

## OS LIMITES DO ALINHAMENTO LIBERALISMO ECONÔMICO E INTERESSE NACIONAL, 1944-1951

*Paulo Roberto de Almeida\**

A bibliografia especializada nas relações internacionais do Brasil contemporâneo, e mais especificamente nas relações econômicas externas do imediato pós-guerra, costuma inserir o Governo Dutra (1946-1951) num modelo dito “associado”, ou “interdependente”, em contraposição à orientação política “nacionalista” ou “independente” que teria sido a praticada por Vargas nas gestões que antecederam e sucederam aquele período. De uma forma geral, a Presidência do General Dutra é vista como uma espécie de “parênteses liberal” numa longa era caracterizada pelo intervencionismo econômico, que se desenvolveria desde o primeiro Governo de Getúlio Vargas e se estenderia (com algumas exceções) até um período ainda bem recente de nossa história política.

### **Um paradigma liberal?**

A maior parte dos estudiosos aceita a dicotomia conceitual praticada por sociólogos como Ianni [1968, 1977] ou por historiadores como Moniz Bandeira [1973, 1989], que tendem a identificar duas tendências mutuamente excludentes nas políticas interna e externa do Brasil desde os anos trinta: por um lado teríamos o “libera-

---

\* Ministério das Relações Exteriores. SEGIN. 70170 – Brasília – DF.

lismo associado”, que teria caracterizado os governos de Dutra, Kubitschek e Castelo Branco, e, por outro, o “nacional-desenvolvimentismo”, que surge com o primeiro governo de Vargas e se desdobra em seu segundo governo, prossegue com a chamada política externa independente do período Jânio-Jango e adquire novas tonalidades com os sucessivos governos militares ou civis de Costa e Silva a Sarney. O Governo Collor representaria uma “regressão” ao modelo liberal, aposentado mesmo pelos militares “alinhados” politicamente, mas “desalinhados” economicamente em relação ao padrão de comportamento definido pela potência imperial [Cervo, 1990].

O Governo de Dutra é, assim, tido como um paradigma *par excellence* do modelo do “liberalismo associado”. Na vertente externa, particularmente, está identificado com os cenários geopolíticos da chamada “guerra fria”, à qual ele se teria plenamente adequado: seria o caso da aceitação inquestionada do princípio das fronteiras ideológicas, manifestado seja no rompimento de relações diplomáticas com a URSS, seja ainda, em especial, no militantismo “pró-americano” protagonizado quando da celebração do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, durante a Conferência de Petrópolis de 1947, ou ainda durante a Conferência Interamericana de Bogotá, em 1948.

Juntamente com a orientação liberalizante no terreno da política econômica (onde se destacam a abertura às importações e uma postura de princípio favorável a um “tratamento equânime” em relação ao capital estrangeiro), foi precisamente no campo da política externa que o Governo Dutra sofreu ataques por parte dos historiadores que se dedicam à sua época. A caracterização global que um dos melhores especialistas na matéria, o historiador Gerson Moura, faz da política externa de Dutra é meridianamente clara: “A combinação do ‘combate ao comunismo internacional’, derivado das preocupações do Governo Dutra com a ordem interna, com o ‘alinhamento à política internacional dos Estados Unidos’, constitui a linha-mestra da política exterior brasileira no pós-guerra. A seu favor, deve-se ressaltar que ela foi seguida de modo absolutamente consistente de 1946 a 1950” [Moura, 1985:38].

Essa mesma postura também se reproduz em obras de cientistas sociais ou economistas. A política econômica praticada nos anos que se seguem à guerra se caracterizaria por uma orientação nitidamente liberal, de conformidade com o que um sociólogo chamou de “estratégia de desenvolvimento associado”, em cuja base estaria o projeto de um “capitalismo dependente” [Ianni, 1977]. Outras análises de cunho progressista, vêm no Governo Dutra a negação mesma da política de seu predecessor, que se teria distinguido pela “defesa incondicional dos interesses nacionais” no que se refere o desenvolvimento econômico do país. Teria sido no período que vai do final do Estado Novo ao retorno de Vargas que “se rearticularam as forças conservadoras

partidárias do arrefecimento da industrialização pesada e da reintegração do país ao 'livre comércio' internacional" [Mendonça, 1990: 249]. Mesmo em estudos mais equilibrados, do ponto de vista ideológico, a tese do "alinhamento" político e econômico encontra defensores. Malan, por exemplo, também considera que as autoridades econômicas brasileiras do pós-guerra estavam "comprometidas com a doutrina liberal e com o projeto norte-americano de uma economia mundial aberta" [1986:64].

As correntes mais conservadoras da historiografia, por sua vez, contentam-se em elogiar as "virtudes civilistas", o "legalismo constitucional" e as orientações "anti-totalitárias" do "regime democrático" inaugurado em 1946. Os trabalhos de história diplomática de Hélio Vianna [s.d.] e de Delgado de Carvalho [1959] são essencialmente acríticos em relação às principais opções de política internacional do Governo Dutra. Quanto aos chamados historiadores de esquerda – desde Nelson Werneck Sodré [1967] até Carlos Guilherme Mota [1986], passando por Leôncio Basbaum [1968] ou por Moniz Bandeira [1973] –, a tendência é francamente à condenação sem piedade, quando não ao denegrimento sem reservas. Afinal de contas, o Governo Dutra é triplamente culpado de, cedendo às pressões das "forças reacionárias", haver operado a ilegalização do PCB, ter ordenado o rompimento de relações diplomáticas com a "pátria do socialismo" e, sob cobertura da "solidariedade hemisférica", ter alinhado a política externa do Brasil aos "desígnios do imperialismo norte-americano". Em outros termos, e para ficar apenas nos casos mais evidentes, assim como os governos de Getúlio Vargas e de João Goulart teriam encarnado todas as virtudes do "nacionalismo desenvolvimentista", o Governo Dutra concentraria, *par excellence*, todos os vícios do modelo "associado".

Em que pese a tendência a um discurso menos passional na historiografia recente, nenhuma corrente revisionista veio ainda tirar o Governo Dutra do "purgatório" político, econômico, social e diplomático em que ele foi colocado pelas gerações anteriores de estudiosos mais ou menos engajados nos grandes debates do Brasil contemporâneo. O melhor e mais conhecido especialista da política externa do Governo Dutra, o historiador Gerson Moura, mesmo ao procurar explicar as "razões do alinhamento" [1985] aos EUA da diplomacia brasileira do imediato pós-guerra, é, por exemplo, pouco condescendente em relação às orientações políticas e econômicas adotadas na vertente externa por esse Governo: elas teriam resultado, inequivocadamente, num "alinhamento sem recompensa" [1990, 1991].

Um exame isento das relações econômicas internacionais do Brasil entre 1944 e 1951, explorando não apenas a teoria, mas essencialmente a prática do que se poderia caracterizar como "diplomacia do liberalismo econômico", tal como posta em prática durante o Governo Dutra, poderia matizar esse tipo de opinião. Se a

história econômica do período Dutra já permitiu retirar seu Governo dessa espécie de purgatório do “anti-desenvolvimento nacional” em que ele foi colocado por toda uma comunidade de pesquisadores e debatedores, a história das relações econômicas internacionais poderia igualmente liberá-lo do verdadeiro limbo historiográfico que significa a aceitação inquestionada dos estereótipos e maniqueísmos do passado.

### O bipolarismo indiferente ao desenvolvimento

É num cenário internacional, marcado fundamentalmente pela guerra fria e pela bipolaridade estrita, que se situa o essencial das relações internacionais de um Brasil redemocratizado e comandado pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra. A atmosfera política dicotômica associada a essa conjuntura histórica foi, inclusive, preservada na historiografia política que abordou o Governo Dutra, em geral marcada pelos *parti-pris* de princípio dos historiadores em causa, seja de direita ou de esquerda, mas igualmente simplistas na avaliação do período. O maniqueísmo ideológico implícito e o simplismo dos alinhamentos político-diplomáticos foram, por certo, traços irrecusáveis da diplomacia brasileira desses anos, mas eles não se impuseram de chofre a um Governo automaticamente predisposto a um “alinhamento sem recompensas”. Mais do que um “agente de sua própria história”, o Governo Dutra sofreu na carne as contradições de uma época histórica cruelmente bipolar, sem dispor de opções reais de escolha que o libertassem do “círculo de ferro” de uma época caracterizada precisamente pela falta de alternativas.

Tanto na esfera das relações políticas internacionais, como na das relações econômicas, e particularmente no âmbito do sistema financeiro, monetário e comercial internacional, o Governo Dutra terá de atuar, em grande medida, como se participasse de um jogo de “cartas marcadas”: supostamente baseado na igualdade de oportunidades para todas as nações, nele também, como no *Animal Farm* de Orwell, alguns participantes eram, inquestionavelmente, “mais iguais” do que outros.

