

Política externa, projeto nacional e política econômica ao final do Estado Novo

*Francisco Luiz Corsi**

Dossiê

1. Introdução

O presente artigo discute a política externa brasileira no período final do Estado Novo, em especial a política econômica externa. Defende-se, aqui, a tese de que a política externa, nesse período, foi fortemente condicionada por um projeto de desenvolvimento caracterizado, pelo menos desde o alinhamento do Brasil aos Estados Unidos, por uma proposta de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro. O recrudescimento do discurso nacionalista e a adoção de medidas contrárias aos interesses externos, como a Instrução Interministerial n. 7 e a chamada “Lei Malaia”, nos últimos anos da ditadura estado-novista, relacionavam-se muito mais à crise interna do Estado Novo do que à eventual ruptura da aliança estratégica com os Estados Unidos, linha mestra da política externa de Vargas.

No contexto de relativa desarticulação da economia mundial, decorrente da Grande Depressão dos anos 1930 e do acirramento dos conflitos internacionais, que culminou na eclosão da II Guerra Mundial, abriu-se aos países da periferia que já tinham alcançado determinado patamar de desenvolvimento capitalista a possibilidade de trilharem o caminho da industrialização a partir da definição de projetos nacionais de desenvolvimento, como o de Vargas, no Brasil; o de Cárdenas, no México; e, um pouco mais tarde, o de Perón, na Argentina. Esses projetos não nasceram prontos. Foram ganhando contornos mais nítidos ao longo do período de 1930 a 1955.

* Francisco Luiz Corsi é Professor de Economia Brasileira da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (Unesp)

Entre 1937 e 1939, o governo Vargas adotou uma série de medidas que revelavam o esboço de um projeto de desenvolvimento centrado no capital nacional, sem, contudo, excluir a contribuição do capital estrangeiro, considerado importante para o crescimento da economia nacional. As principais medidas foram: 1) adoção de uma política externa mais independente; 2) moratória da dívida externa e introdução do monopólio do câmbio; 3) articulação de um esquema interno de acumulação de capital centrado na Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil, no fundo de investimento formado por meio da taxação das operações cambiais e na mobilização dos recursos das caixas de aposentadorias; 4) implantação do Plano Nacional de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional, voltado para o desenvolvimento da indústria de base, dos transportes e da energia; 5) priorização do projeto de implantação da grande siderurgia; 6) outorgamento da constituição que determinava a nacionalização dos recursos naturais, dos setores considerados estratégicos para a economia e dos bancos e companhias de seguro e 7) exacerbação do discurso nacionalista (CORSI, 2000).

Entende-se projeto nacional de desenvolvimento não como um projeto que integra os interesses coletivos da nação, mas como um projeto próprio de cada classe e facção de classe para a nação. Ao se falar em projeto, não se quer dizer que as ações das classes, das facções de classe e de grupos estejam previamente definidas por um dado projeto. Mesmo porque esses projetos nunca aparecem acabados; eles sofrem inflexões ou são abandonados em razão das lutas sociais e das mutáveis circunstâncias políticas, sociais e econômicas (*idem*). Silva diz: “Como a sociedade é feita de conflitos, projeto nacional não é entendido como projeto *de toda a nação*, mas claramente como projeto *para uma nação*; e vinculado à ação de determinadas frações das elites políticas dirigentes e à dominação de classe” (SILVA, 2000, p. 13; sem grifos no original).

Esse projeto enfrentava inúmeros obstáculos, em particular o do financiamento do desenvolvimento. Diante do acanhado setor produtor de bens de capital da economia brasileira, aprofundar o processo de industrialização significava, necessariamente, garantir volumes crescentes de importação de máquinas, equipamentos e matérias-primas. Tarefa difícil em uma fase de crise do comércio

internacional e de baixíssimos fluxos externos de capital. Também enfrentava a oposição de parte considerável das classes dominantes em relação a uma maior ação estatal na economia e a majoração de impostos para financiá-la (FIORI, 1995). Uma reforma tributária, que dotasse o Estado de mais recursos, também esbarrava no baixo nível da acumulação de capital. As medidas tomadas para mobilizar capitais internos e aumentar a arrecadação (impostos vinculados, orçamentos paralelos ao da União, institutos de fomento com recursos próprios etc.), embora claramente insuficientes, minoraram o problema. Vargas tentou enfrentar a premente questão do financiamento externo aproximando-se da Alemanha por meio do comércio de compensação, trocando matérias-primas por bens de capital e armamentos. Essa linha de ação era problemática, pois implicava o alinhamento do Brasil à Alemanha. As forças armadas e as classes dominantes, como indicou Moura (1980), estavam rachadas quanto às alianças externas do país, e uma definição pela Alemanha implodiria a base de sustentação política do Estado Novo, além de deixar o Brasil à mercê das represálias norte-americanas. Também era duvidoso que a Alemanha tivesse condições e disposição de financiar a industrialização brasileira no momento em que se preparava para a guerra (CORSI, 2000).

O projeto de Vargas encontrava-se paralisado. A saída dessa situação começou a delinear-se às vésperas do conflito mundial, quando os Estados Unidos, objetivando assegurar sua proeminência na América Latina, abriram negociações com o Brasil, nas quais acenavam com a possibilidade de virem a contribuir com o financiamento do desenvolvimento. Observa-se uma mudança de posição do governo Roosevelt, que até aquele momento, nas relações econômicas com o Brasil, privilegiava as questões referentes à dívida externa, aos atrasados comerciais e ao comércio compensado teuto-brasileiro.

Em fevereiro de 1939, o Ministro das relações Exteriores, Osvaldo Aranha, liderou uma missão aos Estados Unidos para discutir as relações econômicas e políticas entre os dois países. A Missão Aranha marcou o início do longo processo de alinhamento do Brasil aos Estados Unidos, que culminaria com a entrada do Brasil na II Guerra em 1942. Nesse processo nada linear, Vargas buscou, de um lado, não fechar totalmente as portas para a Alemanha, dado que

o desfecho da guerra ainda era incerto, e, de outro, buscou condicionar o alinhamento ao fornecimento de capitais e armamentos por parte dos norte-americanos. Emblemático dessa política foi a obtenção de financiamento externo e tecnologia para a construção da Usina de Volta Redonda – projeto considerado estratégico para o desenvolvimento da economia brasileira. Vargas esperava que se estabelecesse considerável fluxo de capitais norte-americanos para o Brasil, capaz de contribuir substancialmente para seu desenvolvimento. Com o alinhamento aos Estados Unidos, o projeto de desenvolvimento mais autônomo, esboçado entre 1937 e 1939, ficava mais distante. Mas Vargas tinha uma interpretação peculiar da aliança com o governo Roosevelt, considerava que caberia ao Brasil o papel de “aliado especial” (*idem*).

