativa adotada por Londres em comparação a Nova York no que diz respeito à concessão de créditos de curto prazo ao Brasil. Depois de 1932-33, a força dos Estados Unidos como parceiro comercial do Brasil, num contexto de profunda escassez de divisas — que foi o traço fundamental da vida econômica do Brasil entre 1930 e 1941 —, pôde, por algum tempo, ser integralmente convertida em maior poder de barganha. O Reino Unido, de fato, durante os anos trinta e a guerra, adotou uma política de proteção de seus interesses financeiros no Brasil, deixando quase sempre de lado os interesses comerciais. A política dos Estados Unidos, por outro lado, favoreceu de forma bastante evidente os interesses ligados ao comércio e ao investimento direto, tendendo a encarar como dissabores de caráter privado os problemas enfrentados pelos detentores norte-americanos de títulos da dívida pública externa. O fortalecimento da posição norte-americana refletiu-se em 1933-34 na negociação de um acordo comercial entre Brasil e Estados Unidos que não era bem-vindo para as autoridades brasileiras. Pressões norte-americanas foram bem-sucedidas também em 1934-35, quando uma política “liberal” de câmbio foi introduzida e foram removidos os controles de importação então em vigor.

A partir de 1934-35, contudo, os Estados Unidos passaram a enfrentar outro tipo de ameaça à sua posição econômica no Brasil. Tratava-se do notável crescimento do comércio entre Brasil e Alemanha mediante acordos de compensação. Apesar das reclamações frequentes do empresariado norte-americano, devidamente endossadas pelo Departamento de Estado, a evidência sugere que o crescimento da participação alemã no mercado brasileiro não se deu à custa da participação agregada dos Estados Unidos. Na verdade, a participação britânica no mercado brasileiro é que foi reduzida como resultado da maior concorrência alemã. A despeito de o aumento de suas importações somado a essa redução de exportações ter revertido a posição tradicionalmente favorável de seu balanço comercial com o Brasil, o Reino Unido ainda gozava em relação ao Brasil, no final da década de

trinta, de um balanço de pagamentos favorável, o que o impedia de usar de força para ter seus interesses no país convenientemente protegidos.¹

As contínuas pressões diplomáticas norte-americanas em 1935-38 para bloquear o próspero comércio Brasil-Alemanha não surtiram efeito. Enquanto alguns autores querem ver nisso mais uma prova da habilidade manipulativa de Vargas, faz mais sentido atribuir a paciência dos Estados Unidos com a persistente incapacidade do Brasil de cumprir seus compromissos ao fato de terem prevalecido, em Washington, os objetivos estratégicos norte-americanos sobre considerações de curto prazo. Isso é verdade também no que diz respeito às negociações da dívida pública externa, pois as autoridades norte-americanas preferiram sacrificar os interesses dos detentores de títulos a pressionar excessivamente o Brasil no curto prazo. A “independência” de Vargas estava diretamente relacionada à boa vontade dos Estados Unidos, já que, no final da década de trinta, se tornou cada vez mais claro que o sucesso dos planos políticos norte-americanos para combater a influência alemã na América Latina dependia de alistarem o Brasil e não a Argentina como o aliado-chave na região. No caso do Brasil, se necessário, havia pressões econômicas a exercer, enquanto a Argentina, pelas próprias características de seus vínculos econômicos, poderia desafiar, como de fato fez, qualquer ameaça norte-americana dessa natureza.² Olhando para trás, é muito mais fácil entender a política norte-americana em relação ao Brasil —

¹ Como ficará claro nos próximos capítulos, o governo britânico não se absteve de oferecer apoio diplomático a empresas britânicas operando no Brasil nos anos vinte ou daí em diante. Isso contraria frontalmente a tese da abstenção do Foreign Office, proposta por Platt (1972), mesmo para os anos pré-1914.