Apesar de contestado pela historiografia engajada e pelos economistas anti-capitalistas, o sistema financeiro criado em Bretton Woods, apesar de seus muitos inconvenientes, em especial para os países em desenvolvimento, era audaz e criativo, permitindo uma transição relativamente tranqüila para uma economia internacional mais aberta e menos sujeita aos sobressaltos do período anterior. É evidente que os problemas específicos dos países em desenvolvimento não foram adequadamente tratados, ou sequer considerados em Bretton Woods, mas o problema da reconstrução do mundo do pós-guerra não se fazia dentro de um quadro igualitário e muito

menos numa perspectiva universalista: era preciso resolver, antes de mais nada os problemas econômico-financeiros dos principais protagonistas, que eram a Inglaterra e os próprios Estados Unidos. Entretanto, para os que se apressam em condenar a "saída liberal" – e forçosamente desigual – encontrada pelo sistema capitalista para resolver o problema de suas "crises periódicas", cabe lembrar que a alternativa disponível para os países em desenvolvimento não era, exatamente, uma espécie de *Commonwealth* socialista – que nunca chegou a existir, apesar de tentativas de coordenação no âmbito do Comecon –, mas um provavelmente catastrófico regresso ao sistema protecionista e discriminatório dos anos anteriores à guerra. A redução das barreiras comerciais e o estabelecimento de taxas estáveis de câmbio, baseadas num dólar firme, eram os pré-requisitos para a recuperação do comércio mundial, do qual o Brasil continuaria a participar, durante toda a fase do Governo Dutra e mesmo depois, em sua qualidade de tradicional país primário-exportador.

Cabe contudo reconhecer que, nesse período, pouca atenção é dada à questão do desenvolvimento, isto é, ao problema da assimetria básica entre os países industrializados e as "nações subdesenvolvidas", como eram então chamadas as áreas economicamente atrasadas. A despeito de um período inicial de colaboração entre as duas grandes potências do pós-guerra, rapidamente a divisão horizontal, de tipo "estratégico-militar", entre os Estados socialistas e capitalistas passa a predominar na agenda política e econômica internacional, deslocando o já quase imperceptível eixo vertical, de natureza econômico-social, que separava as nações ricas dos países pobres. Sem embargo, o problema do desenvolvimento não deixa de ser colocado por seus principais interessados (entre eles o Brasil), cada vez que a ocasião se apresenta.

A questão era, sem dúvida alguma, obscurecida, tanto pela enorme tarefa de reconstrução dos países arrasados pela guerra, como pela enorme assimetria de recursos e de poder existente não só, de uma forma geral, entre as antigas potências militares e os países subdesenvolvidos, mas também entre os Estados Unidos, sozinhos de um lado, e o chamado mundo livre, tomado em seu conjunto. Mas, apesar de que o cenário internacional estivesse mais propenso a dar prioridade aos problemas derivados do enfrentamento bipolar entre o socialismo e o liberalismo, a diplomacia brasileira não deixou de colocar, sempre que possível, o problema do desenvolvimento como um dos vetores de sua atuação externa. Numa conjuntura histórica em que a questão do desenvolvimento sequer existia, dotada de *status* próprio, na teoria econômica, a prática diplomática brasileira já encarava o tema praticamente como *une affaire d'Etat*.

É bem verdade, por exemplo, que os acordos de constituição do FMI não fazem nenhuma distinção entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Não se

tratava, no entanto, de uma discriminação direta e voluntariamente perversa: o problema simplesmente não se colocava, na ótica dos que convocaram a conferência de Bretton Woods. Com efeito, a palavra “desenvolvimento” sequer figurava no primeiro rascunho de criação de um banco internacional, cujo propósito inicial era o de financiar a reconstrução dos países beligerantes uma vez encerrado o conflito. A reorganização econômica e monetária do mundo era um problema a ser resolvido basicamente entre as grandes potências, que se consideravam como os únicos “responsáveis pela ordem mundial”. Em Bretton Woods atuaram essencialmente os EUA e a Grã-Bretanha: todos os demais participantes eram meros figurantes.

### **A diplomacia do liberalismo econômico**

As características essenciais, bem como os lances principais da diplomacia do Governo Dutra, em sua vertente propriamente política, foram já objeto de relatos e interpretações em diversas obras acadêmicas e não caberia, assim, retomar o debate sobre a chamada “política externa do alinhamento automático”. O principal estudioso da política externa do Governo Dutra é o historiador Gerson Moura [1990, 1991]. Sem querer repetir ou contestar as principais conclusões desse estudo no que se refere às grandes linhas da política externa brasileira nesse período, pretendemos contudo revisar alguns elementos de interpretação no tocante à diplomacia econômica brasileira em ação.

Nossa tarefa principal seria a de, retomando as “acusações” ao Governo Dutra, examinar a vertente propriamente econômica da política externa praticada no período, com vistas a determinar se o alegado liberalismo econômico contaminou igualmente a ação do Estado na frente diplomática. Para isso vamos referir-nos à diplomacia econômica praticada nesse período, em especial em relação às conferências sobre o comércio e emprego das Nações Unidas e ao capítulo econômico da Conferência Interamericana de Bogotá. Creio ser importante antecipar, desde já, minha posição favorável a um revisionismo histórico em relação à – no geral correta – caracterização de alinhada, aplicada à política econômica externa do Governo Dutra. entretanto, como revelaram outros trabalhos [Malan, 1980, 1986], em seus setores próprios de pesquisa e de revisão historiográfica, o vetor diplomático do chamado liberalismo econômico parece ter servido razoavelmente bem os interesses nacionais naquela etapa histórica do desenvolvimento.

O processo de reordenamento constitucional do País, que tem início ao mesmo tempo em que é inaugurado o Governo Dutra, reflete, inevitavelmente, uma adapta-

ção do sistema jurídico às condições internacionais vigentes naquele momento histórico, combinando doutrinas intervencionistas nos campos econômico e social (reabilitação do planejamento estatal em diversos países europeus, implementação de normas relativas à legislação do trabalho e previdência social), e teses liberais no terreno político-institucional [Almeida, 1987:38].

Entre os grandes debates que mobilizaram a atenção da Assembléia Constituinte – reforma agrária, direito de greve, exploração do petróleo, etc., –, o estatuto do capital estrangeiro foi, provavelmente, um dos que mais paixões nacionalistas despertou, por seu evidente envolvimento, desde a questão da Companhia Siderúrgica Nacional, com os rumos do desenvolvimento brasileiro [Martins, 1976: 165-266]. Objeto de fortes restrições na Constituição de 1934, que seriam ampliadas ainda mais na Carta outorgada em 1937, o capital estrangeiro recebe, paradoxalmente, um tratamento mais equitativo no texto elaborado em 1946: não apenas empresas estrangeiras eram novamente autorizadas a explorar concessões minerais e de energia hidráulica, como também se levantou a interdição a que estrangeiros fossem acionistas de instituições financeiras e de seguradoras. Como indicam diversas fontes, os interesses estrangeiros fizeram-se intensamente presentes quando da discussão de certos “temas sensíveis” na nova Carta, conseguindo o envolvimento do próprio Itamaraty. Segundo escreve Moura, o Chanceler João Neves da Fontoura “ecoava as preocupações britânicas a respeito do ‘jacobinismo’ do ante-projeto de Constituição” e teria auxiliado no esforço de evitar que os bancos de depósito e seguradoras fossem reservados exclusivamente para brasileiros. Os norte-americanos, por sua vez, estavam preocupados com o petróleo e outras matérias-primas estratégicas: “Novamente o Itamaraty estava pronto a colaborar com as teses americanas e apresentou seus pontos de vista à comissão de redação da Constituição” [Moura, 1985:44].

O Governo Dutra não esperou os ímpetos liberalizantes da Constituinte para reformular o regime aplicado ao capital estrangeiro por meio de legislação ordinária. Mas, a saída de capitais e o esgotamento das reservas em divisas acumuladas durante a Guerra – processo também acelerado pela liberalização das importações como meio de controlar a inflação – atingem tais proporções que o Governo é obrigado a reintroduzir medidas de controle cambial em meados de 1947. Apesar disso, ele recusou-se persistentemente a alterar a paridade do cruzeiro, uma vez que, de acordo com as regras do Fundo Monetário Internacional, o câmbio estável era considerado um princípio “sacrossanto” de bom comportamento econômico. Com efeito, para assegurar a estabilidade cambial nas relações econômicas internacionais, o convênio constitutivo do FMI – promulgado no Brasil em maio de 1946 – não permitia a existência de moedas flutuantes, nem a introdução de depreciações unilaterais para aumentar a

competitividade. Evidentemente, o Brasil do Governo Dutra manteve-se atrelado a esse princípio durante todo seu período constitucional, mesmo em face de desvalorizações manifestamente “ilegais” realizadas por alguns países europeus (a França, por exemplo) durante a fase de penúria de dólares do imediato pós-guerra. Uma vez feita a declaração da paridade de sua moeda em meados de 1946 – o valor era aquele expresso em termos de ouro (ou dólares) em julho de 1944, data da Conferência de Bretton Woods, e correspondia a uma taxa de CRS 18,46 por dólar, já em vigor desde 1939 –, ela seria mantida até o próximo Governo Vargas, quando se volta a adotar o pouco ortodoxo sistema de taxas diferenciadas.