2. O “aliado especial”

A consolidação do alinhamento do Brasil aos Estados Unidos com a declaração de guerra à Alemanha levou o governo Vargas a colocar-se, nas palavras de Moura (1984), como “aliado especial” dos norte-americanos. Na visão do governo Vargas, isso significava que caberia ao Brasil ajuda econômica e financeira dos Estados Unidos e o papel de potência associada e não de país subordinado no pós-guerra, o que implicaria na proeminência do Brasil na América do Sul e um papel de destaque no mundo¹. Para tanto, seria necessário aprofundar o processo de industrialização. Essa linha política implicava também alcançar uma posição de superioridade militar e econômica em relação à vizinha Argentina, considerada a principal rival da posição de proeminência do Brasil na região (BANDEIRA, 1993; CORSI, 2000). O contexto internacional abriria

1 Essa idéia de transformar o Brasil em potência regional vinha sendo acalentada desde o final da década de 1930. Em 1939, o General Francisco José Pinto, Secretário do Conselho de Segurança Nacional, escreveu: “O Brasil precisa constituir-se, o mais rapidamente possível, em grande potência. [...] Possui vários fatores determinantes para isso; falta-lhe, porém, o desenvolvimento industrial” (Pinto *apud* CORSI, 2000, p. 56). Dois anos mais tarde, ao estabelecer a linha mestra da política externa, Aranha assinalava como fundamental “o apoio à preeminência continental dos Estados Unidos em troca do seu reconhecimento da nossa supremacia na América do Sul” (Aranha *apud* HILTON, 1994, p. 250).

novas possibilidades de desenvolvimento, que deveriam ser aproveitadas e o governo brasileiro contava com ajuda norte-americana para alcançar esse objetivo.

Em carta a Aranha, datada de 24 de novembro de 1943, João Carlos Muniz, diplomata e ex-Chefe de seu Gabinete, escreveu:

O mundo de hoje é mais do que nunca uma estrutura aberta, sujeita a todas as modificações. [...] Para o Brasil, a situação atual se apresenta cheia de possibilidades latentes. Na estrutura anterior, [...] o Brasil [não] passava de um país semi-colonial. [...] A desintegração da velha ordem, se não nos faltarem vontade e decisão, nos permitirá sair dessa situação, modificando fundamentalmente a nossa posição. [...] Certamente, não teremos, durante alguns séculos, melhor oportunidade do que esta para mudar o nosso centro de perspectiva, [...] os problemas cuja solução teremos que enfrentar a todo custo [...] são a industrialização e a imigração. [...] Além disso, com a industrialização, resolveremos o problema mais irritante da nossa vida internacional, que é o das nossas relações com a Argentina. Enquanto não tivermos conseguido sobre ela uma superioridade esmagadora, que o aumento da população e do potencial industrial certamente nos dará, nos veremos sempre às voltas com ela a disputar a nossa posição (GV 43.11.24)².

Aranha era enfático na defesa do desenvolvimento com ajuda norte-americana. Em carta a Dutra, datada do início de 1943, assinalava: “Só temos motivos para acreditar que o programa Vargas de industrialização do país continue a ser executado com crescente ajuda norte-americana. [...] É isso essencial e não devemos medir sacrifícios para manter e desenvolver esse concurso, pois a indústria é hoje a primeira defesa contra o perigo exterior e interior na vida de qualquer país” (OA 43.01.23; Aranha *apud* HILTON, 1994, p. 411).

Vargas procurou levar a cabo essa política em um contexto em que os espaços para sua execução fechavam-se paulatinamen-

2 As referências dos documentos pesquisados nos arquivos Getúlio Vargas (GV), Osvaldo Aranha (OA) e Sousa Costa (SC), do CPDOC-FGV, indicam o código de localização do documento com base na data de cada um. À sigla, segue-se a data do documento na seguinte ordem: ano, mês e dia. Sob uma determinada classificação, é possível encontrar mais que um documento. Em relação ao arquivo Sousa Costa, os documentos aqui citados referem-se à Coleção Geral.

te à medida que a guerra caminhava para um desfecho favorável aos Aliados e o Brasil perdia a importância estratégica que teve para os Estados Unidos no início do conflito. Também decaíam de importância os fornecimentos brasileiros de materiais estratégicos ao esforço de guerra e os Estados Unidos não enfrentavam mais as dificuldades que tiveram nos turbulentos anos 1930 para firmarem sua hegemonia na região, pois agora emergiam como grande potência. O governo Roosevelt, contudo, deliberadamente alimentou as avaliações de Vargas³, embora considerasse o Brasil um país subordinado, cuja economia era complementar à norte-americana. Todavia, a margem de manobra do governo brasileiro não era nula e Vargas, sem alternativa consistente e não percebendo com clareza a evolução do quadro internacional, procurou aproveitar as possibilidades que se abriam naquele momento. A política de “aliado especial” seria posta à prova na Missão Cooke, na renegociação da dívida externa, na tentativa de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e na proposta de constituição de um corpo expedicionário para lutar na Europa.

A Missão Técnica dos Estados Unidos para o Brasil, conhecida como Missão Cooke em virtude do nome de seu chefe, Morris L. Cooke, realizou, no segundo semestre de 1942, um amplo estudo da economia brasileira, em especial de seu setor industrial⁴. A Missão gerou alvissareiras expectativas no governo Vargas quanto à possibilidade de os Estados Unidos financiarem projetos de desenvolvimento no Brasil. Embora não tenha detalhado os projetos específicos, o relatório final da Missão seguiu uma orientação industrializante. De um lado, propunha uma série de medidas de curto prazo para enfrentar os focos de tensão a que estava submetida a economia brasileira em decorrência da situação de guerra. Essas medidas eram voltadas para enfrentar problemas imediatos nas áreas de transpor-

3 Um trecho de uma carta de Roosevelt a Vargas, congratulando-o pelos acordos firmados em Washington por Sousa Costa em março de 1942 é ilustrativo: “A assistência financeira e técnica do Governo dos Estados Unidos será eficaz até a mais completa extensão que Vossa Excelência considerar desejável” (GV 42.03.17).

4 Uma discussão detalhada da Missão Cooke pode ser encontrada em Corsi (1991; 2000). Este artigo baseou-se nesses dois trabalhos.

tes, energia e organização da produção. De outro, sugeria vários projetos de longo prazo, que visavam estimular a industrialização via substituição de importações e o desenvolvimento da infra-estrutura de energia e transporte. Também propunha medidas para fortalecer o mercado de capitais e criar fundos de investimentos a partir das caixas de aposentadoria e pensões.

