

PRAGMATISMO E POSSIBILIDADES A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GETÚLIO VARGAS 1930-1945

TIAGO MARTINS GOULART*

Resumo

Os anos de 1930 e 1945 são usados pela historiografia quase que de maneira unânime como marcos temporais do início e do término de um período especialmente particular da história brasileira. Tal especificidade deve-se a uma série de transformações ocorridas, seja em níveis políticos, econômicos, sociais e culturais, mas, sobretudo, é identificada pela presença e proeminência da figura de Getúlio Vargas. Mesmo em recortes que privilegiam períodos menores – geralmente o Estado Novo – a expressão “Era Vargas” para denominar os quinze anos de governo sob sua égide é recorrente e, mesmo atentando-se para certas ressalvas, pertinente. Contudo, a abordagem de tal período como um bloco, homogêneo e contínuo, pode levar a uma impressão quanto à certas continuidades, ou, quando estas são realmente detectáveis, à sua supervalorização; correndo-se assim o risco de negligenciar o processo de construção de certos momentos históricos, com seus agentes e suas forças motrizes. A política externa, entre o movimento político-militar de 1930 e a deposição de Vargas em 1945, é um exemplo bastante contundente de que durante tal período as posições e os procedimentos foram adotados diante de conjunturas específicas e, portanto, de maneira nenhuma estavam previamente dados ou com um caráter uniforme e inalterável. A gradual passagem de uma postura ainda vinculada às práticas liberais e às necessidades fundamentalmente comerciais para uma prática de negociação mais complexa, marcada pelo surgimento de potencialidades e interesses tanto internos quanto externos, ilustram que as relações internacionais do Brasil passaram por um amplo processo de transformação, o qual teria implicações profundas não somente durante o período em que se processou, mas também, por sua natureza e profundidade, naqueles que se seguiriam.

Palavras-chave: Política externa, Era Vargas, Alinhamento

Abstract

The years of 1930 and 1945 are used by the historiography in a way almost unanimous like the landmarks of the beginning and the end of one time especially particular to the Brazilian history. That

specificity's reason is a series of transformations, in the political, economical, social and cultural levels, but, all over, it's identified by the presence and proeminence of Getúlio Vargas' person. Even in the cuttings that privilege smaller times – generally the Estado Novo – the expression “Vargas Age” to denominate the fifteen years of his government is frequent and, even considering some reservations, pertinent. However, the approachment of that time as a bloc, homogeneous and continued, may take to a wrong impression about some continuations, or, when they really are detectable, to them overestimation; being in danger of neglect some historic moments process construction, with their agents and motive forces. The international politics, between the politic and militar movement of 1930 and the Vargas deposition in 1945, it's a strong example that in this time the positions and the proceedings was adopted in front of a particular conjunctures and, consequently, not at all were previously ready or had a uniform and unchangeable character. The gradual crossing of an attitude still entailed to the liberal practices and of the needs basically commercials to a practice of negotiation more complex, marked by the appearing of such exterior as interior potentialities and interests, shows that Brazil's international relationships pass by a big process of transformation, that brought deeply implications not just in the time it happened, but also, by his nature and deepness, in those who would come after.

Key-words: International politics, “Vargas Age”, Linement

Introdução

O movimento político-militar de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder não significaram, num primeiro momento, uma mudança radical na política externa brasileira. O próprio abalo econômico nascido da

* Acadêmico do curso de história da UFSM.

Crise de 1929 não permitiam uma alteração mais significativa; pelo contrário, a necessidade de reequilibrar a balança comercial, alicerçada fundamentalmente na exportação do café, levou à manutenção das práticas liberais voltadas basicamente para os acordos comerciais, onde o Brasil permanecia na posição de agro-exportador. Entretanto, a conjuntura mundial derivada da crise econômica de 1929, aliada à crise política das democracias liberais ocidentais, forneceu ao país novas oportunidades. Gradualmente, a política externa brasileira relegou às questões comerciais envolvendo o café uma posição relativamente secundária – sem, contudo, jamais abandoná-las – e passou a procurar maneiras de potencializar ao máximo as possibilidades que se delineavam. É isto se deveu não somente à posição privilegiada. Tanto econômica quanto estrategicamente, que o Brasil assumiu nos planos da Alemanha e dos Estados Unidos, mas também aos anseios e pressões de políticos, empresários e militares brasileiros, que tinham por fim a ascensão do país como a grande potência da América do Sul, fosse em termos econômicos ou bélicos. Houve, portanto, uma construção gradual de uma política externa que, sem abandonar certas prerrogativas e objetivos anteriores à 1930, teve que adaptar-se e, ao mesmo tempo, aproveitar-se, das conjunturas tanto externas quanto internas com as quais conviveu.

A pertinência e a persistência da discussão acerca da política exterior do período 1930-1945 são patentes. Pesquisadores já compromissados tal área de estudo mantêm uma frequência razoável de encontros e eventos, e mesmo aqueles que não se dedicam exclusivamente ao tema não deixam de mostrar interesse ou, até mesmo, propor suas análises acerca da referida temática. Um dos brasilianistas de maior renome no meio acadêmico, Thomas Skidmore, em um seminário sobre relações internacionais promovido pela Universidade de Brasília, afirmou que o sucesso da política externa brasileira em tal período se deve à “genialidade política