A tendência de muitos estudiosos é a de, com base na aparente concordância da política econômica praticada em sua Administração com aquilo que veio a ser identificado posteriormente com o “receituário do FMI”, caracterizar o Governo Dutra como excessivamente “associado” aos interesses internacionais, em primeiro lugar aos dos Estados Unidos. É bem verdade, por exemplo, que a política econômica praticada até meados de 1947, aproximadamente, brilhou por sua ortodoxia liberal. O Ministro da Fazenda de Dutra, Correia e Castro, não podia ser mais claro ao designar o Brasil como um “país essencialmente agrícola” (e portanto condenado, em *tese*, a permanecer como tal): “É da essência da economia latino-americana, e o Brasil nesse conjunto está integrado, certa concentração de esforços na exportação de matéria-prima e de gêneros alimentícios, bem como na importação de ampla variedade de artigos manufaturados e de comestíveis industrializados” [Skidmore, 1975:97]. Adam Smith ou David Ricardo não teriam sintetizado melhor a teoria das vantagens comparativas aplicada a um caso latino-americano.

Em síntese, os nacionalistas teriam “bons argumentos” para sustentar a tese de uma Administração Dutra como efetivamente pró-capital estrangeiro. Na medida em que praticou um “liberalismo econômico obtuso”, ela teria amarrado o desenvolvimento brasileiro a uma “natural vocação agrária” – ao recusar-se, por exemplo, a dirigir o esforço industrializador – e comprometido as chances de uma acumulação de capital em bases propriamente nacionais, ao tratar os fluxos de capital estrangeiro com uma suspeita prodigalidade.

A política “liberal” na frente cambial durou contudo muito pouco, já que numa segunda fase do Governo Dutra, a partir de 1947, preocupações com o equilíbrio da balança de pagamentos foram responsáveis por mudanças sensíveis nessa área: restrições à saída de capitais e controle das importações. A política de abertura econômica adotada durante a primeira fase do Governo Dutra foi modificada em favor de um sistema de controles setoriais que, de forma involuntária, impulsionou significativamente o processo industrializador. Entre a desvalorização da moeda – condenada pelo

FMI, ou pelo menos condicionada a acordo prévio do "Board" – e um sistema de controle de câmbio – também condenado pela instituição financeira internacional, mas permitido em caso de "desequilíbrio fundamental" da balança de pagamentos –, os responsáveis econômicos preferiram este último. Foi aliás o controle de câmbio – primeiro em forma de restrições à compra, depois, a partir de junho de 1947, sob a forma do confisco cambial – que permitiu, via substituição de importações, um certo grau de "industrialização espontânea [Furtado, 1954:166].

Sem embargo, essa opção preferencial do Governo Dutra por uma política econômica "interdependente", que se resumiria na aceitação incondicional de princípios e doutrinas formulados externamente, é implicitamente considerada pela crítica nacionalista como tendo sido fundamentalmente prejudicial a um projeto de desenvolvimento capitalista autônomo para o Brasil. O que está em jogo, neste contexto, é essencialmente, a política externa do liberalismo econômico, acusada não apenas de ter subordinado os interesses nacionais brasileiros aos do capital estrangeiro, mas, mais especificamente, de ter alinhado – ou mesmo atrelado – nossa diplomacia à visão imperial e aos ditames econômicos do Governo norte-americano.

Caberia, portanto, a pergunta: teria a "diplomacia do liberalismo econômico" atuado num sentido contrário aos interesses sociais e teria ela sido claramente "anti-funcional" em relação às necessidades do desenvolvimento nacional naquela etapa histórica da inserção do País no sistema econômico mundial? Responder a esta pergunta exigirá que passemos em revista a atuação de representantes diplomáticos brasileiros em instâncias negociadoras multilaterais (conferências de comércio e emprego, que deram origem ao GATT, por exemplo) e regionais (reuniões interamericanas) e no relacionamento bilateral com nosso principal (e de quase todo o resto do mundo, nessa época) parceiro econômico: os EUA.

### O liberalismo posto à prova no GATT

Num de seus textos mais recentes, Moura reforça a ênfase no "liberalismo" do Governo Dutra, ao afirmar que "as teses de livre comércio oriundas de Bretton Woods encontravam *acérrimos defensores* no governo brasileiro..." [1990: 103; ênfase agregada]. É bem possível que tais defensores existissem, como vimos, aliás, pelas declarações do Ministro da Fazenda reproduzidas em Skidmore [1975: 97]. Em todo caso, ao examinarmos os registros da participação brasileira nas conferências econômicas e comerciais de 1947 e 1948, tanto na esfera multilateral, quanto na regional, não encontramos muitos traços desses "liberais empedernidos". De uma forma geral, a

participação da delegação brasileira nas conferências de Genebra e Havana – que resultaram na criação do GATT e no estabelecimento abortado de uma Organização Internacional de Comércio – pautou-se por uma defesa consistente, não do “liberalismo livre-cambista, mas da necessidade de “medidas especiais em favor do desenvolvimento dos países de economia jovem”, como então se dizia.

Com efeito, na abertura da reunião de Genebra, o chefe da delegação brasileira, Ministro Antonio de Vilhena Ferreira-Braga, declarava: “Consideramos que a tarefa de estimular a economia mundial e garantir o pleno emprego, está intimamente ligada ao problema do desenvolvimento dos pouco industrializados. (...) A interdependência econômica das nações está demonstrada pelo fato mesmo de que os problemas da subprodução e do desemprego só poderão ser solucionados pelo aumento do poder aquisitivo dos países de economia jovem.” [AHD, 1947:48: Ofício 2 de Genebra, 09/06/47]. Ou ainda, no que se refere à questão da fixação dos níveis tarifários, objeto específico da conferência de Genebra, declarava o mesmo diplomata em entrevista à United Press: “Por ser o Brasil ainda relativamente pouco desenvolvido, não esperamos que nos peçam favores de maneira a prejudicar nosso progresso econômico. Naturalmente, não estamos em situação de fazer em nossas tarifas reduções tão substanciais quanto as nações... desenvolvidas... porque necessitamos de proteção para que nossas indústrias em formação possam funcionar economicamente” [Idem: Ofício, 3, 30/06/47].

Sob o impulso dos países em desenvolvimento participantes da Conferência de Havana – e, de forma destacada, graças à ativa ação diplomática, e mais do que interessada, do Brasil – os países participantes reconheceram as “dificuldades especiais” ligadas à questão do desenvolvimento, em especial no que se referia à produção e comércio de determinados produtos de base, chegando em consequência a propor um “tratamento especial” por meio de acordos governamentais. O manifesto intervencionismo estatal preconizado em diversos pontos da Carta de Havana, assim como o sentido geral da participação brasileira naquela conferência parecem, assim, desmentir cabalmente as interpretações históricas superficiais que falam da orientação econômica internacional do Governo Dutra como inapelavelmente marcada pela postulação dos princípios liberais, em qualquer circunstância, e em especial pela defesa do livre-comércio no que se refere o sistema multilateral de intercâmbio.

De uma forma geral, “durante as negociações para a concretização da [OIC], os Estados Unidos, apoiados pelo Canadá, Grã-Bretanha e outros países industrializados advogaram, com algumas exceções setoriais, por exemplo agricultura, uma política de livre comércio internacional. Os países subdesenvolvidos, por outro lado, desejavam normas especiais que lhes assegurassem novas possibilidades de promover

o desenvolvimento econômico e a industrialização. O compromisso foi obtido na Carta de Havana, onde se conciliou o livre comércio com estas normas, entre as quais se incluíam (...) medidas para concessão de fundos e outras facilidades para o desenvolvimento econômico, provisões sobre investimentos internacionais e acordos de preferências entre países subdesenvolvidos" [Lafer, 1971: 44].

Apenas a título de ilustração do "anti-liberalismo" então proposto na Carta de Havana, mencione-se que os acordos intergovernamentais de controle de produto de base implicavam a "regularização da produção ou o controle quantitativo de exportações ou importações" ou a "regularização de preços" [Ministério, 1948: 96], princípios *on ne peut plus contraires* à boa prática do "livre-comércio". Ainda durante as negociações da Carta de Havana, "o Brasil e a Índia pleitearam que restrições quantitativas deveriam ser admitidas não apenas em situações de dificuldades de balanço de pagamentos; mas também deveria existir o direito, na regulamentação das restrições quantitativas, de discriminar produtos quanto à sua essencialidade para o desenvolvimento" [Lafer, 1971: 43].

