

**PENSANDO A POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA A PARTIR DO VARGAS
DOCUMENT: EXPECTATIVAS PARA AS
RELAÇÕES BRASIL-EUA NA GUERRA
FRIA (1951)**

Natália Abreu Damasceno

Doutoranda em História pela Universidade Federal de Santa Catarina. Bolsista Capes. Integrante do Laboratório de Estudos do Tempo Presente (LabTempo/UEM). E-mail: abreunatalia00@gmail.com

PENSANDO A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA A PARTIR DO VARGAS DOCUMENT: EXPECTATIVAS PARA AS RELAÇÕES BRASIL-EUA NA GUERRA FRIA (1951)

THINKING BRAZILIAN FOREIGN POLICY THROUGH THE VARGAS DOCUMENT: EXPECTATIONS FOR BRAZIL-US RELATIONS IN THE COLD WAR (1951)

Natália Abreu Damasceno

RESUMO

Este trabalho analisa o projeto de política externa idealizado por Getúlio Vargas em plenos anos iniciais da Guerra Fria a partir do exame do chamado *Vargas Document*. Elaborado em conjunto com uma comissão técnica, esse memorando traça um plano para o desenvolvimento do Brasil e expressa demandas, descontentamentos e expectativas a respeito das relações que se pretendia estabelecer com os Estados Unidos. Enviado para Washington em janeiro de 1951, o documento sinalizava interesses a serem defendidos pela delegação brasileira na IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos (março-abril de 1951). Dotado de tom prescritivo, o memorando nos permite pensar qual o pacto de cooperação econômica com os EUA era proposto pelo projeto político varguista num período em que o processo de consolidação da hegemonia estadunidense empurrava o Brasil, assim como outros países latino-americanos, em direção à busca de um “pragmatismo possível” para promover a modernização de suas economias. Como um observatório do pensamento político subjacente às elaborações da política externa varguista, a fonte nos ajuda a compreender o programa de desenvolvimento nacional defendido por Vargas, a sua relação com o capital privado e os caminhos da barganha empreendida em seu governo.

PALAVRAS-CHAVE:

Vargas Document; Relações Brasil-EUA; política externa.

ABSTRACT

This article analyses Getúlio Vargas' foreign policy project during the first years of Cold War through the study of the so called *Vargas Document*. Written along with a technical commission, this memorandum draws a plan for Brazilian development and expresses demands, discontent and expectations towards the relations with the United States. Sent to Washington in mid-January 1951, the document indicates the interests to be represented by the Brazilian delegation at the IV Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs (march-april 1951). Essentially prescriptive, the memorandum enables the understanding of the economic cooperation pact with the US that was proposed by Vargas' political project when the process of consolidation of United States hegemony pushed Brazil, like other latin-american countries, towards the aim for a “possible pragmatism” in order to develop their economies. As an observatory of the political thought behind Vargas's foreign policy, this document helps us to comprehend Vargas' national development program, its relations with private capital and the pathways of his Government's bargain.

KEY WORDS:

Vargas Document; Brazil-US relations; foreign policy.

Assim como nas análises historiográficas sobre o trabalhismo, o getulismo ou sobre o legado de Getúlio Vargas na República brasileira, não há consenso entre as produções intelectuais dedicadas a pensar a política externa empregada em seu governo democrático (1951-1954). A composição com forças políticas de orientações distintas para a elaboração e condução da política exterior brasileira gerou aparentes contradições nos discursos e práticas atrelados às relações internacionais do Brasil do período. Diante disto, muitas são as interpretações a respeito da ambiguidade de Vargas em relação ao seu modelo autonomista de desenvolvimento e às suas concessões à hegemonia do capital estadunidense¹. Independente dos dissensos, é evidente que o Segundo Governo Vargas lançou as bases de uma política externa comprometida com a busca por um novo padrão de inserção mundial para o Brasil calcado na promoção da industrialização e do desenvolvimento nacional (VIZENTINI, 1995).

A fim de pontuar brevemente algumas questões vitais para compreender esse controverso capítulo das relações internacionais brasileiras, este artigo se concentra na análise de um documento específico. Trata-se de um memorando destinado ao Departamento de Estado em Washington e enviado em 13 de janeiro de 1951 para Herschel Johnson, o embaixador dos Estados Unidos no Brasil. A sua versão traduzida para o inglês chegou ao órgão destinatário dois dias depois e, a partir de então, teve início um debate diplomático na burocracia estadunidense sobre quais deveriam ser as diretrizes das relações entre Brasil e Estados Unidos naquele contexto de início da Guerra Fria e de reestruturação dos objetivos frente a política global. No entanto, o que nos interessa nesse artigo é o conteúdo do *Vargas Document*, nome pelo qual ficou conhecido o memorando assinado pelo então presidente eleito do Brasil.