de Vargas”¹. Mesmo que se atente para a tradicional inclinação dos autores norte-americanos em ressaltar a caráter determinante dos personagens em certos acontecimentos, não se pode negar o tino político de Getúlio, algo que não poderia deixar de ser sentido no campo das relações internacionais do país. O próprio prof. Amado Cervo, referência no que concerne aos estudos em política externa brasileira, aludiu ao papel e à atuação do então presidente brasileiro, que teria agregado valor externo às decisões do país e aumentado seu desempenho econômico². No que se refere às publicações, o professor Amado Cervo justifica a condição de referencial no assunto, mantendo um nível freqüente de publicações e livros, seja como autor, como co-autor ou organizador. Seu livro “História da Política Exterior do Brasil”, elaborado em parceria com o prof. Clodoaldo Bueno, adotou um recorte temporal amplo, privilegiado antes apenas em poucos trabalhos, como “História Diplomática do Brasil” de José Honório Rodrigues. Contudo, recentemente José Augusto Guilhon Albuquerque retomou tal perspectiva com “Sessenta Anos de Política Externa (1930-1990)”, editado pelo Núcleo em Pesquisas Internacionais da USP, onde, como organizador, contou com a colaboração, no que se refere ao período de governo de Getúlio Vargas, de autores como o Gerson Moura e Ricardo Seitenfus, também referenciais na área. A obra, pela amplitude temática e temporal, conta não somente com artigos de autoria não somente de pesquisadores acadêmicos, mas também de diplomatas. Isto é uma pequena e despreziosa amostra de um quadro que comporta uma série de trabalhos e perspectivas, os quais não se objetiva e nem comporta traçar neste artigo. Entretanto, se faz necessário ao menos esta alusão ao fato de que o estudo e a produção acerca das relações internacionais e, mais precisamente à política externa brasileira no

¹ Seminário *Political Regimes and Foreign Policies: a Comparative Approach*. Brasília, 2003.

² Seminário *Political Regimes and Foreign Policies: a Comparative Approach*. Brasília, 2003.

período 1930-1945, estão em plena atividade e apresentando significativos resultados.

Todos os períodos da história brasileira tiveram sua importância e particularidade. Contudo, a chamada Era Vargas, que se estendeu em sua primeira fase de 1930 a 1945, recebeu e recebe especial atenção dos historiadores, devido à amplitude das transformações que durante ela ocorreram. Transformações estas que, ainda que não tenham sido de cunho estrutural, atingiram profundamente vários aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais da vida da população brasileira. As mudanças ocorridas no Brasil em nível interno levaram, por conseguinte, à mudanças no seu papel externo.

De fato, não houve durante toda a história da humanidade, sociedade ou civilização isolada, que não tenha interagido com outros grupos, estabelecendo relações de diversas naturezas. Portanto, o estudo e a compreensão de um grupo ou sociedade exigem, necessariamente, o conhecimento das relações estabelecidas com outros grupos ou sociedades, sua natureza, suas características, seus determinantes e seus fins. O processo histórico no tempo deu várias formas a estes relacionamentos, variando de acordo com os tipos de sociedade que interagiram. As sociedades atuais possuem uma forma de organização surgida a partir do século XV, na Europa, e este tipo de organização determinou e determina muitos dos aspectos das relações entre os grupos e comunidades. O cuidado tomado até este ponto do texto em não se falar de "relações internacionais" decorre dos perigos em utilizar tal termo de maneira generalizada, independente da sociedade ou do período histórico. Contudo, à sociedade e ao período que este texto se dispõe a tratar, a utilização de tal termo não é somente possível como necessária, pois a organização do Brasil do século XX como Estado-nação moderno e seu relacionamento com as sociedades de mesma natureza, implicam não somente nesta utilização, mas também na compreensão de tal termo em toda a sua plenitude.

As relações internacionais são um campo amplo e perigoso. Parafraseando o Prof. Dr. Ricardo Seitenfus em recente palestra, estas são a parte visível do iceberg, escondendo um volume muito maior sob a superfície da água³. Mas é impossível separar a parte visível da submersa, ou seja, não podemos negligenciar as relações internacionais de um país ao estudar sua história, bem como dissociar este aspecto de outros de natureza interna. Uma das várias ramificações em que se dividem as relações internacionais encontra-se na esfera de domínio do Estado, que a idealiza e realiza. É a chamada Política Externa. É neste campo que o presente texto procurará manter seu enfoque, a saber, as interações entre o Estado brasileiro e outros Estados, num período recortado por marcos tanto de natureza internacional quanto nacional.

O governo de Getúlio Vargas, iniciado com o sucesso do movimento político armado de 1930 e encerrado quinze anos depois, estabeleceu novas diretrizes e objetivos em todos os campos da sociedade brasileira. Tais alterações implicaram em algo semelhante à posição brasileira no cenário mundial. De acordo com Gerson Moura, para o estudo de tais alterações é necessário levar em consideração as maneiras de se pensar a política externa. Em primeiro lugar "há que se estabelecer o nexos entre as ações dos atores individuais e/ou institucionais e as estruturas básicas nas quais eles se movem e que lhes ditam limites e condicionamentos concretos"⁴. No período proposto, em especial, deve-se "pensar a política externa brasileira como o resultado da conjugação das conjunturas políticas mais imediatas tanto internas quanto externas, dentro dos condicionamentos estruturais mais amplos, que dizem respeito a totalidade do campo capitalista e o lugar que nele ocupa o país"⁵. O que Moura

³ Seminário História: Atualidades e Perspectivas, Santa Maria, 2003.

⁴ MOURA, Gerson. *Autonomia na Dependência - A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980, p.32.