Mas, a defesa precoce, em 1947, pelo Brasil, da necessidade de um "tratamento especial" para os países em desenvolvimento não se limitava em absoluto à questão dos produtos de base, muito embora estes constituíssem, de longe, o grosso de nossas exportações. A própria aceitação de um conjunto de regras multilaterais para a regulação do comércio internacional se colocava na dependência, segundo os princípios defendidos pela delegação brasileira, da adoção de dispositivos suficientemente flexíveis como para "fomentar e auxiliar o desenvolvimento industrial assim como o desenvolvimento econômico geral, em particular no que concerne aos países cujo desenvolvimento industrial ainda é incipiente", retomando os próprios termos do Artigo 1º da Carta de Havana [Ministério, 1948: 13].

Esse entendimento é confirmado por fontes independentes, no caso um preocupado economista dos EUA que se dedicou, precisamente, ao estudo de desrespeito à cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF). "Sem embargo [da afirmação do princípio da não-discriminação], economistas, planejadores e responsáveis de diversos países, inclusive na América Latina, estavam mais preocupados com o desenvolvimento econômico (que era o equivalente de industrialização) do que com a eliminação do bilateralismo no comércio internacional. O raciocínio podia ser expresso da seguinte forma: 'Se o desenvolvimento econômico acelerado e a industrialização requerem o estabelecimento de controles governamentais, inclusive sobre o comércio, e isto implica um certo grau de discriminação, então pode-se aceitar essa situação. Não se está advogando a discriminação, mas também não se pode descartá-la como indesejável' " [Patterson, 1966: 14]. Esse era, precisamente, o raciocínio defendido pelos

diplomatas e delegados brasileiros nas discussões sobre a aplicação da regra da NMF nas Conferências de Genebra e Havana.

É bem verdade que os principais dispositivos do “Acordo Geral” de Genebra, tal como aprovado “provisoriamente” em 1947 – a exemplo, aliás, dos acordos de constituição do FMI, já mencionados – não faziam nenhuma distinção entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Como pudemos ver anteriormente, na ótica dos que convocaram a conferência de Bretton Woods, esse problema simplesmente não se colocava: a reorganização financeira do mundo do pós-guerra era um problema a ser resolvido entre os “grandes e responsáveis” e os países em desenvolvimento eram “irrelevantes” a respeito de questões monetárias e cambiais. Mas, em 1947-48, muitos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, já estavam advertidos para a necessidade de serem asseguradas condições favoráveis, inclusive no plano do comércio internacional, para a facilitação de projetos de desenvolvimento nacional. Daí uma longa e penosa negociação, em Genebra e em Havana, parar a inclusão de dispositivos pertinentes nos textos em negociação. O GATT, isto é, o “Acordo Geral” concluído em Genebra, incluiu algumas provisões sobre o problema do desenvolvimento (Artigo XVIII: “ajuda do Estado em favor do desenvolvimento econômico”), mas só a partir de 1955 se reconheceu que os problemas de balança de pagamentos, por exemplo, tendem a ser provocados por esforços de desenvolvimento [GATT, 1964].

O argumento desenvolvido pelo Brasil em Havana baseava-se no direito dos países em desenvolvimento utilizarem-se de todas as formas possíveis de proteção para promover seu desenvolvimento, o que incluía um entendimento particular sobre a aplicação dos princípios da cláusula da NMF e da reciprocidade plena no comércio internacional. Como confirma o já citado especialista norte-americano: “Relativamente tarde nas negociações da Carta da OIC, um esforço sério foi realizado por alguns países menos desenvolvidos para inserir [no documento] um direito amplo para praticar diversos tipos de medidas discriminatórias, se estas estivessem dirigidas a impulsionar o desenvolvimento econômico. Liderados pelos Estados Unidos, e baseados em seus argumentos ortodoxos de antes da guerra contrários à discriminação, diversas nações industrializadas se opuseram a qualquer coisa que não fosse uniões aduaneiras ou zonas de livre comércio. A pressão foi grande, contudo, e no final, o Artigo XV [Acordos preferenciais sobre o desenvolvimento econômico e a reconstrução] foi aceito, à condição que as novas preferências pudessem ser concedidas ‘no interesse de programas de desenvolvimento econômico ou de reconstrução de uma ou mais [partes]’. Essa disposição estava sujeita, entretanto, a obstáculos formidáveis: os territórios dos países incluídos precisavam ser contíguos ou dentro da mesma região econômica; cada preferência sobre cada produto por cada um dos membros

tinha de ser considerada pela Organização como 'necessária para assegurar um mercado válido e adequado' para uma determinada indústria em desenvolvimento; se a Organização entendesse que tal preferência poderia prejudicar a posição comercial de terceiros, 'entendimentos mutuamente satisfatórios' deveriam ser alcançados; e a permissão estava limitada a um período inicial de 10 anos, com renovações de cinco anos' [Patterson, 1966: 323].

Continua ainda esse Autor: "O Artigo [XV] não foi incluído, contudo, no Acordo Geral. Não se tratou de uma política deliberada, mas simplesmente porque ele figurava no [Capítulo sobre] 'Desenvolvimento Econômico e Reconstrução' e não no Capítulo sobre 'Política Comercial' da Carta de Havana, e apenas este último era considerado necessário para proteger o valor das concessões tarifárias que tinham sido recém negociadas e que constituíam então o Acordo Geral" [Idem: 323-324]. Foi, portanto, devido a um pequeno "acidente de percurso", se se pode assim dizer (e abstraindo-se a eventual obstrução legislativa ulterior nos países desenvolvidos), que não se conseguiu, numa determinada conjuntura, a adoção, pela primeira vez na história de uma organização internacional, de princípios e dispositivos que reconhecessem, expressamente, as necessidades especiais de alguns países para fins de "desenvolvimento econômico".

Assim, se o cenário econômico internacional, desde sua reorganização no imediato pós-guerra, continuou a apresentar-se como pouco favorável – ou, se preferirmos uma linguagem neutra, como pouco "funcional" – em relação aos objetivos de desenvolvimento nacional dos países ainda não-industrializados, especialmente daqueles já preparados social e politicamente, ou medianamente dotados para esse esforço (como o Brasil, evidentemente), isto se deveu não necessariamente a uma suposta inclinação liberal de suas elites ou a uma hipotética conspiração anti-desenvolvimentista destas com as elites dos países ricos, mas, mais provavelmente, a uma importante resistência destas últimas em aplicar, de forma consistente, sua própria receita neo-liberal de desenvolvimento econômico: a abertura dos mercados, a não-discriminação, a recusa do protecionismo, *brief*, a prática do livre-comércio.

No que concerne os países em desenvolvimento, em geral – e isto é confirmado, em particular, pelas posições defendidas pelo Brasil no GATT, desde essa época –, eles há muito tinham descoberto que, por mais válido que fosse o princípio NMF nas relações comerciais entre países de igual condição, esse conceito deveria ser manipulado *cum grano salis* na relação econômica entre países desiguais.

Nesse sentido, a defesa consistente pelo Brasil, desde a "pré-história" do GATT, da necessidade de um tratamento diferencial para fins de desenvolvimento econômico, está longe de confirmar a interpretação associada de muitos autores progressistas,

que gostariam de ver na era Dutra um exemplo uniforme de política externa liberal e de diplomacia econômica “colada”, *ipso facto*, às posições econômicas e comerciais dos países desenvolvidos, em especial dos EUA. Ao contrário, a ação diplomática brasileira, aliada à de outros países em desenvolvimento, está na origem da adoção ulterior, num quadro jurídico multilateral associado ao GATT de preferências, tarifárias ou outras, em favor desses países: “Parte IV” (1964) do Acordo Geral (não-reciprocidade), medidas de salvaguarda para fins de desenvolvimento (Rodada Tóquio, de 1979) e, em especial, a “cláusula de habilitação” (preferências entre países em desenvolvimento), de 1979.

Assim, a suposta deformação liberal que muitos dos autores mencionados gostariam de ver confirmada na teoria e na prática da diplomacia econômica do Governo Dutra, não encontra suportes muito visíveis na realidade. As evidências indicam, sim, uma certa coerência filosófica intervencionista nas posições de princípio, bem como um constante esforço negociatório para introduzir dispositivos tendentes a validar no plano multilateral o conceito e o instituto mesmo do tratamento diferencial e para dar legitimidade jurídica a políticas governamentais discriminatórias em favor do desenvolvimento econômico. Adotada em relação aos problemas do comércio internacional e do tratamento a ser dado ao capital estrangeiro, essa orientação geral da diplomacia brasileira, independentemente de sua inclinação mais ou menos pró-ocidental, pode ser comprovada, igualmente, no âmbito do relacionamento regional.

### A grande ilusão americana

As relações dos países latino-americanos com os Estados Unidos, que, em detrimento dos interesses britânicos, vinham se desenvolvendo bastante bem desde a I Guerra Mundial, se intensificam extraordinariamente durante a II Guerra Mundial: *bon gré, mal gré*, todos os países da região participam do esforço de mobilização econômica contra os países do Eixo (que será igualmente militar no caso brasileiro). As relações econômicas e comerciais entre os EUA e a América Latina também cresceram significativamente durante a II Guerra Mundial. Nos anos precedendo imediatamente o conflito, os EUA absorviam cerca de 31% das exportações latino-americanas, proporção que aumentou a 54% em 1943, para decrescer a 42%, em 1945 [Wilgus-D’Eça, 1963: 406; Malan, 1986: 62]. Também no caso brasileiro, os EUA eram, de longe, o maior parceiro comercial: a participação dos EUA no total das exportações brasileiras alcança, em média, 44,3% para os anos 1945-49 [Baer, 1985: 30].