Entretanto, a Missão não resultou em nada palpável. O governo Roosevelt logo tratou de deixar claro que não estava disposto a financiar as propostas da Missão Cooke. Para o Departamento de Estado, responsável pela formulação da política externa norte-americana, o relatório da Missão não expressava a política norte-americana. Um funcionário do Departamento assinalou que o referido relatório seria uma “cativante excursão pela fantasia” (Departamento de Estado *apud* Malan, 1977, p. 28), embora setores minoritários do governo Roosevelt apoiassem-no⁵. A postura oficial dos Estados Unidos logo ficaria evidente quando João Alberto empreendeu viagem aos Estados Unidos, no início de 1943, para tentar articular financiamento para projetos sugeridos pela Missão. De concreto, conseguiu apenas recursos para projetos de ampliação da produção e do fornecimento de borracha, considerados vitais para o esforço de guerra. Um pouco depois, também fracassaria a missão de Hélio Macedo Soares e Silva, que visava obter financiamento e

5 A Missão Cooke, segundo Hirst (1982), expressava posições minoritárias do governo norte-americano quanto à política externa, reunidas no *Board Economic Warfare*, que era dirigido pelo Vice-Presidente Henry Wallace, um dos líderes da linha mais “progressista” do governo Roosevelt. A corrente do governo Roosevelt que defendia, pelo menos desde a Missão Aranha, uma política de fomento das economias latino-americanas deve ter perdido espaço com a destituição do Vice-Presidente Henry Wallace da chefia do *Board Economic Warfare* em julho de 1943. A correspondência de Vargas com os diplomatas brasileiros sediados nos Estados Unidos traz elementos que sugerem ter esse órgão, a exemplo dos demais conselhos responsáveis pela coordenação do esforço de guerra, passado a ser controlado mais diretamente pelos chamados *dolar year men*, empresários e executivos das grandes empresas que trabalhavam nas diversas comissões e conselhos governamentais, mas que continuavam a receber seus proventos das empresas e apenas um dólar por ano do governo. Portanto, é difícil aceitar a proposição de Malan, segundo a qual foi o fim da guerra que abortou o projeto norte-americano de promover a industrialização do Brasil. Parece que a corrente que defendia essa posição já tinha perdido força bem antes do término do conflito mundial (cf. GV 43.04.28/1; GV 44.02.29; HIRST, 1982; CORSI, 2000).

tecnologia para levar a cabo os 12 projetos na área de energia elétrica constantes do relatório de Cooke (HIRST, 1982; CORSI, 2000).

A posição norte-americana em relação à industrialização dos países da América Latina ficaria clara na Conferência do México, em 1945. Nessa conferência, a posição do governo Roosevelt pautou-se pela defesa do livre comércio, da livre circulação de capitais e da proteção de seus investimentos externos contra eventuais medidas de cunho nacionalista que por ventura viessem a ser adotadas pelos governos latino-americanos. Essa linha expressava o projeto norte-americano de reorganização da economia mundial no pós-guerra baseado no livre comércio, na livre circulação de capitais e na hegemonia do dólar, pilares desse processo, princípios sacramentados na reunião de Bretton Woods, ocorrida poucos meses antes (BLOCK, 1980; CORSI; 1991).

Os Estados Unidos saíram amplamente vitoriosos da Conferência do México. Um dos pontos centrais aprovados foi “a restauração do direito de intervenção multilateral nos negócios internos dos países latino-americanos, o que abria a possibilidade de os Estados Unidos intervirem em qualquer país da região” (MOURA, 1984, p. 177). A Carta Econômica das Américas firmava como princípios norteadores das políticas econômicas de seus signatários o livre comércio, a livre circulação de capitais, o tratamento igualitário aos capitais dos países americanos e a estabilidade monetária, fiscal e cambial. A industrialização era considerada importante, mas só era admitido o desenvolvimento das indústrias que pudessem sobreviver sem pesada proteção alfandegária e fossem, portanto, competitivas no mercado mundial. As políticas sugeridas pelos norte-americanos tendiam a bloquear os processos de industrialização em curso na América Latina, embora existissem setores do governo e do empresariado norte-americano favoráveis à larga expansão industrial na região. A delegação brasileira pautou-se por seguir as posições norte-americanas, mesmo quando estas feriam alguns interesses internos, pois tratava-se, sobretudo, de mostrar que o Brasil era um aliado confiável.

Apesar de não defender a industrialização dos países da América Latina e de considerar o Brasil como uma potência média, como pleiteava Vargas, o discurso do governo Roosevelt continuou

ressaltando a importância do Brasil e as promessas de financiamento de seu desenvolvimento⁶. Vargas, acreditando que essas promessas poderiam concretizar-se no pós-guerra ou não tendo alternativa, continuou, em parte, ancorando nelas sua política industrializante. Além disso, as vantagens obtidas pela aplicação dessa linha política até aquele momento tinham sido significativas – entre as quais cabe destacar: o financiamento da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce, os acordos de exportação de materiais estratégicos e o fornecimento de substantiva quantidade de armamentos. O financiamento externo de projetos estratégicos não feria o nacionalismo de Vargas. O capital estrangeiro era bem-vindo desde que contribuísse para o desenvolvimento do país e se subordinasse às leis e aos interesses nacionais (CORSI, 2000)⁷.

- 6 Um documento da Embaixada dos Estados Unidos no Brasil enviado a Vargas, datado de setembro de 1944, é sugestivo dessa postura: “O Brasil poderá servir como uma nação modelo para o desenvolvimento industrial de países fora dos Estados Unidos após a guerra. [...] O financiamento dessa industrialização poderá ser feito com os fundos de que o Brasil dispõe no momento no exterior, que seriam ligados a facilidades de financiamento que seriam dadas pelo governo americano através do *Export and Import Bank* ou outra agência semelhante. [...] O relatório preliminar que existe sobre o assunto prevê aplicação no Brasil de 500 milhões de dólares” (GV 44.09.00/4; CORSI, 2000, p. 243). Também são ilustrativas as seguintes passagens, extraídas de uma carta de Carlos Martins a Vargas, datada de 26 de abril de 1943, sobre conversa que teria tido com S. Welles: “É evidente, é óbvio, disse-me textualmente Welles, que nem o Presidente Roosevelt nem seu governo nunca tomariam posição sobre os problemas de organização da paz sem antes ouvir e previamente pôr de acordo com o Presidente Vargas” (GV 43.04.08/2). Em carta a Vargas, Roosevelt, discutindo a questão das conversações de paz, afirmou: “Acredito que essas discussões devem incluir o exame da participação do Brasil nos arranjos extracontinentais”. Em carta de Hull a Aranha, datada de 17 de julho de 1944, lê-se: “Eu valorizaria especificamente suas sugestões quanto ao *status* da participação de potências como o Brasil na nova organização mundial de segurança” (Hull *apud* MOURA, 1984, p. 180-181).
- 7 Em 1938, Vargas, em entrevista à imprensa, assinalou: “Tem-se afirmado, levemente por certo, que o governo do Brasil impede, ou dificulta, a entrada das reservas financeiras que procuram, entre nós, aplicação remuneradora. Não é verdade. Aquilo que fazemos questão, e temos o direito de o fazer, é que os capitais aqui invertidos não exerçam tutela sobre a vida nacional, respeitem as nossas leis sociais e não pretendam lucros exorbitantes, próprios das explorações coloniais ou semicoloniais. Preciso é reconhecer que o Brasil não se enquadra nessa classificação. [...] Só nos pode interessar, sem dúvida, a inversão de recursos financeiros. Queremos, porém, que se fixem e produzam [...] enriquecendo nossa economia” (VARGAS, 1942, p. 195).