⁵ Idem. *Ibidem*, p.37.

fez foi usar conveniente e adequadamente o paradigma braudeliano no estudo da política exterior, demonstrando a coexistência e as relações entre o campo conjuntural e o campo estrutural, com as possibilidades que um ofereceu e as limitações que outro determinou. “Quando pensamos nas relações especificamente políticas, a teoria do imperialismo nos ajuda a traçar os limites dentro dos quais agem os atores institucionais e/ou individuais”⁶, mas deve-se ressaltar que a mesma “não fornece o exato conteúdo desta ação”⁷. O que ocorreu no período após a Primeira Guerra Mundial foi o processo de formação de novos centros hegemônicos no mundo capitalista, ou seja, de economias centrais que exerceriam liderança política, militar e ideológica sobre economias dependentes. “Neste contexto a política externa de um país dependente estaria condicionada simultaneamente ao sistema de poder em que se situa, bem como às conjunturas políticas externa e interna, a saber, o processo imediato de decisões no centro hegemônico, bem como nos países dependentes”⁸. Moura tomou como básico este referencial – os sistemas de poder – para a sistematização de seu pensamento e de sua obra. A formação destes sistemas no plano conjuntural possibilitou uma maior margem de ação aos países dependentes, contudo, “as modificações significativas na relação entre os sistemas de poder nem sempre coincidem com as mudanças de orientação nas conjunturas políticas nacionais, mas quando isso ocorreu criou-se uma situação particularmente propícia à reorientação da política externa, devido ao enfraquecimento sensível dos condicionamentos dos sistemas de poder sobre as conjunturas políticas nacionais”⁹.

Fora, de fato, uma grave crise estrutural internacional, a chamada Crise de 1929 ou Grande Depressão, um dos principais motores do movimento político armado do ano seguinte, a chamada Revolução de 30,

Por certo que havia outros fatores de natureza interna, alguns mais fortes que a crise econômica, mas não se pode negar a influência que este teve no enfraquecimento do regime político da Primeira República. Em outros países, ainda que não fomentasse tamanha instabilidade política, a Grande Depressão teve efeitos impressionantes. O exemplo mais contundente foi o do coração do mundo capitalista a partir do fim da Primeira Guerra, os Estados Unidos. Também na Inglaterra os efeitos desta crise foram profundamente sentidos, levando-se em conta o fato de que o país ainda não havia se recuperado completamente dos efeitos do conflito de 1914-1918. É importante ter-se em consideração a situação destes dois países, pois eram os dois pólos de atração dos países da América Latina, ou, de acordo com a sistematização de Moura, os dois centros hegemônicos, ainda que num mesmo sistema de poder. O Primeira Guerra Mundial provocou uma significativa retração britânica no continente latino-americano, abrindo um espaço há muito cobiçado pelos norte-americanos e que por eles seria gradualmente ocupado.

Tendo sobre países econômica e politicamente estáveis e fortes tamanho efeito, a Crise de 1929 fez-se sentir de maneira ainda mais dramática sobre a Alemanha. O país fora o principal prejudicado pela Primeira Guerra e, sobretudo, pelos tratados que a sucederam, sendo que no final da década de 1920 a fragilidade econômica e a instabilidade política ainda eram bastante presentes. A Crise, além de abalar a economia, trouxe consigo a radicalização política. Posições centristas e até mesmo a social-democracia caíram em descrédito, e a sociedade gradualmente polarizou-se em posições antagônicas e inconciliáveis. Na extrema esquerda os numerosos comunistas do maior PC da Europa – com exceção da União Soviética; na extrema direita os nazistas, com sua ideologia profundamente apelativa, racista e xenófoba, seus rituais teatrais e sua disciplina pseudomilitar. O medo da esquerda fez com que seus opositores buscassem todas as

⁶ Moura, *Op. Cit.*, p.38.

⁷ *Idem*, p.38.

⁸ *Idem*, p.42-43.

⁹ *Idem*, p.47.

formas possíveis de combatê-la, algo que em pouco tempo se resumiria em alinhamento ao Partido Nazista. Em 1933, Adolf Hitler, principal líder nazista, assumiu o cargo de chanceler e no ano seguinte obteve plenos poderes para governar, fundando um novo regime, por ele batizado como III Reich – o Terceiro Império Alemão. Emergia assim no cenário europeu não somente um novo Estado, mas, de acordo com a sistematização de Gerson Moura, um novo sistema de poder, que não era apenas diferente daquele representado pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, mas antagônico, e sua afirmação implicava na sobreposição deste sistema na área onde predominava a influência anglo-norte-americana. É a década de 1930 mostraria-se um período extremamente propício para tal empresa alemã, pois a Crise de 1929 provocara uma considerável retração do sistema de poder contrário, possibilitando aos países dependentes uma margem cada vez maior de negociação e ação. Entre estes países destacou-se o Brasil.

O Governo Provisório de novembro de 1930 – que permaneceria provisório até 1934 – foi rapidamente reconhecido pelas demais nações, que neste momento estavam voltadas para as questões internas fruto da Crise. Mas, de fato, não ocorreram grandes mudanças na política exterior com relação ao período anterior – salvo as reformas administrativas internas sob a direção de Afrânio de Melo Franco em 1933 e Osvaldo Aranha em 1938 – sendo mantidos os compromissos internacionais e a ênfase no comércio exterior, sobretudo devido à queda das exportações após a Crise¹⁰. Havia, na verdade, uma carência de projeto em matéria de política exterior, sendo que o próprio programa eleitoral da Aliança Liberal não fazia qualquer menção a este assunto¹¹. Sendo o café o principal produto de exportação brasileiro e sua comercialização uma questão vital para a eco-

nomia do país, a diplomacia manteve suas funções do período da Primeira República, a saber, a de diplomacia econômica¹². Mas se a política exterior carecia de um projeto, o governo estabelecido em novembro de 1930 possuía vários, difusos e pouco coerentes entre si, reflexo dos vários grupos que estiveram presentes na derrubada da chamada República Velha. É possível detectar certos objetivos comuns e permanentes – a superação da Crise, o desenvolvimento econômico, a proeminência regional na América do Sul; mas as formas como tais objetivos foram buscados variou constantemente, de acordo com as conjunturas interna e externa, demonstrando que o governo Getúlio Vargas possuía um projeto de desenvolvimento, mas que este estava em permanente construção¹³.