Mais importante: tendo praticado uma colaboração econômica e militar impecável durante a Guerra, o Brasil se julgava um aliado especial dos EUA, merecedor, portanto, de um tratamento à altura dos esforços despendidos. A Administração Dutra tratou, evidentemente, de explorar esse relacionamento especial, tanto para fins de reequipamento militar, como para os objetivos de desenvolvimento econômico nacional, mas foi cruelmente obrigada a constatar que a retórica da Administração Truman raramente encontrava confirmação na prática.

Como resumiu um historiador norte-americano: "Estagnação é a melhor palavra para descrever o relacionamento durante os anos do Governo Dutra. Embora colaborando de modo geral nas áreas da segurança e do desenvolvimento internacional, as grandes questões econômicas, tais como comércio, ajuda e investimento, arrastaram-se sem solução. Por causa das grandes necessidades na Europa e por causa de uma reação pós new-Deal em favor da ortodoxia econômica, a política econômica externa dos EUA para com a América Latina enfatizou, no pós-guerra, a importância de se proporcionar um 'clima favorável' para os investimentos das empresas privadas americanas. Isto significa inflação baixa, moeda estável, incentivos fiscais, entrada e saída fáceis para o capital [estrangeiro]. De resto, com a pequena quantidade de ajuda disponível, as autoridades do Departamento de Estado se recusaram a dar um tratamento preferencial ao Brasil para não ofender outros países latino-americanos, em especial a Argentina" [Weiss, 1986: 58-9].

Em que pese, no entanto, o alinhamento automático – aceitamos esta definição *cum grano salis* – nos campos político e ideológico, os dois Países raramente estiveram alinhados em relação aos principais problemas econômicos inscritos nas agendas de negociação na esfera multilateral, regional ou bilateral. Uma referência ao temário econômico das conferências interamericanas – Chapultepec, Bogotá, quando as expectativas latino-americanas se viram permanentemente frustradas – confirma essa informação. No plano bilateral, finalmente, os dois Países continuaram a divergir, seja na questão da ajuda ao desenvolvimento econômico, seja na postura global do Brasil em relação aos investimentos externos e capitais estrangeiros.

Mesmo se Moura tem provavelmente razão, quando escreve que "a administração federal brasileira [sob Dutra] aceitava sem restrições as teses econômicas de Chaputelpec" [1985: 43] – onde, numa "Carta Econômica das Américas", os EUA tinham logrado incluir os "princípios liberais" que assegurariam tratamento igualitário ao capital estrangeiro em cada nação do continente –, o confronto político, não apenas teórico, mas sobretudo prático, entre as posições econômicas sustentadas pelos EUA, de um lado, e pelas demais nações latino-americanas, de outro, esteve

constantemente presente nas duas conferências interamericanas realizadas durante o período Dutra, em Petrópolis (1947) e em Bogotá (1948), respectivamente.

Se os resultados foram extremamente magros em face dos inúmeros pedidos efetuados e se a delegação brasileira rapidamente acomodou-se com os motivos relevantes que “justificavam” as negativas dos EUA em relação a um maior comprometimento com a ajuda ao continente, duas razões poderiam ser alinhadas para explicar a postura global brasileira: uma, de ordem prática, na medida em as expectativas racionais da Administração brasileira, com base na relação especial que se pensava existir entre as duas maiores repúblicas continentais, eram as de procurar obter maiores vantagens pela via bilateral, contornando assim o enfadonho caudal das reivindicações hemisféricas e, sobretudo, evitando uma via de diálogo na qual entrava igualmente a rival Argentina; a outra, de ordem pessoal, teria de levar em consideração as diferenças ideológicas – de enfoque negociador e mesmo de filosofia econômica – entre, de um lado, os responsáveis brasileiros em Petrópolis (Raul Fernandes) e em Bogotá (João Neves da Fontoura) e, de outro, os demais membros da burocracia governamental bem como os representantes dos setores interessados (da burguesia industrial, sobretudo) que, de modo geral, procuravam impulsionar bem mais agressivas no quadro das negociações econômicas.

Na Conferência sobre Paz e Segurança de Quitandinha, por exemplo, um biógrafo do Secretário de Estado Marshall não deixou de notar que “pequenas dificuldades se manifestaram a propósito da agenda”, na medida em que as “repúblicas latino-americanas desejavam um Plano Marshall para o hemisfério ocidental” [Ferrel, 1966: 168]. Os pontos focais da Conferência do Rio estavam evidentemente vinculados a questões militares e jurídicas, mas os latino-americanos não poderiam deixar passar a oportunidade de abordar temas mais ligados a suas preocupações imediatas. O próprio Marshall teve de desencorajar, em termos quase ríspidos, o tratamento das questões econômicas, chamando a atenção para os pesados encargos do EUA na Europa e no Extremo Oriente. Ele chegou mesmo a sugerir que a América Latina “poderia ajudar o resto do mundo antes de solicitar ajuda” e prometeu discutir esses temas “on some other occasion”.

Se o Brasil – ainda aguardando resposta a pedidos de ajuda bilateral que demoravam a se materializar – tinha assumido uma posição discreta na Conferência do Rio de Janeiro, na de Bogotá a delegação brasileira compareceu extremamente bem preparada para discutir todos os temas econômicos. Novamente, o próprio Marshall teve de enfatizar que “um Plano Marshall para a América Latina era impossível. Se a Europa se recuperasse, então as economias de todos os países, incluindo as repúblicas americanas, estariam em boa situação” [Ferrel, 1966: 175].

Mas, a delegação brasileira não estava disposta a retirar-se calada desta vez. O próprio João Neves da Fontoura deu um destaque inusitado aos problemas econômicos: "Quase todas as nossas Repúblicas estão padecendo as conseqüências de uma crise sem precedentes. (...) O que não queremos é permanecer no estágio da chamada economia semi-colonial de fundo agropecuário, com o só privilégio de exportar matérias-primas e importar produtos industrializados, não raro resultantes de nossas próprias riquezas naturais..." [Fontoura, 1948: 15-16]. E, abordando a questão do relacionamento econômico global entre as nações do continente, o chefe da delegação foi enfático: "Até agora o pan-americanismo foi a fórmula política de um ideal de paz, vazado em sentimentos generosos. Urge dotá-lo também de uma substância econômica" [Idem, p. 16].

O alegado liberalismo ideológico e a postura de alinhamento estrito às teses econômicas dos EUA não encontram, assim, confirmação efetiva a partir dos documentos compulsados. A apreciação dos resultados da Conferência, consignada no relatório de João Neves da Fontoura, mostra em todo caso que a delegação brasileira, longe de defender teses liberais, pugnou incessantemente pela afirmação explícita da desigualdade estrutural entre as duas grandes regiões do Hemisfério, bem como pela aceitação da necessidade de um certo dirigismo econômico pelo Estado, sobretudo no controle das atividades do capital estrangeiro. Uma transcrição da avaliação final da Conferência de Bogotá, feita por João Neves da Fontoura, é necessária em virtude do alegado "colaboracionismo econômico" da delegação brasileira para com as posições e teses defendidas pelos EUA. Apenas assim, se poderá começar a dismantelar o mito do "alinhamento automático", pelo menos no que se refere aos temas econômicos.

Como reconhecido no texto do chefe da delegação brasileira, na parte econômica, "expressiu-se, mais uma vez, a diferença de interesses entre as nações latino-americanas e os Estados Unidos" [Idem, p. 55]. Os latinos queriam, em primeiro lugar, marcar a diferença estrutural entre as duas economias – exportadores de matérias-primas umas, produtora de artigos manufaturados, a outra – e, evidenciar que "essa diferença determina um desequilíbrio nas relações". As razões desse desequilíbrio são surpreendentemente atuais: "Não há paridade entre os preços das matérias-primas e os dos produtos manufaturados; ao livre acesso às matérias-primas [que os Estados Unidos insistiam em ter no continente, sobretudo a minerais considerados estratégicos] não tem correspondido um igualmente livre acesso aos bens de produção" [a "tecnologia sensível", diríamos hoje em dia]. Depois de reafirmar a necessidade de desenvolvimento dos países de economia incipiente, como forma de melhorar o poder aquisitivo e os níveis de vida de suas populações, o entendimento brasileiro era de que, esse desenvolvimento deveria operar-se através de uma diferenciação

das economias nacionais, “mediante a exploração racional dos recursos naturais e a industrialização”; essa evolução econômica requeriria ainda aumento dos capitais reais e “medidas de proteção”. Essa última tese, em geral, implícita na maior parte dos discursos, “foi formulada, todavia, claramente, pelo Delegado do Equador”, como reconhece o relatório de Fontoura; ela estava, de toda forma, endossada pela posições assumidas pela Delegação brasileira na Conferência de Havana sobre comércio e emprego, que recém se tinha encerrado.