O sucesso dessa política tornou quase consensual nos meios governamentais e empresariais a idéia de financiar parte do desenvolvimento com capitais norte-americanos. Soma-se a isso o fato de que os Estados Unidos eram o único país naquele contexto em condições de realizar os aportes de capitais requeridos para alavancar a industrialização brasileira. A paulatina mudança da posição do governo Roosevelt parece ter passado despercebida. O Brasil vinha, como mencionado anteriormente, perdendo importância estratégica para os Estados Unidos. Roberto Simonsen, principal liderança da burguesia industrial, apresentou, em 1944, no Conselho Nacional de Política Comercial e Industrial, uma proposta de planejamento da economia voltada para a industrialização, calcada em amplos empréstimos norte-americanos. Esse ponto não foi questionado nos debates ocorridos no Conselho. Os conselheiros concordaram plenamente com ele, embora discordassem das modalidades de financiamento que o Brasil deveria contratar nos Estados Unidos. Consideravam que o Brasil merecia ser recompensado pelo apoio ao esforço de guerra aliado (CORSI, 1991).

O governo Vargas tinha uma interpretação bastante peculiar da posição de “aliado especial”. De um lado, participava do esforço de guerra, era um fiel escudeiro dos Estados Unidos nas conferências internacionais e contava com financiamento externo para o desenvolvimento. De outro, isso não significava, para ele, subordinação e não seria também incompatível com medidas nacionalistas por parte do Brasil. Isso ficaria claro nas negociações da dívida externa ocorridas em 1943.

A melhora significativa das contas externas a partir de 1941 levou o governo Vargas a tomar a iniciativa de renegociar a dívida externa. O governo colocou como objetivos a unificação da dívida e a redução do montante e dos juros pagos pelo país. As negociações começaram no início de 1943 e foram bastante difíceis. Mas os negociadores brasileiros souberam explorar as divergências entre os credores norte-americanos e ingleses e utilizar a política de boa vizinhança em proveito próprio⁸. Em novembro, chegou-se a um acordo

8 Uma discussão detalhada sobre o assunto pode ser encontrada em Abreu (1999) e Corsi (2000).

que contemplava os objetivos do governo brasileiro. Estabeleceu-se considerável redução das amortizações e dos serviços da dívida se comparados com os contratos originais dos empréstimos. A dívida em circulação sofreu uma redução de 35%. O governo Vargas saldou o acordo como elemento fundamental para a independência e desenvolvimento do país. Mais uma obra do nacionalismo de Vargas. O Ministro da Fazenda, Sousa Costa, em discurso aos empresários no I Congresso Brasileiro de Economia, assinalou:

A regularização definitiva da dívida externa abre, assim, ao Brasil uma era nova de verdadeira liberdade de ação e de movimentos, permitindo-lhe as iniciativas que interessam ao seu desenvolvimento e a toda a série de realizações que elevarão o nosso país ao mesmo plano das grandes nações do mundo. [...] Somente agora podemos considerar que o Brasil adquiriu a liberdade real, que é incompatível com a falta de recursos para agir. O fardo dos compromissos financeiros [...] tornava a independência nacional uma ficção angustiante (Sousa Costa *apud* CORSI, 2000, p. 250).

Para Vargas, a adoção de posições nacionalistas não implicava necessariamente confronto com os interesses externos ou isolamento do país, mas, sim, um tratamento que respeitasse o que considerava ser o interesse nacional brasileiro. O Brasil deveria ter um tratamento de potência regional e uma inserção que correspondesse a essa posição na cena internacional. Iniciativas nessa direção foram a tentativa de conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e a constituição da Força Expedicionária Brasileira (FEB).

A formação de um corpo expedicionário para lutar na Europa foi a última iniciativa de relevo da política de obter vantagens do alinhamento aos Estados Unidos a alcançar sucesso, o que denota ter essa linha praticamente se esgotado a partir de meados de 1944. Embora não tenha contado com o entusiasmo do povo nem enfrentado a resistência de setores das forças armadas, a FEB, criada em 1943, representou, como assinalou Moura (1984), uma iniciativa política destinada a fortalecer internamente as forças armadas e a garantir a projeção política do Brasil na América do Sul e no mundo. A participação do Brasil na guerra era habilmente utilizada

pelo regime para justificar sua sustentação em nome da unidade nacional em um momento considerado de crucial importância para os destinos do país. A oposição dos militares norte-americanos à iniciativa brasileira não foi suficiente para frustrá-la. Contribuiu para sua aprovação o momento de agudização das tensões entre a Argentina e o governo Roosevelt, quando interessava a este fortalecer o Brasil (MOURA, 1984; CORSI, 2000). Vargas soube aproveitar-se da situação. Depois da constituição da FEB, observa-se o fechamento dos espaços para a aplicação dessa política, como indicariam as dificuldades enfrentadas pela pretensão brasileira de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Essa tentativa fracassou em virtude da forte oposição da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), baseada na avaliação segundo a qual o Brasil seguiria as orientações norte-americanas nas votações, o que poderia contribuir para seu isolamento. Alguns países da América Latina, em especial o Chile e o México, opuseram-se à idéia, pois temiam uma maior projeção brasileira na região. Os britânicos também não eram entusiastas dessa idéia. A posição brasileira nas conferências internacionais ocorridas no período final da guerra corroborou com a avaliação soviética. Como linha geral de sua política, o Brasil passou a seguir a posição do governo norte-americano, mostrando que era, como assinalou Moura (1984), um aliado fiel (CORSI, 2000).

Na Conferência de Bretton Woods, que elaborou o arcabouço institucional da ordem econômica internacional para o pós-guerra, o Brasil seguiu os Estados Unidos nas votações importantes, mesmo que isso ferisse seus interesses. Na discussão da constituição do Banco de Reconstrução e Fomento, mais tarde conhecido como Banco Mundial, o Brasil votou com os Estados Unidos e a Inglaterra, que defendiam que a ênfase da ação do banco deveria ser a reconstrução e não o desenvolvimento, como defendiam as delegações latino-americanas, que consideravam o desenvolvimento das regiões pobres tão prioritário quanto a reconstrução dos países destruídos pela guerra. Sousa Costa, chefe da delegação brasileira, não tinha uma clara compreensão do significado político da reunião de Bretton Woods, que, ao sacramentar o dólar como moeda-chave da economia mundial, contribuiu para solidificar um dos pilares

da hegemonia norte-americana no pós-guerra. Ele avaliava que a reunião e suas decisões eram de caráter eminentemente técnico (SC 44.05.08; CORSI, 2000).

Na Conferência de São Francisco, o Brasil continuou a pleitear um acento no Conselho de Segurança, apesar de as potências já terem declarado que não concordavam com o pleito brasileiro. O governo Roosevelt, inicialmente favorável às ambições brasileiras, logo mudou de posição ante a forte rejeição da idéia por parte dos outros aliados. A sorte do pleito brasileiro estava selada. A linha adotada pela delegação do Brasil foi a de seguir as posições norte-americanas nos temas centrais da reunião. Sua atuação foi apagada, incompatível com as pretensões do governo Vargas. Esse episódio denota as enormes dificuldades enfrentadas pelo projeto brasileiro de garantir uma posição de proeminência na América do Sul e a fragilidade da postura de “aliado especial” à medida que o conflito mundial chegava ao fim (GV 45.04.30; CORSI, 2000).