Num primeiro momento, o governo Vargas buscou, paralelamente aos esforços de recuperação da comercialização do café, ampliar os mercados consumidores do Brasil. O abalo provocado pela Crise de 1929 na economia baseada na produção de café levou os novos detentores do poder a repensar o funcionamento da estrutura econômica brasileira, chegando à conclusão de que seu grande problema estava na dependência de um único produto. A diversificação da produção seria, portanto, a solução para a fragilidade econômica do país, caminho para o desenvolvimento. Para tanto a abertura de novos mercados seria fundamental. Até então os Estados Unidos eram o cliente preferencial do Brasil, absorvendo a maior parte da produção de café. Contudo, mesmo que o potencial brasileiro possibilitasse a oferta de outros produtos, o mercado norte-americano era significativamente fechado e relativamente auto-suficiente. Também aos mercados europeus não interessava absorver uma hipotética produção brasileira – a qual seria necessariamente limitada ao setor primário – pois suas colônias supriam a carência de produtos primários. Restava, pois, a Améri-

¹⁰ CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992, p.214-215.

¹¹ SETTEFUS, Ricardo A. S. *O Brasil de Getúlio Vargas e a Formação dos Blocos: 1930-1942*. São Paulo: Ed. Nacional; Brasília: INL, 1985, p. 62.

¹² Cervo e Bueno, Op. Cit., p.215.

¹³ CORSE, Francisco Luiz. *Estado Novo: Política Exterior e Projeto Nacional*. São Paulo: FAPESP/Ed. Da UNESP, 2000, p.109.

ca do Sul, sendo que a ação do Itamaraty foi guiada, no início da década de 1930, pela situação objetiva do comércio exterior e pela situação pan-americana¹⁴. Desde o início do período republicano o Brasil adotara uma postura conciliadora no continente, por meio de arbitragens ou por influência diplomática, como na questão de Letícia e na Guerra do Chaco, havendo até mesmo boas relações diplomáticas e comerciais com a Argentina¹⁵. Mesmo que, a princípio, esta postura conciliatória visasse o favorecimento es questões territoriais mal-resolvidas, o bom relacionamento permitiu uma maior margem de negociação com os vizinhos sul-americanos. A partir do advento da República, ocorreu também uma aproximação mais significativa entre Brasil e Estados Unidos, não somente pela mesma forma de governo, mas pela vontade do novo grupo no poder de desvincular-se dos caracteres principais do regime imperial, entre eles a identificação com a Europa e a ascendência inglesa sobre o país. Por outro lado, a tendência pan-americanista dos primeiros anos de governo republicano, ainda que operada com reservas, foi reforçada pelo fracasso brasileiro em sua tentativa em ingressar na Sociedade das Nações, em 1926¹⁶. O Brasil passou então a mostrar-se como principal aliado norte-americano na América do Sul. Contudo, a Crise de 1929 e a conjuntura da década de 1930 dariam novos contornos às relações entre os dois países.

A Grande Depressão transformou os Estados Unidos. O país passou do liberalismo econômico ao gerenciamento estatal do New Deal, do Big Stick de Teddy Roosevelt e da Diplomacia do Dólar de Taft e Wilson para a Política da Boa Vizinhança de Franklin Roosevelt. Tais mudanças teriam consequências profundas na América Latina. Pela primeira vez no século XX o ímpeto imperialista norte-americano abrandara, e se isto significou a possibilidade de um grau maior

de autogoverno para as muitas repúblicas centro-americanas, para países como o Brasil significaria, em médio prazo, uma possibilidade muito maior de negociação e ação. Com o governo norte-americano muito mais receptivo e cooperador e o governo brasileiro ansioso por oportunidades e vantagens, a década de 1930 assistiu a uma aproximação ainda mais intensa. Mesmo antes de Franklin Roosevelt, Hoover já ensaiara, ainda que involuntariamente, os passos da Boa Vizinhança, tendo que se voltar para as questões internas em detrimento da política externa, devido à Crise. Roosevelt, além de institucionalizar a Política da Boa Vizinhança passou a defender o ideal de pan-americanismo – que de maneira alguma era novidade – como uma maneira de manter a proeminência na América do Sul a partir do consentimento e da colaboração, promovendo e/ou participando de encontros conferências e assinando tratados, como o “Tratado Antibélico e não Agressão e Conciliação” de 1933. De acordo com Corsi, havia um clima de incerteza e insegurança em todo o mundo com o crescimento do poder da Alemanha, da Itália e do Japão¹⁷, assumindo então, para os Estados Unidos, importância estratégica a manutenção da estabilidade e da ascendência sobre o continente sul-americano. Assim se deu, durante a década de 1930, a aproximação entre Brasil e Estados Unidos, em função de interesses econômicos e estratégicos de curto e médio prazo que possibilitaram, até mesmo fomentaram, maior margem de negociação para o parceiro mais fraco. Mesmo que entre 1931 e 1933 o Brasil tenha firmado com vários países europeus tratados comerciais com cláusula de nação mais favorecida – que por sua natureza liberal demonstravam a intenção de dinamizar a agro-exportação, anulando qualquer afã industrializador¹⁸ – os Estados Unidos eram até o momento o único país que aliava potencial e interesse em estreitar relações, ultrapassando a esfera comercial.

¹⁴ Seitenfus, Op. Cit., p.62.

¹⁵ Cerro e Bueno, Op. Cit., p. 215.

¹⁶ Seitenfus, Op. Cit., p. 63-64.

¹⁷ Corsi, Op. Cit., p.51.

¹⁸ Cerro e Bueno, Op. Cit., p. 219.