No que se refere à ajuda ao desenvolvimento, os latinos a desejavam, nessa ordem, “sob a forma de empréstimos governamentais aos países que dela careçam, em bases semelhantes ao Plano Marshall”, pela mobilização dos excedentes de capitais, através de créditos de longo prazo, proporcionados por instituições financeiras, e “pelas inversões privadas, condicionadas às leis nacionais, aos objetivos de segurança e aos interesses do país que as recebe e estimuladas por medidas apropriadas pelo país de origem dos capitais” [Idem, p. 56]. Como se vê por este último ponto, as posições defendidas correspondiam estritamente aos interesses nacionais dos países latino-americanos, e tinham muito pouco de liberais ou privatistas.

“Em síntese”, continuava Fontoura, “a posição [na verdade, *oposição*] fundamental, relativamente aos investimentos privados, decorria de que os norte-americanos queriam reservar aos investidores o direito de escolha das condições e do campo de investimento, enquanto os latino-americanos pretendiam, senão os indicar, pelo menos limitá-los. Os últimos pareciam temer que, no caso de uma liberdade completa de escolha, os capitais se encaminhariam sobretudo para certas atividades extrativas que podem dificultar ou retardar, nas condições existentes, o desenvolvimento industrial propriamente dito, além de implicarem certas conseqüências de caráter político.” [Idem, p. 58]. Mais do que um alinhamento às teses norte-americanas, caberia falar aqui, no máximo, de um liberalismo lúcido em relação às limitações e aos custos decorrentes de todo regime excessivamente aberto ao capital estrangeiro; se se pode falar de liberalismo, ele está de toda forma consciente de que as necessidades de desenvolvimento dos países latino-americanos estavam além da capacidade (e da vontade) dos capitais privados, justificando-se, portanto, uma adequada intervenção estatal.

Em que pese, portanto, a orientação pessoal fortemente pró-americana de João Neves da Fontoura na Conferência de Bogotá – aliás confirmada ao próprio Marshall e, de resto, partilhada com o Chanceler Raul Fernandes e com outros altos funcionários da Administração federal brasileira –, torna-se difícil seguir a posição de Moura quando este afirma, sinteticamente, em relação aos capítulos político e econômico das discussões de Bogotá, que “a delegação [brasileira] aderiu à orientação dos representantes americanos” e que os representantes brasileiros “aceitaram as formulações

econômicas propostas pelos delegados americanos e procuraram transmiti-las aos demais representantes da América Latina” [1990: 58]. Os poucos elementos de informação acima transcritos, bem como evidências sobre posições diplomáticas brasileiras em outras conferências econômicas (em Genebra, ou na recém finda de Havana, por exemplo), recomendariam uma maior cautela na busca de indícios de alinhamento automático que, muitas vezes, decorrem de teses assumidas *a priori* e que se busca posteriormente comprovar por via de documentos ou de declarações de natureza política geral.

Moura sem dúvida tem razão ao sublinhar as reticências e dúvidas presentes nos círculos governamentais brasileiros “sobre a utilidade dos acertos políticos, econômicos ou militares interamericanos, isto é, sobre os acertos de natureza *multilateral*. Como ‘aliado especial’ dos EUA, o Brasil teria mais a ganhar nos arranjos bilaterais com o vizinho do norte. Por esta razão inclusive, era importante identificar-se com Washington nas reuniões interamericanas” [1990: 59]. Ainda que tal interpretação seja válida – e ela o é, basicamente –, essa identificação de posições ocorreria, portanto, mais por oportunismo econômico e por racionalismo utilitário, do que em virtude de uma vocação natural para o alinhamento automático ou de uma predisposição filosófica para aceitar, sem questionamentos, a doutrina liberal “made in USA”.

### O Mito da Relação Especial

No que se refere, finalmente, ao relacionamento econômico bilateral, ele está, evidentemente, marcado, no começo, pelo otimismo ufanista da “relação especial” Brasil-Estados Unidos. Em nenhum outro país latino-americano era tão alto o nível de expectativas em relação à cooperação econômica quanto no Brasil após a queda de Vargas [Malan, 1986: 59]. Como não deixou de sublinhar Gerson Moura, em diferentes passagens de seus diversos textos sobre o tema, as elites brasileiras, em que pese uma inarredável crença na imprescindibilidade do Brasil para a política latino-americana dos EUA, não tinham ainda percebido que a famosa “relação especial” era fundamentalmente assimétrica, cabendo ao Brasil cumprir um papel secundário – importante talvez, não exclusivo – na estratégia norte-americana para a segurança hemisférica, vale dizer, em última instância, para a segurança *nacional* dos EUA.

Daí a relativa incompreensão, quase que um diálogo de surdos, que, sobre os temas de cooperação econômica, manterão as duas Administrações durante todo o período Dutra: praticamente não houve entendimento sobre os pontos mais importantes da agenda econômica bilateral, salvo, é claro, um acordo de princípio para

“estudar” os pedidos e reclamos brasileiros. Nesse terreno, escreveu Stanley Hilton, “se os líderes brasileiros se sentiram decepcionados pela passividade de Washington na esfera da assistência militar, eles ficaram estupefatos por sua reticência na área da ajuda econômica” [1981: 602].

Mas, essa concordância quanto ao diálogo econômico bilateral, ainda que não com as mesmas intenções de fundo, não significa em absoluto que as elites dirigentes brasileiras concordassem inteiramente com o receituário norte-americano para a América Latina. Para Gerson Moura, por exemplo, “as classes dominantes brasileiras assimilaram rapidamente os novos valores emanados do centro hegemônico e os retraduziram para a situação interna brasileira. As teses de livre comércio, vitoriosas em Bretton Woods, encontram ardentes defensores na equipe de governo do Brasil, que o combinavam com o princípio da complementariedade da economia brasileira vis-à-vis a economia norte-americana; em resumo, o Brasil era um país ‘essencialmente agrícola’ e deveria concentrar-se na produção de bens primários para a exportação, importando os bens manufaturados de que necessitava” [1985: 47].

Entretanto, como já constatamos, o posicionamento brasileiro nas conferências econômicas multilaterais ou regionais nos dá uma outra percepção – e uma outra realidade – das intenções brasileiras em termos de projetos de desenvolvimento ou de defesa de seus interesses comerciais externos: desde Bretton Woods, passando pela OIC-GATT e chegando aos encontros interamericanos, a relação que se busca com os EUA – e com os demais países desenvolvidos – não era exatamente a da consolidação da “dependência” ou a aceitação da “complementariedade desigual”, mas a da busca legítima de fontes de financiamento externo suscetíveis de apoiar os esforços brasileiros de industrialização. Em todo caso, o mito de uma relação especial com os EUA, em especial no terreno da ajuda ao desenvolvimento brasileiro, nunca chegou a se desvanecer por completo, mantendo-se finalmente como a grande “ilusão americana” da política econômica externa brasileira.

A esperança (unilateral) de manter o diálogo bilateral em torno da cooperação ao desenvolvimento brasileiro se materializaria ainda sob a forma de “comissões conjuntas” para discutir os problemas econômicos brasileiros: em primeiro lugar a Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos, também chamada “Missão Abbink” (1947-48) e, depois, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (1950-53). Aqui também, longe de serem “ardentes defensores” dos “valores” e “teses” emanados do “centro hegemônico”, como quer Moura, os parceiros brasileiros mostraram-se persistentemente interessados em discutir projetos específicos de desenvolvimento industrial, para os quais se requeriria “ajuda governamental”, em lugar de restringir a cooperação econômica à criação de “condições favoráveis”

para o ingresso de capitais privados, como avançavam os norte-americanos. Como consignado em nota ao trabalho de Malan [1986: 68], Abbink encontrou dificuldades "em levar a cabo sua missão de difundir o crêdo liberal no Brasil". Em memorandos dirigidos ao Secretário de Estado, o chefe da delegação norte-americana reconhece, candidamente, que ele "se preocupava particularmente 'com a persistência do pensamento nacionalista na delegação brasileira, o que é particularmente verdadeiro entre aqueles não inteiramente familiarizados com os Estados Unidos e seu desenvolvimento'."

O mesmo cenário se repetiria vários meses depois, quando a Administração Dutra, através do Itamaraty, renovou pedidos de ajuda econômica. Os meses que antecederam a decisão de instalar uma nova Comissão Mista, em dezembro de 1950, já sob a égide do Ponto IV, foram marcados por intensa pressão norte-americana no sentido de um maior comprometimento, por parte do Governo brasileiro, com o esforço de guerra na Coréia. O chanceler designado por Vargas, recentemente eleito, João Neves da Fontoura, alertou para que o Brasil não repetisse os "erros" do último conflito e insistisse, desta vez, numa reciprocidade estrita e imediata. Ele deixou bem claro que "o Brasil poderia cooperar – sem comprometer-se no entanto com o envio de unidades militares para a Coréia – apenas se os Estados Unidos assegurassem os créditos, a maquinaria e as matérias-primas necessários ao impulso de industrialização do Brasil e ao desenvolvimento de seus recursos petrolíferos e carboníferos" [Hilton, 1981: 609].