3. As relações entre o Brasil e os Estados Unidos e a política de desenvolvimento ao final do Estado Novo (1943-1945)

Ao mesmo tempo em que o governo Vargas seguia nas conferências internacionais as diretrizes da política externa norte-americana e organizava um corpo expedicionário para participar diretamente dos conflitos, tomava algumas medidas de caráter nacionalista e buscava aprofundar seu projeto industrializante.

No período em pauta, Vargas procurou, de um lado, aprofundar o programa de desenvolvimento do Estado Novo, ao buscar garantir a continuidade de uma série de projetos que estavam tanto nas mãos do Estado quanto nas da iniciativa privada, entre os quais cabe destacar: a eletrificação da Estrada de Ferro Sorocabana; a complementação da ligação ferroviária entre o Sul e o Nordeste do país; a execução de dez projetos de construção e ampliação de usinas hidroelétricas e termoelétricas; a construção de fábricas de alumínio, vidro plano, papel e celulose, álcalis, motores e, sobretudo, da Usina de Volta Redonda. O empenho para liberar as importações norte-americanas foi redobrado, pois a execução desses projetos

dependia dessas importações. De outro lado, dando continuidade ao processo de constituição de um “Estado desenvolvimentista”, criou vários organismos visando dotar o Estado de maior capacidade de ação na economia, como a Coordenação da Mobilização Econômica, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, a Comissão de Planejamento Econômico e a Superintendência da Moeda e do Crédito. Uma parte dessas instituições teve um funcionamento precário no período, mas teve um papel importante nas discussões e nas articulações políticas que visavam à definição dos rumos da política econômica (CORSI, 1991). Também foi instituído, em substituição ao Plano de Obras Públicas e Reparelhamento da Economia Nacional (1939), o Plano de Obras e Equipamentos (1943), com o objetivo explícito de fomentar a industrialização e a expansão da infra-estrutura do país. Esse plano quinquenal, apesar de ser bastante deficiente, contava com recursos da ordem de 5 bilhões de cruzeiros e sua principal fonte de recursos continuava sendo o Imposto sobre Operações Cambiais introduzido em 1937.

Para enfrentar a questão do financiamento da acumulação e do Estado, foram tomadas diversas medidas. Foi criado, paralelamente ao orçamento da União e com recursos próprios, o Plano de Financiamento de Guerra. Em 1944, foi implantado o Imposto sobre os Lucros Extraordinários, que desagradou, sobretudo, a burguesia industrial, marcando o início da deterioração do apoio dessa classe, que até então era um dos principais sustentáculos do Estado Novo⁹. O Imposto de Renda foi reformulado. Foram introduzidas alíquotas progressivas, procurando aumentar a carga tributária das faixas de rendas mais altas. Foi criada a Comissão de Financiamento da Produção (1943), com a finalidade de elaborar planos de financiamento para os setores considerados estratégicos para a economia e para a defesa nacional. Discutiu-se intensamente, no Conselho Federal de

9 Vinculado ao Imposto sobre os Lucros Extraordinários, foram criados os certificados de equipamentos e os depósitos de garantia. Os empresários podiam optar por adquirir os certificados ou realizar os depósitos em vez de pagar o Imposto sobre os Lucros. O objetivo era criar um fundo para o reequipamento do setor produtivo após o término da guerra e, ao mesmo tempo, diminuir o volume de dinheiro em circulação. Dessa maneira, esperava-se contribuir para arrefecer o processo inflacionário, que parecia fugir do controle do governo.

Comércio Exterior, na Comissão Técnica de Economia e Finanças, no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e nos ministérios da Fazenda, da Agricultura e do Trabalho, a constituição de um banco de investimento, considerado central por membros do governo e pelo empresariado, para o avanço da industrialização. Apesar da não concretização das propostas surgidas à época em virtude de inúmeros problemas políticos e econômicos, essa discussão denota que vinha amadurecendo, no Brasil, a consciência da premente necessidade de se criar um banco de investimentos (DINIZ, 1978; CORSI, 2000).

O projeto de desenvolvimento, embora não tenha avançado nessa questão central da constituição de um banco de investimento, capaz de estabelecer linhas de financiamento de longo prazo, avançou em outros aspectos também de suma importância para a industrialização. Esse foi o caso da política aduaneira. Ao longo do período de guerra, a política aduaneira evoluiu de uma política de caráter eminentemente fiscal para uma política claramente industrializante. As primeiras medidas datam de 1939, quando da constituição da Comissão de Defesa da Economia Nacional, e de 1941, com a criação da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM). Essas instituições começaram a implementar um controle de importações, mas que, pelo menos até o final de 1941, não privilegiava as importações de máquinas e equipamentos. Foi a incapacidade de os Estados Unidos satisfazerem as necessidades de importação brasileira e a agudização do problema de carência de praça marítima em virtude da guerra que levou o governo brasileiro a adotar, inicialmente em conjunto com o norte-americano, um controle rígido das importações, que restringia as consideradas supérfluas e favorecia as consideradas vitais para a economia, como máquinas, equipamentos, matérias-primas, trigo e combustíveis (CORSI, 2000).

Em abril de 1944, o governo brasileiro, por meio da CEXIM, instituiu um controle rígido de importações independente dos norte-americanos. O governo Roosevelt irritou-se com a medida, acusando Vargas de infringir cláusulas do acordo comercial de 1935. Para os Estados Unidos, não era aceitável o novo sistema de controle de importações não apenas por perder o controle do processo, mas, sobretudo, pelo estabelecimento de critérios de importação de acordo com a essencialidade do produto, medida considerada uma proteção

indevida à indústria nacional. As pressões norte-americanas foram bastante fortes, o que levou o governo brasileiro, após ameaças de sanções, a recuar e alegar que a medida só teria vigência enquanto durasse o conflito mundial. Um enfretamento mais duro com os interesses externos poderia por em cheque a aliança estratégica com os Estados Unidos. Vargas não teve forças para enfrentar os Estados Unidos nessa questão, considerada fundamental no momento em que começava a crise do Estado Novo (*idem*).

A crise do regime estava vinculada à evolução do conflito mundial. A partir de 1943, com a virada da sorte da guerra a favor dos Aliados, começava a ficar claro que a derrota do nazifascismo era apenas uma questão de tempo. Estados Unidos e URSS emergiam como grandes potências. A questão da democracia passou a condicionar as conjunturas nacionais. Essa questão era particularmente cara ao governo Vargas, uma ditadura que tinha apoiado as chamadas democracias na luta contra os regimes fascistas. Internamente, a oposição à ditadura cresceu paulatinamente, mas não conseguiu empolgar os trabalhadores, que continuavam fiéis a Vargas. Externamente, justamente no momento que o governo brasileiro tentava consolidar sua posição de “aliado especial” dos Estados Unidos, ficava, para o governo Roosevelt, cada vez mais incômodo ter como principal aliada na América do Sul uma ditadura. A perda relativa de importância estratégica do Brasil deixava os Estados Unidos mais livres para pressionarem o regime brasileiro, como no caso da disputa sobre o controle de importações. As pressões, que começaram em 1943, intensificaram-se a partir dessa data¹⁰.