Mas o ano de 1934 marcaria a entrada de um novo elemento no cenário político internacional. O III Reich, a Alemanha Nazista, com seu projeto de recuperação econômica que privilegiava a indústria bélica, passou a buscar parceiros comerciais fora do continente europeu. Em primeiro lugar, o país carecia de matérias-primas desde a perda de suas colônias, na Primeira Guerra; além disso, a agressividade alemã na política europeia, que procurava eliminar as amarras do Tratado de Versalhes, poderia prejudicar as relações comerciais. Percebendo tanto o potencial consumidor quanto a capacidade de fornecimento de matérias-primas do Brasil, a Alemanha empreendeu uma eficiente campanha de penetração comercial e ideológica – campanha não restrita ao Brasil, atingindo todo o continente latino-americano – sobrepujando a Inglaterra e ameaçando os Estados Unidos. O crescimento do intercâmbio germano-brasileiro se deu de tal maneira que já em 1934 a Alemanha era o segundo parceiro comercial do Brasil. Não somente os alemães ocupavam uma posição importante comercialmente como acenavam com incentivos e concessões significativas. Iniciou-se assim um período em que dois sistemas de poder estavam ansiosos por alicerçarem-se, fazendo concessões e acenando com vantagens para obter produtos primários e/ou alinhamento e colaboração ampla. Deu-se, portanto, o alargamento dos limites de ação e de decisão do Estado brasileiro¹⁹.

Ainda sobre o ano de 1934, este foi palco de importantes acontecimentos internos. Foi promulgada a segunda Constituição da história republicana e Getúlio Vargas foi confirmado na presidência da República por voto indireto, com um mandato que se estenderia até 1938. Mesmo que também tenha sido o ano em que a diversificação da produção e a ampliação de mercados na América Latina tenham ganhado verdadeiro impulso, o ano seguinte abriria uma nova fase nas relações comerciais brasileiras. A partir de 1935 o Brasil passou a operar não

apenas com dois parceiros poderosos e antagônicos entre si, mas com duas modalidades distintas de comércio. De um lado os Estados Unidos e o livre-comércio, de outro a Alemanha e o comércio compensado; e com tais posturas diametralmente opostas, os incentivos e as ofertas não raro vieram acompanhados de pressões, no sentido de adesão exclusiva a uma posição e abandono total da outra. Sobretudo por parte dos Estados Unidos, que se via muito mais ameaçado, houve pressões pela redução do comércio germano-brasileiro, contudo, mesmo com o atrelamento econômico brasileiro aos norte-americanos, que permanecia em função da comercialização do café, tais pressões não traduziram-se em retaliações, em atendimento à Política da Boa Vizinhança e em observação ao fato de que tal atitude poderia provocar uma aproximação ainda maior com a Alemanha. Ao aproveitar os espaços das disputas interimperialistas, a política externa brasileira tornou-se mais independente²⁰. Gerson Moura classificou a posição brasileira entre os Estados Unidos e a Alemanha de 1935 a 1942 como “equidistância pragmática”²¹. O comércio exterior de um país dependente tem implicações políticas evidentes que se manifestaram, no caso brasileiro, na polêmica comércio livre *versus* comércio compensado, que recortava grupos de interesse, partidos políticos e as próprias organizações estatais, e freqüentemente implicava preferências de alinhamento na ordem internacional²².

De fato, a questão do alinhamento na ordem política internacional não pode ser compreendida apenas pelo viés externo. A diversificação que se processou e ainda se processava na sociedade brasileira criou vários grupos, com vários interesses e concepções. Às oligarquias rurais juntaram-se, no cenário político-social nacional, industriais e camadas urbanas que, grosso modo, poderiam ser classificadas como classes médias, com interesses por vezes comuns e por vezes

¹⁹ Caesi, *Op. Cit.*, p.59.

²⁰ Moura, *Op. Cit.*, p.21.

²² *Idem*, p.21.

¹⁹ Moura, *Op. Cit.*, p. 62.

opostos. De modo geral, os defensores da tese industrialista atacavam o livre-comércio e colocavam-se a favor do comércio compensado com a Alemanha. Em contrapartida, os setores afeitos às vantagens da complementaridade agro-exportadora defendiam o livre-comércio com os Estados Unidos²³. Gradualmente ocorreu a mescla entre os discursos industrialista e nacionalista. O ideal de industrialização como maneira para o desenvolvimento passou a crescer em meio ao ambiente de nacionalismo intenso do momento, sendo muitas vezes tido como caminho para prevenir o ímpeto neocolonialista das potências do hemisfério norte – algo que amedrontava razoavelmente alguns analistas da época – bem como para assumir a proeminência regional²⁴. Por certo houve um crescimento bastante elevado da indústria de bens de produção desde de 1933, e que se estenderia até 1939, mas os termos da industrialização como meio de autonomia econômica implicavam na construção de indústrias de base. As possibilidades de ganho com tal projeto, tanto em nível interno quanto externo logo seriam percebidas pelo governo e aproveitadas, sobretudo, pela habilidade política de Getúlio Vargas. De acordo com Corsi, o presidente pouco a pouco abraçou a industrialização, vendo nela uma forma de manter-se no poder²⁵. A diversificação da produção e dos mercados ainda eram considerados a base para uma política externa definida pelos interesses internos, mas tal diversificação passou a ser vista em termos de industrializar-se ou não.

A questão da industrialização surgiu de maneira e em momento extremamente particulares. Uma nova conjuntura interna, fruto da diversificação social e das transformações econômicas e políticas, encaixou-se à conjuntura externa, de disputas inter-imperialistas entre dois sistemas de poder. Se até então a política externa brasileira havia explorado as possibilidades existentes, den-

tro das limitações concretas, cujas determinações mais imediatas se encontravam nas próprias conjunturas políticas que produziram a ação²⁶, a partir do surgimento do ideal industrialista como objetivo estatal a exploração de tais possibilidades atingiria seu máximo potencial. “O poder de negociação brasileiro, tratava-se, naturalmente, de um poder limitado, mas nem por isso menos real. A equidistância tinha seus próprios limites e o “Estado de Compromisso”, num momento de polarização em plano mundial, não podia deixar de pensar suas opções em termos de alinhamento aos Estados Unidos *versus* alinhamento à Alemanha. Consumada a primeira hipótese, restabeleceu-se uma clara subordinação, mas para que isso ocorresse cobrou-se um alto preço”²⁷.