Pode-se argumentar que, na iminência da posse de Vargas as elites brasileiras já se tinham desvincilhado da defesa do "Brasil essencialmente agrícola", que teria sido sua posição oficiosa no decorrer do Governo Dutra. Mas não há, verdadeiramente, evidência de diferenças de substância, na argumentação econômica externa da Administração federal, entre um e outro período; ao contrário, a informação disponível confirma uma defesa consistente do interesse nacional brasileiro em termos de industrialização e de desenvolvimento econômico ao longo do período examinado.

Gerson Moura atribui a "razões e meios de ordem interna no Brasil" os magros resultados da política externa alinhada aos EUA praticada pelo Governo Dutra. "No 1º governo Vargas, o alinhamento era um *meio* de obtenção de benefícios econômicos, políticos e militares, mas de 1946 a 1950 ele constituiu-se praticamente em *objetivo permanente* da política exterior brasileira" [1985: 47; ênfase no original]. Ao aceitar plenamente "as formulações que consagravam a coesão do *sistema de poder* norte-americano, os recursos para barganha reduziam-se drasticamente e o governo brasileiro não tinha meios de extrair nenhum benefício especial do alinhamento. Somente a ruptura do esquema político dominante, com a eleição de Vargas para um segundo período presidencial em 1950, modificaria o quadro em que se movia a política externa brasileira no pós-guerra" [Idem: 48].

Pelo menos no que concerne a cooperação econômica bilateral com os EUA, em especial no caso específico da Comissão Mista criada em 1950, a mudança no padrão de relacionamento com a superpotência hemisférica tem menos a ver com razões de ordem interna brasileira do que deixa supor a interpretação de Moura. Como demonstrado no já citado estudo sobre a política econômica externa desse período, “na verdade, desde 1946, mas particularmente desde o início de 1950, através do Ministro Raul Fernandes, o Brasil já vinha reivindicando – estimulado pelo lançamento do Programa do Ponto IV por Truman em 1949 – financiamento norte-americano para um vasto programa de reequipamento e expansão de setores de infraestrutura. Aparentemente, o início da guerra da Coreia e a vitória de Vargas contribuíram para acelerar a decisão norte-americana. É importante notar a *mudança radical* na posição oficial norte-americana quando da Missão Abbink... [que evitava, terminantemente, engajar-se em qualquer projeto específico de ajuda econômica]” [Malan et al., 1980: 60, Nota 35: ênfase acrescida].

## Conclusões

A política econômica externa do Governo Dutra, ao que se depreende dos exemplos citados, não esteve totalmente alheia a um projeto de desenvolvimento econômico nacional, ainda que ele não estivesse claramente formulado. Sua política externa, ainda que de alguma forma “associada” às posições ideológicas dos Estados Unidos, não pode ser caracterizada como a de um “alinhamento incondicional” às teses econômicas da potência hegemônica.

Uma versão “revista e corrigida” do liberalismo do Governo Dutra permite, em todo caso, relativizar amplamente a maior parte das críticas e acusações que são formuladas contra ele. Ontem, como hoje, à raiz de muitos desentendimentos sobre o caráter da interdependência, está o fato de atribuir-se ao discurso liberal, objetivamente praticado por determinadas lideranças políticas, um poder transformador da estrutura econômica brasileira e de seus padrões de relacionamento externo que não encontra fundamento na realidade. Em outros termos, confunde-se o argumento liberal com a prática efetiva do Estado brasileiro e de seus principais agentes políticos e econômicos.

Em que pese minha concordância essencial com o conceito de alinhamento para definir o sentido global da política externa brasileira durante o Governo Dutra, creio que essa caracterização geral merece reparos e ressalvas específicas. Como todo rótulo identificador, ele tende a ser simplista, no melhor dos casos, ou mistificador,

no pior deles. Quero referir-me, precisamente, às necessárias distinções que se deveria introduzir na consideração da agenda propriamente política de nossa diplomacia, comparativamente à atuação externa no campo econômico, seja no contexto multilateral, seja no âmbito bilateral.

No que se refere às questões políticas multilaterais, de segurança hemisférica ou de doutrina ideológica não há exagero em se afirmar que o alinhamento da política externa brasileira às diretrizes de Washington foi praticamente total, para não dizer simplesmente automático. Na ONU, por exemplo, alguns momentos específicos desse automatismo chegaram a ser constrangedores, como revelado em correspondência de Osvaldo Aranha a Raul Fernandes a propósito de determinadas votações [Moura, 1990:38-39]. Em outros pontos, entretanto, as sementes de um desentendimento potencial com o "aliado especial" já são perceptíveis mesmo em plena época de euforia alinhada: este seria o caso, por exemplo, da política nuclear ou do processo decisório no Conselho de Segurança da ONU, ambos objeto de forte crítica "anti-monopólica" por parte dos bacharéis do Itamaraty. A transposição, portanto, da noção de "alinhamento automático" do terreno político para o campo econômico não pode ser feita sem dificuldades analíticas e interpretativas dificilmente superáveis.

A noção de um "modelo interdependente", tal como resultando de um projeto de estreita "associação" econômica ao "imperialismo norte-americano", não encontra muito suporte na realidade da atuação externa brasileira, diplomática ou governamental, de um modo geral. A percepção de uma diferença básica entre categorias de países, mesmo numa época em que a distinção entre países desenvolvidos e em desenvolvimento raramente era feita nos foros internacionais, foi operada relativamente cedo pelos dirigentes brasileiros e pelos formuladores de sua política externa.

A alternativa econômica à ordem "neo-liberal" do pós-guerra não se colocou para o Brasil em termos de uma possível adesão a uma estrutura *radicalmente diferente* de organização econômica e social, ou seja uma *Commonwealth* socialista que preexistisse às cruciais escolhas que tínhamos de fazer nas conferências econômicas do período 1944-48. As condições estruturais de desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira não impunham muitas outras opções ou modelos de desenvolvimento, senão aquele basicamente liberal e capitalista, que foi aliás o seguido por Vargas também.

A única alternativa teoricamente factível, naquele momento, seria o fechamento do Brasil no bilateralismo, com a opção implícita pelo protecionismo comercial e pela autarquia econômica. Isto, no entanto, seria algo impensável nas condições de dependência do comércio exterior para a implementação dos grandes projetos de desenvolvimento da infra-estrutura básica então formulados por parte considerável da

elite dirigente. Nem mesmo os seguidores de Luiz Carlos Prestes propunham a “ruptura com o capitalismo” naquela conjuntura histórica.

A opção preferencial por um pragmatismo exemplar na área econômica – mais do que no terreno político, este mercado por um exacerbado anti-socialismo, que deixou profundas marcas na cultura política e na organização sindical – sempre foi uma marca registrada das elites brasileiras, desde pelo menos a destruição do “sistema dos tratados” em meados do século passado. Esse mesmo pragmatismo, de caráter funcional para o desenvolvimento brasileiro, se manifesta desde cedo, igualmente, na área diplomática – tomada em seu sentido amplo, e não exclusivamente corporativo –, mesmo se durante muito tempo, e provavelmente até a modernização da burocracia pública na era varguista, essa área específica da ação política do Estado continuou marcada por tradições “bacharelescas” ou por uma atitude “essencialmente ornamental e aristocrática”, para retomarmos os termos de Jaguaribe [1958: 226-227].

Ainda que pouco perceptível (talvez porque pouco explicitado), o pragmatismo diplomático brasileiro parece ser uma constante a partir da era Vargas, ainda que, durante a Presidência Dutra, ele tivesse de conviver – muitas vezes em maus termos – com a ideologia simplisticamente anti-comunista e pró-americana desses anos. Os diplomatas (e demais burocratas públicos envolvidos na área externa) não poderiam deixar de refletir preocupações predominantes no conjunto da sociedade. Estes agentes da vontade política do Estado no *front* externo, longe de se deixarem levar teoricamente pelo som da “flauta liberal”, perseguiram pelos mais variados meios práticos o atingimento dos objetivos propriamente nacionais de desenvolvimento econômico e de afirmação do País no chamado concerto internacional.

Em que pese o forte ranço anti-estatista e efetivamente liberal do discurso público durante o Governo Dutra – reações, de resto, naturais, depois do autoritarismo estadonovista –, a política econômica externa desse período não foi sensivelmente diferente das oscilações efetivamente registradas durante a primeira era Vargas: etapas de maior ou menor controle das importações, de maior ou menor realismo cambial, de abertura ao capital estrangeiro com a introdução simultânea de controles etc. No conjunto, essa política econômica externa, em especial no tocante aos compromissos multilaterais negociados em foros comerciais multilaterais, serviu bastante bem aos interesses nacionais brasileiros durante a fase decisiva do acabamento de sua industrialização básica.