10 Um comunicado confidencial do Embaixador no México, Lima Cavalcanti, a Osvaldo Aranha, datado de 29 de abril de 1943, a respeito das conversas entre o Presidente mexicano e Roosevelt, traz um claro recado desse último a Vargas: “Disse-me o Chanceler mexicano que o Presidente Roosevelt, dando largas ao seu indiscutível fervor democrático, havia definido perante o Presidente Ávila Camacho, como uma preponderante preocupação de todos os espíritos que sentem o peso da responsabilidade das Nações Unidas e têm a noção exata daquelas que deverão ser impostas aos vencidos, que todos os governos americanos façam o necessário, quanto antes, para normalizar o funcionamento de suas instituições debaixo da orientação e dos princípios em que sempre se inspiraram para se constituírem em nação. [...] No exemplo a ser dado pelo Continente [...] não deve haver pontos vulneráveis, onde a autoridade moral de todos, essencial para os compromissos de paz, possa aparecer enfraquecida ou contestada” (GV 43.04.29).

Nesse contexto de pressões externas pelo fim do regime e de avanço ainda que relativamente limitado das oposições, mas com crescente erosão do apoio das classes dominantes, Vargas buscou recompor suas bases de sustentação política e social. A partir de 1943, adotou um discurso mais nacionalista e buscou aproximar-se da classe trabalhadora. Em seus discursos, enfatizava a necessidade do desenvolvimento como a base da independência nacional, a posição de destaque do Brasil no cenário internacional e a necessidade de manter a unidade da nação em torno do governo devido ao envolvimento brasileiro no conflito mundial. A política trabalhista de Vargas passou a privilegiar a mobilização dos trabalhadores dentro dos limites da estrutura sindical corporativa, em vez de enfatizar o controle e a repressão do movimento operário, como vinha fazendo desde 1930. Segundo Gomes (1988), o trabalhismo de Vargas, nesse período, constituía-se em um projeto político que pretendia dar consistência e efetividade política ao difuso apoio que Vargas desfrutava junto à classe trabalhadora desde a década de 1930, graças à introdução da legislação trabalhista¹¹. O governo Vargas tentou recompor sua base de sustentação política, objetivando controlar o processo de transição do regime e garantir sua sobrevivência política ao ocaso do Estado Novo.

A partir do final de 1944, a situação do Estado Novo deteriorou-se rapidamente. As oposições cresciam e já articulavam o lançamento da candidatura de Eduardo Gomes à Presidência da República. Vargas tentou estancar o afastamento crescente de setores das classes dominantes e reforçar a imagem nacionalista de seu governo com a promulgação, em janeiro de 1945, da Portaria Interministerial n. 7, que estabelecia um rígido controle de importações baseado em critérios de essencialidade e criava a Comissão de Estudos das Importações, destinada a organizar o licenciamento das importações. O objetivo da medida era resguardar as reservas acumuladas durante o período de guerra e utilizá-las, sobretudo, no

11 Ao mesmo tempo em que Vargas conclamava os trabalhadores a se mobilizarem, uma série de medidas que respondiam às suas necessidades e aspirações era adotada, entre elas a promulgação da Central de Luta dos Trabalhadores (CLT), o aumento do salário mínimo, o congelamento dos aluguéis e dos preços dos produtos de primeira necessidade (CORSI, 2000).

reaparelhamento da indústria. A medida também visava a responder as reivindicações da burguesia industrial, que vinha, já havia bastante tempo, lutando por uma política nitidamente protecionista e tinha reforçado essa posição no I Congresso Brasileiro de Economia, em dezembro de 1943, e no I Congresso da Indústria, em novembro de 1944 (MALAN, 1977; CORSI, 1991; 2000).

Entretanto, essa medida não conseguiu deter o progressivo afastamento da burguesia industrial. Mesmo porque Vargas tinha acabado de torpedear o projeto de intensificar a industrialização por meio da planificação da economia brasileira, apresentado por Roberto Simonsen e aprovado, em outubro de 1944, pelo Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, ao enviá-lo para análise à Comissão de Planejamento Econômico, cuja composição majoritariamente antiindustrialista ele próprio tinha articulado com o objetivo de deter o crescimento da influência de Simonsen¹². A proposta de Simonsen foi rejeitada na Comissão de Planejamento Econômico. Esse caso desdobrou-se, no início de 1945, na célebre polêmica entre Simonsen e Gudin sobre os rumos da economia brasileira (CORSI, 1991).

Em 7 de fevereiro 1945, o descontentamento de setores das classes dominantes em relação a Vargas e à continuidade do regime ficaria evidente na cerimônia organizada pela Associação Comercial e pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) para homenagear o chefe de Estado no Teatro Municipal de São Paulo. Compareceram ao evento apenas 50 dos mil convidados pelas associações empresariais, ficando 950 lugares vagos. Também compareceram 120 representantes das repartições públicas estaduais e seis representantes dos sindicatos de trabalhadores (VIANNA, 1976; CORSI, 1991).

A Instrução n. 7 também gerou forte descontentamento no governo Roosevelt, que estava preocupado com a evolução dos acontecimentos no Brasil e com sua perda de influência no governo desde a saída de Aranha do Ministério das Reações Exteriores em agosto de 1944, articulada por Vargas com vistas a barrar as aspirações de seu ministro em sucedê-lo. O governo norte-americano temia que

12 Uma discussão detalhada sobre esse ponto encontra-se em Corsi (1991).

o nacionalismo argentino acabasse por contaminar Vargas, principalmente porque este havia sinalizado aproximar-se da Argentina após a queda de Aranha (BANDEIRA, 1978; CORSI, 1991; 2000).

Apesar de o Itamaraty procurar dissipar as dúvidas dos norte-americanos, comunicando ao Departamento de Estado “que o Brasil não alteraria sua política em relação aos Estados Unidos”, seguindo as posições norte-americanas nas conferências internacionais e buscando atrair capital estrangeiro para financiar o desenvolvimento, o clima era de desconfiança. Em fevereiro, uma nota da Embaixada dos Estados Unidos ao governo brasileiro salientava a necessidade de o Brasil caminhar rápida e pacificamente para a democracia (HILTON, 1987; CARONE, 1988). Para o governo Roosevelt, o tempo do Estado Novo havia-se esgotado. Vargas não reagiu à nota da Embaixada, provavelmente porque não queria abrir outra frente de luta naquele momento, continuava a aliança com os Estados Unidos a ser o eixo de sua política externa e ainda era nutrida a esperança do capital norte-americano financiar, em parte, o desenvolvimento da economia brasileira.

Embora essa interferência não tenha sido decisiva, os acontecimentos se precipitaram. A censura à imprensa, um dos pilares da ditadura, desmoronou quando foi publicada, ao longo de fevereiro de 1945, uma série de artigos e entrevistas criticando abertamente o regime. No dia 28, foi promulgado o Ato Constitucional n. 9, que marcou o início da abertura política do regime.