Procura-se aqui delimitar a diferença entre ideal e projeto. Como já dito anteriormente, o governo Vargas possuía vários objetivos, amplos e difusos, mas nenhum projeto pré-concebido para a concretização de tais objetivos. Com a industrialização se passou o mesmo. Os ideais industrialistas não eram, de modo algum, novidade, mas a partir da segunda metade da década de 1930 estes passaram a ganhar novos promotores, inclusive dentro do governo, a tal ponto que o próprio presidente os adotaria como meta.

A partir do estabelecimento do Estado Novo, em novembro de 1937, tornou-se mais presente a industrialização, pelo menos como questão a ser considerada e discutida. É significativo o fato de que nenhuma decisão importante acerca de um programa de desenvolvimento fora tomada antes de tal episódio²⁸. Houve durante o período estado-novista, um esboço de desenvolvimentismo, intensificando-se as medidas para incrementar a indústria e entrelaçando esta à idéia de defesa nacional²⁹. A questão de autonomia econômica já estava intrinsecamente ligada ao ideal industrialista, mas o clima de preparação para a guerra que toma-

²³ Idem, p. 69-72.

²⁴ Corsi, Op. Cit., p.54.

²⁵ Idem, p.58.

²⁶ Moura, Op. Cit., p. 97.

²⁷ Moura, Op. Cit., p.66.

²⁸ Seitenfus, Op. Cit., p.133.

²⁹ Corsi, Op. Cit., p.57.

va conta do mundo acrescentou-lhe a questão da soberania nacional. Tal discussão, tão cara aos militares em qualquer época, ganhou forte impulso a partir de 1937. Na verdade, desde o início do governo Vargas as Forças Armadas trabalharam como a “eminência parda” do governo e eram, realmente, a única instituição da caráter nacional. O último episódio significativo de quebra de hierarquia ocorrera com o levante comunista de 1935 e servira de pretexto para uma verdadeira reestruturação nos quadros pessoais do Exército. Tendo então a lealdade e o apoio das Forças Armadas, Vargas pode decretar com toda segurança o Estado Novo. Em contrapartida, os militares consolidaram sua posição de árbitros finais da política brasileira³⁰, sendo ouvidos em todos os círculos decisórios, inclusive aqueles referentes à política externa.

O golpe do Estado Novo foi, em nível externo, um gesto de força e segurança de Getúlio Vargas frente às potências estrangeiras. Tendo em vista o potencial de negociação que possuía o Brasil naquele momento, bem como a capacidade e a disposição em atuar das potências, sobretudo Estados Unidos e Alemanha, Getúlio Vargas decretou a suspensão do pagamento da dívida externa, medida tomada mais em função da situação econômica que por motivação política³¹, e o monopólio do câmbio. Mesmo que a reação ao Estado Novo tenha sido bastante simpática em Berlim e, em contraposição, significativamente apreensiva em Washington, o governo brasileiro recusou-se a aderir ao pacto anti-komintern para não prejudicar as relações com os norte-americanos³². Desta maneira, mesmo com a mudança de regime e com as medidas econômicas tomadas por este, as relações políticas internacionais não sofreram alteração significativa.

Neste novo regime, Estado forte, desenvolvimento e unidade nacional caminha-

riam juntos³³. O crescente papel dos aparelhos repressivos estatais, sobretudo do Exército, nos altos escalões decisórios foi contrabalançado pela presença de algumas figuras civis de destaque em setores-chave. Um deles foi a pasta das relações exteriores, entregue à Osvaldo Aranha. Tendo ocupado anteriormente a pasta da economia e no momento do golpe a embaixada brasileira em Washington, Osvaldo Aranha, mesmo sendo amigo pessoal do presidente, pedira exoneração do cargo em função do novo regime. Em seu retorno ao governo, usou toda sua influência pessoal e política para que a política exterior brasileira se alinhasse aos Estados Unidos. No campo oposto estavam as figuras ligadas à idéia de alinhamento à Alemanha, notadamente os militares, como o ministro da guerra, Gal. Eurico Gaspar Dutra, e o chefe do Estado Maior, Gal. Góis Monteiro; e alguns civis com concepções de cunho autoritário. Havia para estes elementos um outro aspecto não somente a ser considerado, mas tido como vital para uma tomada de posição definitiva – que compreendiam ser adiável mas não inevitável. A ascendência no plano continental dependia de um poderio bélico capaz de intimidar os demais países. Contudo, a máquina de guerra brasileira era extremamente obsoleta, tanto em armamentos quanto em treinamento, necessitando de um reaparelhamento imediato para tal pretensão. Desde o início do Estado Novo as relações com a Argentina deterioraram-se. Ao sentimento que refletia o clima mundial de apreensão em vista do conflito europeu iminente juntou-se a rivalidade com os argentinos. Não faltaram assim argumentos em favor da urgência do rearmamento das Forças Armadas Brasileiras. Como o país não possuía tecnologia para tal empresa, a solução seria recorrer a uma das grandes potências bélicas do mundo. A Alemanha crescia em termos militares numa proporção impressionante, para um país despojado de suas Forças Armadas menos de duas décadas antes. Mas o potencial norte-

³⁰ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo, 1930-1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p.25.

³¹ Seinenfus, Op. Cit., p. 165.

³² Cerco e Bueno, Op. Cit., p. 225.

³³ Costa, Op. Cit., p.76.

americano não ficava para trás. Mesmo que ainda não houvesse necessidade ou pretexto para o incremento da produção de armamentos nos Estados Unidos, os oficiais brasileiros tinham clara consciência da capacidade da indústria bélica norte-americana e que ela se constituía numa alternativa de primeira ordem.