² Isso coloca na perspectiva apropriada alegações, como por exemplo as de Frank (1967), de que Vargas podia adotar certas políticas mais convenientes aos interesses brasileiros porque a maior rivalidade entre os países industrializados os tornava menos capazes de influenciar a formulação de políticas nos países menos desenvolvidos.

esquecer tudo a respeito da infidelidade comercial brasileira e rotular o regime de Vargas como “uma ditadura mais aceitável que outras” — se fazer um Brasil mais “razoável” prevalecer sobre uma Argentina demasiadamente independente for considerado o objetivo estratégico fundamental dos Estados Unidos em relação à América Latina.³ Isso não quer dizer que a estratégia norte-americana no Brasil possa ser explicada somente no contexto de uma política antiargentina. O próprio envolvimento norte-americano no Brasil e suas perspectivas futuras era obviamente levado em consideração pelos formuladores de política, ao fazerem concessões táticas.

A política econômica externa do Brasil evoluiu de uma posição em que, no início da década de trinta, a prioridade era o cumprimento das obrigações externas do país, com vistas a manter sua imagem e seu crédito futuro, para formulações que levassem cada vez mais em conta os requisitos de divisas para o crescimento do produto doméstico. Se isso é particularmente evidente em relação à política da dívida pública externa, é também basicamente o caso das políticas cambial e comercial, não obstante as concessões inevitáveis feitas aos Estados Unidos em meados da década de trinta. Em regra, as políticas brasileiras passaram a ser formuladas por pessoas menos comprometidas com interesses externos, e por isso com maior capacidade de buscar soluções que levassem mais em conta os interesses nacionais. Tivesse o governo brasileiro dado ouvidos aos seus membros mais americanófilos, o Brasil teria perdido seu valioso comércio com a Alemanha e pago mais em serviço da dívida externa.

Sendo difícil exagerar o peso da influência política e econômica norte-americana no Brasil durante a guerra — já que se haviam fechado os mercados alternativos para produtos brasileiros —, é importante sublinhar que mesmo antes da guerra houve uma considerável reproximação entre Brasil e Estados Unidos, em particular depois da

³ Rennie (1945), p. 293, e memorando preparado por Spiegel e De Beers, p. 3, “Economic and Financial Reports”, BRA/0/60, USDT.

missão Aranha a Washington, no início de 1939. Havendo no Brasil muita oposição ao que se considerava concessões demasiadamente generosas aos Estados Unidos, o fato de Aranha não ter enfrentado uma reprovação mais firme de Vargas sinalizava uma mudança sutil na política brasileira. De fato, os Estados Unidos adotaram logo no início da guerra o que se chamou adequadamente de política de “egoísmo esclarecido”. Por um lado, tal política assegurava que a guerra não traria na América Latina uma desorganização econômica politicamente insuportável. Por outro, garantia um fluxo contínuo de matérias-primas estrategicamente vitais e impedia, por meio de compromissos de fornecimento, que estas acabassem destinadas ao Eixo. No caso do Brasil, o “egoísmo esclarecido”, e não a exploração por Vargas da rivalidade entre os Estados Unidos e a Alemanha, foi o que viabilizou a decisão norte-americana de fornecer créditos e equipamentos para a construção da primeira grande siderúrgica do país.

Com o passar do tempo, os preços das exportações latino-americanas, que no início da guerra haviam, em alguns casos, sido fixados em níveis generosos graças a considerações políticas, tenderam a tornar-se mais e mais irrealistas numa economia mundial caracterizada por inflação desenfreada. Eis aí o motivo por trás do fim da “lua-de-mel das relações pan-americanas”, além do ressentimento em relação aos “modos e métodos” norte-americanos durante o período em que os Estados Unidos exerceram sua influência hegemônica na América Latina.⁴ O fim da guerra também induziu os norte-americanos a uma reversão das políticas adotadas durante o conflito, que haviam favorecido esforços de substituição de importações por dificuldades de suprimento e de transporte.

O que se espera que este livro deixe claro é que é impossível estudar a economia brasileira durante os anos trinta e a Segunda Guerra Mundial sem permanentemente fazer referência aos vínculos do Brasil

⁴ “The Latin American Policy of the United States”, memorando do Research Department, FO, 8.9.44, AS 5329/59/51.

com a economia mundial, e, em particular, às pressões exercidas — ou não exercidas — pelas principais nações industrializadas em favor da adoção de políticas específicas. Da contração do comércio internacional e dos fluxos de capital durante os anos trinta em relação ao período anterior à depressão não se segue que os desenvolvimentos domésticos possam ser estudados como se o Brasil estivesse isolado da economia mundial.