O Ato n. 9 mantinha praticamente intacta a estrutura do Estado e estipulava a criação do Conselho Nacional de Economia para antes do pleito, sem, contudo, manter o caráter corporativo que tinha na Carta Constitucional de 1937. Isso indica que era intenção de Vargas não só manter a capacidade do Estado de agir amplamente na economia, mas aprofundá-la. A medida demarcava o terreno em relação à oposição liberal, que preconizava o desmonte do Estado desenvolvimentista ainda em construção, a abertura da economia nacional, um desenvolvimento centrado na agricultura, mas que não excluía certa expansão industrial, e uma política econômica ortodoxa. Vargas, procurando manter o apoio da burguesia industrial, sinalizava que sua posição aproximava-se das propostas de Simonsen, que defendia um desenvolvimento calcado em ampla

participação estatal na economia, em uma política protecionista da indústria nacional, em uma política monetária que subordinasse o combate à inflação à meta de manter elevado o crescimento econômico e no parcial financiamento externo da industrialização. As classes dominantes estavam divididas em relação a essas opções de desenvolvimento e passaram a debater intensamente esses projetos. Vargas, contando com o apoio de setores da burguesia, buscava manter a transição do regime sob seu controle com a defesa de uma política industrializante (CORSI, 1991).

Entretanto, a situação mudou rapidamente – e de maneira substancial – e Vargas tinha cada vez menos controle sobre o processo de abertura, apesar de tentar manter a iniciativa política. O fim da ditadura era apenas uma questão de tempo: a censura tinha caído, as eleições tinham sido convocadas para dezembro e a organização dos partidos políticos avançava. O Partido Comunista Brasileiro (PCB), o “símbolo do mal”, largamente utilizado pelo discurso estadonovista, voltou à vida legal. A anistia, o elemento que faltava, foi promulgada em abril de 1945. A oposição ganhou terreno e passou a exigir o afastamento do ditador do poder (CORSI, 2000).

Nesse contexto de crise e de efervescência política, em que se decidiam os rumos da transição para a democracia e do desenvolvimento, veio à luz a Lei dos Atos Contrários à Economia Nacional, a chamada “Lei Malaia”, decretada a 22 de junho de 1945. Ela estabelecia normas visando a impedir a formação de cartéis e trustes ou qualquer outra forma de manipulação de preços. Criava também a Comissão Administrativa de Defesa Econômica (CADE), cujas atribuições eram bastante abrangentes: poderia intervir em todas as empresas envolvidas nos atos considerados contrários à economia nacional, podendo, inclusive, desapropriá-las. A fusão, a incorporação e a dissolução de empresas de vários setores (indústrias bélicas, básicas, editoriais, de rádio e de teledifusão etc.) dependiam de prévia autorização da CADE. Essas empresas, quando organizadas na forma de sociedades anônimas, teriam, além disso, seu capital dividido em ações nominativas. Os funcionários da CADE teriam acesso a todos os livros e documentos das empresas. Em relação às empresas estrangeiras, a lei admitia a possibilidade de desapropriá-las sem indenização em dinheiro (CARONE, 1982; CORSI, 2000).

A Lei Malaia era severa em relação ao capital estrangeiro e às grandes empresas nacionais. Vargas, ao promulgá-la, reforçava a imagem nacionalista de seu governo e tentava responder às críticas à sua política econômica, segundo as quais ela não vinha conseguindo deter a escalada do processo inflacionário, que tanto afligia a classe trabalhadora. No discurso do governo, os maiores culpados pela alta dos preços eram os empresários, que adotavam práticas de manipulação dos preços em uma situação de rígidos limites na oferta em virtude da própria guerra. Faziam-se, portanto, necessárias duras medidas contra os empresários manipuladores de preços. Com essa medida, o governo esperava intensificar sua aproximação à classe trabalhadora e ampliar suas bases de sustentação.

A Lei Malaia foi instituída no momento em que explodia, de um lado, um vigoroso movimento grevista nas principais cidades do país, baseado em comissões de fábrica e que tendia a fugir do controle da frágil estrutura sindical corporativa e do também débil Partido Comunista (MARANHÃO, 1979). De outro lado, tomava corpo, a partir do movimento contra a carestia e de articulações do Ministério do Trabalho, o movimento “queremista”, que ganhou as ruas, conseguindo organizar grandes comícios de apoio ao governo e à continuidade de Vargas à sua frente. Segundo Ferreira (2003), o apoio popular a Vargas deveu-se, sobretudo, ao temor das massas populares de que os liberais poderiam suprimir a legislação trabalhista, que, apesar de deficiente e muitas vezes inoperante, reconhecia os direitos históricos dos trabalhadores e sua cidadania. Nesse contexto, a Lei Malaia foi um elemento importante para os propósitos de Vargas de ampliar suas bases de sustentação junto aos trabalhadores, pois a lei tinha forte apelo popular e despertou a simpatia dos grupos de esquerda, que a saldaram com vivo entusiasmo (SKIDMORE, 1985).

A reação das classes dominantes à Lei Malaia foi bastante negativa. Os empresários não aceitavam os amplos poderes conferidos à CADE nem a tentativa do governo de culpá-los pela escalada da inflação. Também temiam que Vargas seguisse o exemplo de Perón e tentasse implantar uma “república sindicalista”. Tinham horror à mobilização popular. A União Democrática Nacional (UDN) classificou a medida como “um instrumento nazifascista, com que o ditador ameaça toda a economia brasileira” (UDN *apud* SKIDMORE, 1985, p.

76). A Lei Malaia marcou o rompimento das classes dominantes com Vargas, processo que tinha iniciado com a introdução do Imposto sobre Lucros Extraordinários.

O capital estrangeiro também teve uma reação bastante desfavorável à medida, considerada um típico exemplo de nacionalismo. Mais um indício de que o regime Vargas estaria dando uma guinada nacionalista. A medida, sem dúvida, desencorajaria a entrada de novos capitais no país (GV 45.06.27). Vargas logo tentou dissipar os temores do capital estrangeiro e do governo norte-americano. Em telegrama a Carlos Martins, Embaixador brasileiro em Washington, enviado em 28 de junho de 1945, buscou esclarecer o sentido da lei: “Lei *antitrust* não visa qualquer limitação ao capital estrangeiro nem ameaça as atividades legítimas. Tem apenas o intuito de defender o povo contra *trusts* e açambarcadores que encarecem a vida exatamente como se faz nos Estados Unidos e noutros países que defendem a economia popular” (GV 45.06.27; sem grifos no original).

Sousa Costa, em 27 de julho, foi enfático na defesa da participação do capital estrangeiro na economia brasileira: “O concurso do capital estrangeiro é indispensável à nossa expansão e desenvolvimento e a confiança que o país lhe inspire o ponto que maior zelo exige de nossa parte” (SOUSA COSTA, 1945, p. 15).