Portanto, das preocupações fundamentalmente comerciais, a política externa brasileira passou, no decorrer da década de 1930, a centra-se em questões de desenvolvimento econômico e segurança estratégica. Em 1939 o ministro Osvaldo Aranha chefiou uma missão diplomática com destino à Washington. Na pauta de discussões não deixaram de ser tratadas questões comerciais, ainda envolvendo a escolha entre o livre-comércio e o comércio compensado, mas desde as missões diplomáticas anteriores, em 1935 e 1937, a representação brasileira vinha assumindo compromissos de abandono da prática do comércio compensado, sem que qualquer disposição fosse tomada no sentido de efetivar a promessa³⁴. As questões a serem consideradas então eram de cunho estratégico. É significativo notar que, ao contrário das missões anteriores, não foi o ministro da fazenda mas o das relações exteriores o chefe da delegação brasileira. Já em 1937, encontro ocorrido por iniciativa norte-americana, o governo Roosevelt enfatizou questões estratégicas. Dois anos depois, com o conflito europeu prestes a eclodir, Osvaldo Aranha encontrou uma disposição de negociação ainda maior. A certeza da guerra levantou aos Estados Unidos a necessidade de preparar-se política e economicamente, e assegurar o controle estratégico da América Latina. Para tanto, os estrategistas norte-americanos concluíram que os esforços de sua máquina de guerra deveriam estar voltados para os teatros de guerra europeu e asiático. Desta maneira, a missão brasileira deparou-se com ofertas no sentido de preparar também o Brasil economicamente para o eventual esforço de guerra. Duas foram as posi-

ções encontradas pelos representantes brasileiros. A primeira, vinda do Departamento de Estado, previa uma industrialização limitada financiada pelos Estados Unidos; a segunda, oriunda da Secretaria do Tesouro, pretendia apenas um saneamento na economia brasileira mediante empréstimos. De acordo com Moura, ambas as visões não tentavam qualquer tipo de alteração na posição do Brasil no cenário econômico internacional, ou seja, a de economia primário-exportadora³⁵. Entre estas prevaleceu a segunda, da Secretaria do Tesouro, apesar das pretensões brasileiras³⁶. Como assinalou Moura, o resultado mais importante da chamada Missão Aranha foi o acerto das viagens dos chefes de Estado Maior dos respectivos Exércitos. Contudo, a missão assinalou o momento de inflexão definitiva da equidistância em favor dos Estados Unidos. A partir de então foi empreendida ofensiva ideológica no sentido de quebrar as possibilidades do sistema de poder adversário e, ao mesmo tempo, impedir o desenvolvimento autônomo do aliado subordinado. Os norte-americanos temiam não somente a influência alemã – entre 1936 e 1939 o intercâmbio germano-brasileiro não parou de crescer, mesmo com a crise diplomática de 1938³⁷ – mas iniciativas de cunho nacionalista como as de Cárdenas no México³⁸. O governo Roosevelt elegera o Brasil como principal componente dos fins político-militares de defesa hemisférica³⁹.

A guerra eclodiu em setembro de 1939 e o Brasil declarou-se neutro, e quando esta neutralidade passou a ser pró Inglaterra e França, a Alemanha não protestou. O bloqueio naval inglês às embarcações alemãs eliminou, para os Estados Unidos, a presença comercial germânica na América Latina. Entretanto, durante os primeiros anos do conflito a vitória parecia pertencer aos alemães, o que fortalecia os germanófilos do

³⁴ Moura, *Op. Cit.*, p.96.

³⁵ Moura, *Op. Cit.*, p. 114-127.

³⁶ Corsi, *Op. Cit.*, p.102-103.

³⁷ Cervo e Bueno, *Op. Cit.*, p.223.

³⁸ Moura, *Op. Cit.*, p.113-114.

³⁹ *Idem*, p.144.

governo e, ao mesmo tempo, a capacidade de negociação com os Estados Unidos. Mesmo em guerra a Alemanha ainda tinha condições de oferecer o armamento e o projeto siderúrgico que, desde o início da década de 1940, tornaram-se a mola-mestra das negociações exteriores. O governo Vargas objetivava tais empresas mas o capital interno não tinha capacidade para concretizá-las⁴⁰. Recorrer ao capital externo era, pois, uma necessidade. O alinhamento brasileiro passou a funcionar como moeda de troca, e à medida que as hostilidades na Europa aumentavam, maiores tornavam-se as possibilidades de ganho em troca de tal alinhamento, ou seja, os maiores ganhos se deram no período de quebra da equidistância⁴¹.

Internamente, esta pressão para a obtenção do armamento tão esperado pelos militares contribuiu para a manutenção de seu suporte ao governo. Contudo, a guerra trouxe mudanças importantes para a economia brasileira. Como no conflito de 1914-1918, houve uma utilização intensiva do maquinário nacional e as reservas aumentaram significativamente, devido ao crescimento das exportações e à restrição das importações. A guerra alterou também as direções do comércio exterior, pois além de diminuir o nível de especialização da economia brasileira, trouxe a Inglaterra novamente ao posto de segundo comprador do país e aumentou o intercâmbio com países como a Espanha e a União Sul-Africana. Contudo, $\frac{3}{4}$ do comércio brasileiro permanecia em âmbito americano, sobretudo com os Estados Unidos e a Argentina.