O meio ambiente internacional nessa época oferecia condições relativamente satisfatórias tanto para a prática do liberalismo econômico como do planejamento governamental. A inescapável assimetria básica da ordem econômica internacional, para não falarmos da inaceitável hierarquização da ordem política mundial, era um

dado da realidade externa que as chamadas "elites" brasileiras manejavam com um grande sentimento de frustração – e muitas vezes de ilusão – mas, também com grandes doses de realismo diplomático e de ativismo negociador.

O "alinhamento político" não se presta a justificativas ou condenações apriorísticas, em bases estritamente morais; basta com que, do ponto de vista da história ou da ciência política, busquemos honestamente suas razões, como o fez, por exemplo, Gerson Moura em seus trabalhos. Mas, esse tema não constituía o objeto específico do presente ensaio. Nosso objetivo, mais modestamente, foi o de demonstrar que a chamada "diplomacia do liberalismo econômico" não foi tão perversa quanto pintam seus inimigos ideológicos. Concretamente, essa diplomacia foi muito pouco liberal em suas manifestações práticas e, se ela teve algum impacto decisivo no desenvolvimento brasileiro, ele está longe de ser globalmente negativo. Em todo caso, a experiência brasileira em matéria de liberalismo econômico é insuficiente, em termos históricos, para permitir-nos um julgamento abalizado. Provavelmente, os verdadeiros testes da doutrina e da prática liberais, no Brasil, ainda estejam por vir.

## Fontes

### *Arquivo Histórico Diplomático (Itamaraty):*

#### *Maços consultados:*

ONU: Ofícios (recebidos), Janeiro-Abril 1947

ONU: Telegramas (expedidos), 1947-1948

Diversos no Exterior: Conferência de Comércio e Emprego (Delegação do Brasil): Ofícios recebidos, de Março de 1947 a Março de 1948

Diversos no Exterior: Conferência de Tarifas Aduaneiras e Comércio (Delegação do Brasil) Ofícios recebidos, de 1949 a 1954

Missão Diplomática do Brasil: O.N.U. (GATT) Ofícios (recebidos) 1954-1959

### *Arquivo Nacional:*

*Fundo:* "Conselho Nacional de Economia" Séries: Comissões Especiais, Intercâmbio Comercial, Produção e Distribuição, Correspondência Geral, Despachos da Presidência.

## Bibliografia Consultada

- ALMEIDA, Paulo R., 1987: "Uma Interpretação Econômica da Constituição Brasileira: A representação dos interesses sociais em 1946 e em 1986", *Ciência e Cultura*, vol. 39, nº 1, Janeiro, pp. 34-46.
- BAER, Werner, 1985: *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil*. 6ª ed., Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

- BANDEIRA, Moniz, 1973: *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois séculos de história)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- . , 1989: *Brasil-Estados Unidos: a Rivalidade Emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- BASBAUM, Leôncio, 1968: *História Sincera da República: de 1930 a 1960*. 3ª ed., São Paulo, Editora Fulgor.
- BERGSMAN, Joel, 1970: *Brazil: Industrialization and Trade Policies*. Londres, Oxford University Press.
- . , 1977: "A política comercial no pós-guerra" in Flávio Rabelo Versiani e José Roberto Mendonça de Barros (orgs), *Formação Econômica do Brasil, A experiência da industrialização*. São Paulo, Saraiva, pp. 391-410.
- CARVALHO, Delgado de, 1959: *História Diplomática do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- CERVO, Amado Luiz, 1990: "Duas Tendências da Política Exterior do Brasil desde os Anos Trinta". Texto apresentado ao V Encontro de Historiadores Latino-americanos e do Caribe (São Paulo, 22-26 outubro)
- . , 1981: *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- . e BUENO, Clodoaldo, 1992: *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo, Ática.
- . e — . , 1986: *A Política Externa Brasileira, 1822-1985*. S.P., Ática
- COMBS, Jerald A., 1986: *The History of American Foreign Policy*, vol. II: *Since 1990*. Nova York, Alfred A. Knopf.
- CONJUNTURA Econômica, 1947: "Comércio Exterior". Ano I, nº 2, Dezembro, pp. 15-17.
- . , 1948: "A Situação Monetária Internacional e a Paridade do Cruzeiro". Ano II, nº 8, Agosto, Estudos Especiais, pp. 20-23.
- DEPARTMENT of State, 1948: *United Nations Monetary and Financial Conference*. Vol. I (proceedings and documents of Bretton Woods), Washington, United States Government Printing Office.
- FERREL, Robert H., 1966: *George C. Marshall*. Nova York, Cooper Square Publishers (vol. XV: "The American Secretaries of State and their Diplomacy", Ed. by Robert H. Ferrell and Samuel Flagg Bemis).
- FONTOURA, João Neves da, 1948: *Relatório do Chefe da Delegação do Brasil à IX Conferência Internacional Americana*. [Rio de Janeiro,] MRE, Serviço de Publicações.
- FURTADO, Celso, 1954: *A Economia Brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Editora A Noite.
- GARDNER, Richard N., 1980: *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The origins and the prospects of our international economic order*. New York, Columbia University Press.
- GATT, 1964: *The Role of GATT in Relation to Trade and Development*. Genebra, GATT.
- HILTON, Stanley E., 1981: "The United States, Brazil, and the Cold War, 1945-1960: End of the Special Relationship", *The Journal of American History*, vol. 68, nº 3, Dezembro, pp. 599-624.
- IANNI, Octavio, 1977: *Estado e Planejamento Econômico no Brasil, 1930-1970* 2ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- . , 1968: *O Colapso do Populismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- JACKSON, John H., 1969: *World Trade and the Law of GATT*. Charlottesville, Va., The Michie Company.
- JAGUARIBE, Hélio, 1958: *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros.
- LAFFER, Celso, 1971: "O GATT, a cláusula de Nação Mais Favorecida e a América Latina", *Revista de Direito Mercantil*, vol. X, nº 3, pp. 41-56.

- MALAN, Pedro Sampaio, 1986: "Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964)" in Boris Fausto (org.), *História Geral da Civilização Brasileira*, III: *O Brasil Republicano*, 4º vol.: *Economia e Cultura (1930-1964)*. 2ª ed., São Paulo, Difel, pp. 51-106.
- . et alii, 1980: *Política Econômica Externa e Industrialização do Brasil (1939/52)*. 2ª ed., Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- MARTINS, Luciano, 1976: *Pouvoir et Développement Économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Éditions Anthrops.
- MENDONÇA, Sonia Regina de, 1990: "As Bases do Desenvolvimento Capitalista Dependente: da industrialização restringida à internacionalização" in Maria Yedda L. Linhares (org.), *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro, Campus.
- MINISTÉRIO do Trabalho, Indústria e Comércio, 1948: *Carta de Havana, Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas*. [Rio de Janeiro,] Departamento Nacional de Indústria e Comércio.
- MOTA, Carlos Guilherme, 1986: *História Moderna e Contemporânea*. São Paulo, Editora Moderna.
- MOURA, Gerson, *Sucessos e Ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a segunda guerra mundial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- . , 1990: *O Alinhamento sem Recompensa: a política externa do Governo Dutra*. Rio de Janeiro, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.
- . , 1989: "Historiografia e relações internacionais", *Contexto Internacional*. Ano 5, nº 10, Julho-Dezembro, pp. 67-85.
- . , 1985: "As razões do alinhamento: a política externa brasileira no pós-guerra, 1946-1950", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano XXVIII nºs 109-110, pp. 37-50.
- . , 1982: *Brazilian Foreign Relations, 1939-1950: The changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War*. [Cap. V: "The Post-War Years (1946-1950)", pp. 209-314] Londres, University College (tese de doutoramento em História, mimeo).
- PATTERSON, Gardner, 1966: *Discrimination in International Trade: the Policy Issues, 1945-1955*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- POLLARD, Robert A., 1988: *La seguridad económica y los orígenes de la Guerra Fria, 1945-1950*. Mexico, Ediciones Gernika.
- SKIDMORE, Thomas E., 1975: *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. 4ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SODRÉ, Nelson Werneck, 1967: *História da Burguesia Brasileira*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- VIANNA, Hélio, s.d.: *História Diplomática do Brasil*, 2ª ed., São Paulo, Edições Melhoramentos [1ª edição: 1958]
- WEISS, Michael, 1986: "A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Mito da Relação Especial", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, Ano XXIX, nºs, 115-116, pp. 57-82.
- WILGUS, A. Curtis e D'EÇA, Raul, 1963: *Latin America History*. 5ª edição, Nova York, Barnes and Noble.
- WIRTH, John D., 1970: *The Politics of Brazilian Development, 1930-1954*. Stanford, Stanford University Press.
- YEAGER, Leland B., 1976: *International Monetary Relations: Theory, History, and Policy*. 2ª edição, Nova York, Harper & Row.