Vargas, em nenhum momento, abandonou a política de alinhamento em relação aos Estados Unidos. Como já foi assinalado, manteve a posição de “aliado fiel” nas conferências internacionais que discutiram a reorganização da ordem internacional à época, acompanhando os Estados Unidos em todas as decisões importantes. Durante todo o período em pauta, buscou insistentemente atrair capital estrangeiro para a economia, mesmo para projetos considerados estratégicos. Não há indícios de que Vargas tenha mudado sua posição, segundo a qual uma firme aliança com os Estados Unidos seria o caminho mais factível de obter capitais para financiar, pelo menos em parte, o processo de industrialização. O tratamento dado ao incidente causado pelo embaixador norte-americano, em setembro de 1945, quando este se pronunciou a favor de uma rápida transição e colocou-se contra a tentativa de Vargas continuar no poder, reforça essa avaliação. Embora tenha criticado publicamente a postura do representante norte-americano, Adolf Berle Jr., Vargas

não adotou medidas retaliatórias e a posição oficial foi a de encerrar o caso o mais rápido possível (GV 45.10.01/3; HILTON, 1987).

A Lei Malaia tem que ser avaliada no contexto de crise terminal do Estado Novo. Ela dirigia-se fundamentalmente ao público interno e não ao capital estrangeiro. O nacionalismo de Vargas, como todo nacionalismo, é bastante complexo. Nacionalismo, para Vargas, seria assegurar a independência e a unidade nacional, o que implicava garantir os interesses nacionais, o desenvolvimento econômico, uma posição de destaque no cenário internacional e um tratamento de nação soberana e não subordinada por parte das potências. Isso não significava, de maneira alguma, isolamento do país. O concurso do capital estrangeiro era considerado de grande importância para o desenvolvimento desde que ele se subordinasse às leis e aos interesses nacionais, o que implicava contribuir para o fomento da industrialização e não reforçar a inserção do país na economia mundial como exportador de produtos primários.

4. Considerações finais

Ao final do Estado Novo, Vargas adotou um discurso com forte coloração nacionalista e popular. Industrialização, nacionalismo e fortalecimento dos laços com a classe trabalhadora passaram a ser as linhas mestras de seu projeto nacional, a partir do qual pretendia sobreviver ao fim do regime criado em 1937. Esse projeto, entretanto, não significava confronto ou exclusão do capital estrangeiro. Pelo contrário, um de seus pilares residia justamente no parcial financiamento externo do desenvolvimento e no alinhamento político aos Estados Unidos. Tal alinhamento seria importante para conseguir acesso aos capitais externos e garantir uma posição de proeminência na América do Sul. O nacionalismo de Vargas precisa ser qualificado. Em sua visão, financiamento externo do desenvolvimento e alinhamento aos Estados Unidos não feriam a soberania nacional, pois o capital estrangeiro deveria entrar no país de acordo com seus termos e com o que era considerado o interesse nacional. A política econômica deveria ser definida de acordo com os interesses internos. O projeto de desenvolvimento de Vargas consistia em uma forma bastante específica de desenvolvimento associado.

Embora fosse um projeto voltado para o desenvolvimento do capitalismo, seguia um caminho conservador, pois não tocava na estrutura agrária extremamente concentrada, mantinha a péssima distribuição da renda e as profundas desigualdades sociais e regionais, defendia um Estado corporativo e autoritário e buscava tutelar a classe trabalhadora por meio da estrutura sindical corporativa. Mesmo no que se refere ao desenvolvimento capitalista, os problemas foram inúmeros, particularmente os vinculados ao financiamento interno e externo da acumulação de capital, ao acesso à tecnologia e a uma sólida base política que sustentasse uma ação mais ampla do Estado na economia. A política de Vargas não conseguiu garantir um salto qualitativo na industrialização, não obstante os avanços e os esforços para atingir esse objetivo. A política externa também não conseguiu alcançar seu objetivo de estabelecer uma posição de proeminência na América do Sul, contando, para tanto, com o apoio dos norte-americanos. Não interessava aos Estados Unidos patrocinar a proeminência brasileira na região no momento em que emergiam como grande potência do mundo ocidental.

Recebido em 20.11.2007

Aprovado em 10.02.2008

Referências bibliográficas

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

BANDEIRA, M. L. A. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Dois séculos de história. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. **Estado nacional e política internacional na América Latina**. O continente nas relações Argentina–Brasil (1930-1992). São Paulo: Ensaio, 1993.

_____. **Formação do império americano**. Da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

BASTOS, P. P. Z. Raízes do desenvolvimento associado: comentários sobre sonhos prussianos e cooperação pan-americana no Estado Novo (1937-1945). *Revista Economia*, Brasília, v. 5, n. 3, dez.2004.

BLOCK, F. **Los orígenes del desorden económico internacional**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

CAPPELATO, M. H. R. Estado Novo: novas histórias. In: FREITAS, M. C. (org.). **Historiografia brasileira em perspectiva**. São Paulo: Contexto, 2003.

CARONE, E. **A terceira república**. São Paulo: Difel, 1982.

_____. **O Estado Novo (1937-1945)**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988.

CORSI, F. L. **Os rumos da economia brasileira ao final do Estado Novo (1942-1945)**. Campinas. Dissertação (Mestrado em Ciência Econômica). Universidade Estadual de Campinas, 1991.

_____. **Estado Novo: política externa e projeto nacional**. São Paulo: UNESP, 2000.

_____. Development and State during the Brazilian *Estado Novo*. In: PERISSINOTTO, R. M. (org.). **Entrepreneurs, State and Interest Representation in Brazil**. New York: Nova Science, 2003a.

_____. Caio Prado Jr. e a questão do desenvolvimento. In: MAZZEO, A. C. & LAGOA, M. I. (orgs.). **Corações vermelhos**. Os comunistas brasileiros no século XX. São Paulo: Cortez, 2003b.

D'ARAUJO, M. C. **As instituições brasileiras na Era Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

DINIZ, E. C. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FAUSTO, B. Estado, classe trabalhadora e burguesia industrial (1920-1945). **Novos Estudos**, São Paulo, v. 20, 1988.

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

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

_____. (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

FONSECA, P. C. D. **Vargas: o capitalismo em construção**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

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

HILTON, S. E. **O ditador e o embaixador**. Getulio Vargas, Adolf Berle Jr. e a queda do Estado Novo. Rio de Janeiro: Record, 1987.

_____. **Oswaldo Aranha: uma biografia**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.

HIRST, M. **O processo de alinhamento nas relações Brasil–Estados Unidos: 1942-1945**. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1982.

HOBBSAWM, E. J. **A era dos extremos**. O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

LANDES, D. **Riqueza e pobreza das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MALAN, P. S. **Política econômica externa e industrialização no Brasil: 1939-1952**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1977.

MARANHÃO, R. **Sindicato e democratização**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

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

_____. **O aliado fiel**. A natureza do alinhamento do Brasil aos EUA durante e após a Segunda Guerra Mundial no contexto das relações internacionais. Londres: s/n, 1984

PANDOLFI, D. **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

SKIDMORE, T. **Brasil de Getúlio a Castelo Branco**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SILVA, S. S. Prefácio. *In*: CORSI, F. L. **Estado Novo**: política externa e projeto nacional. São Paulo: UNESP, 2000.

SOUZA COSTA, A. **Questões financeiras**. Rio de Janeiro: s/n, 1945.

VIANNA, L. J. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

WIRTH, J. A. **A política de desenvolvimento na Era Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1973.