O período entre 1940 e 1941 marcou o período mais intenso das negociações com os Estados Unidos. De fato, a questão agora não se centrava mais em alinhar-se aos norte-americanos ou alemães, mas em quando alinhar-se aos primeiros. Em setembro de 1940 negociou-se a liberação de verbas e tecnologia para a construção da Usina Siderúrgica de Volta Redonda – negociando-se também questões relativas ao café, ainda produto-chave nas exportações brasileiras. O ataque a Pearl Harbour, no ano seguinte,

assinalou a entrada dos Estados Unidos na guerra e a garantia do rearmamento do Exército brasileiro. Em suma, os dois grandes objetivos da política externa brasileira haviam sido alcançados. Entretanto, desaparecera a margem de negociação que desfrutara o Brasil nos anos anteriores. O alinhamento era necessário. O período de equidistância pragmática findara. A partir de então, a presença norte-americana crescerá como jamais crescera. Militarmente, os Estados Unidos conseguiram concessões para a utilização de bases do nordeste brasileiro – em função de sua posição estratégica com relação ao nordeste africano. Economicamente, o processo de industrialização fez aumentar a demanda por produtos norte-americanos. Entre fevereiro e março de 1942, a missão Souza Costa – este ministro da fazenda – firmou acordos de natureza militar, econômica e estratégica, muitos dos quais transcendiam o período em questão⁴². De fato, naquele ano já era possível antever a derrota alemã. Os intuitos dos estrategistas norte-americanos centravam-se então nas maneiras de consolidar o sistema de poder vencedor.

Em função da colaboração com os Aliados, submarinos alemães teriam torpedeado navios mercantes e de cabotagem brasileiros. Em agosto de 1942 o Brasil declarou Estado de Beligerância para com os países do eixo. Nos planos estratégicos norte-americanos a defesa hemisférica seria de sua responsabilidade, cabendo aos demais países do continente uma participação no esforço de guerra global mas sem participação de tropas⁴³. Ou seja, o papel do Brasil restringiria-se ao de fornecedor de matérias-primas, sobretudo minérios e borracha. Contudo, os oficiais brasileiros pressionaram no sentido de enviar tropas para o teatro de guerra europeu – algo que evidencia o crescente poder e influência dos militares no governo – objetivo concretizado quando o conflito estava em vias de terminar. O próprio oficialato reconhecia que a participação do Brasil no conflito não seria decisiva ou necessária, mas que tinha grande importância do ponto de vista moral e político⁴⁴. Assim sendo, a par-

⁴⁰ Corsi, *Op. Cit.*, p.86.

⁴¹ Moura, *Op. Cit.*, p.185.

⁴² Cervo e Buenn, *Op. Cit.*, p.240.

⁴³ Moura, *Op. Cit.*, p.147-148.

⁴⁴ Cervo e Buenn, *Op. Cit.*, p.241.

ticipação do Brasil na guerra decorreu mais por sua ação, pois os Estados Unidos consideravam suficiente a contribuição brasileira e a Inglaterra chegou mesmo a opor-se à presença brasileira. As tropas na Europa serviram, por fim, para uma maior participação nas conferências de paz. Após o término da campanha da Europa, Getúlio Vargas declarou, em junho de 1945, estado de beligerância com o Japão, com o intuito de prolongar o estado de guerra no país. Contudo, as conjunturas, tanto externa quanto internamente, já não eram mais as mesmas.

Ao final do conflito em 1945, a África estava desocupada, a Alemanha destruída, o poderio hemisférico dos Estados Unidos inequivocadamente consolidado. A política exterior brasileira não mais possuía qualquer elemento de negociação comparável àquelas de antes e de durante a guerra. Consolidara-se o centro hegemônico, a liderança política, militar e ideológica, a economia central. A política exterior ficou sob um grau de condicionamento e limitação muito superiores aos do período imediatamente anterior. Se a questão do comércio exterior nos anos 30 fora crucial para a recuperação econômica do país após a Crise de 1929 e fornecera ao Estado recursos materiais e políticos que lhe permitiram por em ação seus programas de governo, manter a estabilidade externa e definir sua posição no plano internacional; a partir do Estado Novo e, mais precisamente nos primeiros anos da década de 1940, seriam as questões do desenvolvimento industrial e da soberania nacional os elementos reguladores de tais aspectos. As mudanças de objetivos não alteraram, por sua vez, o caráter da diplomacia brasileira. Manteve-se o pragmatismo das relações e a busca por ganhos imediatos e palpáveis. Mesmo quando questões como siderurgia e armamento ganharam espaço destacado nas pautas de discussões das representações brasileiras, o aspecto econômico - leia-se as condições de comercialização do café - sempre estiveram presentes nas negociações. Ainda que durante os anos 30 e o início dos anos 40 o Brasil tenha sofrido transformações significativas, sua natureza e seu papel na dinâmica mundial pouco se alteraram. Pode-se, de fato, concluir que o pragmatismo da política

exterior brasileira pretendia ter uma visão longa, mas, pelo contrário, teve uma visão relativamente curta, buscando ganhos imediatos que pouco mudaram as condições do país no cenário internacional. Não se pode, é claro, legar apenas à política externa o sucesso ou o fracasso do país em termo internacionais, mas tal aspecto é parte integrante de um conjunto, no qual teve por vezes caráter determinante. A política externa do governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, foi pragmática frente às possibilidades que se colocavam, tendo, portanto, um projeto em permanente construção. O destaque de cada fator, a oportunidade de cada negociação, as limitações estruturais intransponíveis, todos esses elementos tiveram de ser considerados de maneiras diferentes em momentos diferentes. De saldo positivo restaram o projeto siderúrgico de Volta Redonda e os ganhos financeiros da época de guerra. Em contrapartida, como saldo negativo, restou o alinhamento definitivo, as amarras e a submissão incontestável.

Num período posterior, com as mesmas limitações estruturais mas outras condições conjunturais, se tentaria dar novos rumos à política externa brasileira - bem como ao próprio Brasil. As amarras do alinhamento e da guerra fria condenariam tal iniciativa ao fracasso.

Referências Bibliográficas

- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992.
- CORSI, Francisco Luiz. *Estado Novo: Política Externa e Projeto Nacional*. São Paulo: FAPESP/Ed. da UNESP, 2000.
- MOURA, Gérson. *Autonomia na Dependência - A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- SEITENFUS, Ricardo A. S. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942*. São Paulo: Ed. Nacional; Brasília: INL, 1985.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo, 1930-1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.