Elaborado por uma comissão técnica composta por nomes como Valentim Bouças, Luís Dodsworth Martins, San Tiago Dantas, Octávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, o memorando organiza os compromissos, desejos e expectativas sobre o tipo de cooperação a

¹ Em sua dissertação, Danilo Dálio (2009) faz um breve levantamento historiográfico no qual aponta algumas tendências desse debate. Segundo ele, produções que negam a existência do nacional-desenvolvimentismo ou que asseveram que Vargas foi mais um títere do imperialismo estadunidense disputam por espaço com interpretações que classificam a atuação da política externa de Vargas como anti imperialista e nacionalista radical. Já uma tendência mais recente, da qual nos aproximamos, busca superar essa dicotomia classificando a sua política externa como intermediária em relação a esses extremos. A postura do Brasil de Getúlio Vargas diante dos EUA, nessa perspectiva, seria a de barganhar um alinhamento pragmático, pressionando e cedendo ao mesmo tempo.

ser negociada na IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos² - realizada entre março e abril de 1951 - e a ser estabelecida com os Estados Unidos no novo mandato presidencial de Vargas. Assim, produzido às vésperas da posse do presidente eleito desde outubro de 1950 e no contexto dos preparativos da reunião dos chanceleres do hemisfério convocada por Washington, o *Vargas Document* tem um tom prescritivo e oferece propostas concretas de cooperação econômica e militar. Portanto, entendemos que uma análise cuidadosa - ainda que breve, dado o limitado escopo deste artigo - possibilita não apenas elencar objetivos e intenções declaradas por Getúlio Vargas no tocante às relações Brasil-EUA, mas também investigar as premissas, pressões e demandas conjunturais subjacentes ao que foi enunciado. Afinal, no que consistiam as pautas e os pleitos iniciais da administração de Vargas para os Estados Unidos? Que tipo de cooperação com esse país era desejada e vista como possível de ser estabelecida?

Antes de partirmos para as elaborações motivadas por estas perguntas, é necessário observarmos o contexto do pós Segunda Guerra Mundial que provocou redefinições nas relações Brasil-EUA, a fim de compreender os interesses e as dinâmicas que residiam no *background* das demandas expressas no memorando.

O pós-1945 foi um período não só de rearranjo da ordem mundial, como também de redefinição de prioridades tanto do Brasil quanto dos Estados Unidos. Segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2002), o fim do conflito fez emergir além da polaridade EUA e União Soviética, as tensões entre países hegemônicos e periféricos. Vitorioso da Segunda Guerra e produtor de cerca de 50% dos bens mundiais, os Estados Unidos reorientaram a sua política externa rompendo com uma longa tradição isolacionista. Preocupada em investir em alianças que garantissem a existência de mercados consumidores receptivos ao dólar e aos produtos estadunidenses, o abastecimento de materiais estratégicos em fluxo contínuo e o fortalecimento global do capitalismo capaz de inviabilizar avanços do comunismo, a política de Washington lançava diferentes programas de auxílio econômico, técnico e militar para diferentes regiões do mundo, conforme a função a elas atribuídas pelos *policymakers*

² A IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, também conhecida como Conferência de Washington, tinha o intuito de intensificar a identificação de países latino-americanos com o combate internacional ao comunismo. O objetivo era direcionar a cooperação militar regional e amenizar a sensação de negligência da qual se queixava a América Latina. Previstas pela Organização dos Estados Americanos, as reuniões de consulta tinham caráter emergencial e deviam possuir agendas restritas. A rigor, o programa da IV Reunião se organizou a partir de três pautas: a cooperação militar e política para a defesa da América, medidas para a segurança interna dos povos do hemisfério e cooperação econômica de emergência.

estadunidenses (HOGAN, 2007) (HOGAN, 1999). Nesse sentido, de um lado, para regiões consideradas de maior risco imediato de investidas comunistas, como a Europa devastada pela guerra e o Sudeste Asiático, houve um robusto plano de auxílio militar e econômico - como o Plano Marshall para países europeus - e a injeção maciça de capitais públicos. De outro, para regiões consideradas mais distantes dos interesses urgentes soviéticos, porém ainda relevantes no sentido de serem produtoras de matérias-primas e materiais estratégicos importantes para a indústria bélica, foram lançados programas mais modestos - no sentido de montante e modalidades de concessão de créditos - e com enfoque maior em garantir o fluxo de capitais privados, como foi o caso do Ponto IV para a América Latina, para alguns países do Norte da África e para o Oriente Próximo. (GILDERHUS, 2000).

No outro extremo do continente americano, na América Latina do pós-guerra, havia uma centralização das demandas nacionais em torno da aceleração do desenvolvimento econômico e da industrialização. Nesse processo, conforme pontua Luís Fernando Ayerbe (2002), observa-se a atribuição do papel de protagonista ao Estado. As prioridades gravitavam em torno da proteção do mercado interno frente a concorrência estrangeira e do monopólio da exploração dos recursos naturais considerados estratégicos. No Brasil, a entrada de capitais estrangeiros e a nacionalização da exploração de recursos minerais estavam na ordem do dia do debate político em torno dos caminhos que o país deveria seguir para modernizar-se (RAMOS, 1960).

Isto posto, o Segundo Governo Vargas foi um período marcado pelo estremecimento das relações bilaterais entre os dois gigantes da América. Os esforços para a consolidação do processo de industrialização, a política interna trabalhista e o discurso nacionalista de Getúlio Vargas foram fatores que acirraram tensões. À medida que o Brasil ia se modernizando, uma incipiente burguesia industrial questionava os parâmetros da diplomacia da agroexportação e reivindicava reajustes nas estruturas de poder (CERVO, 2001). Ainda que, segundo Visentini, essa onda de transformações se devesse “muito mais às necessidades do desenvolvimento do capitalismo no Brasil (como as estatizações de serviços públicos) do que a uma estratégia antiimperialista.” (VISENTINI, 2010, p. 211), as pressões das classes médias e das massas urbanas por mudanças eram vistas com desconfiança pelos Estados Unidos.

É importante salientar que, naquele contexto, governos que adotassem medidas nacionalistas que acabavam por diminuir o poder de intervenção dos EUA eram prontamente considerados inimigos da democracia, da liberdade e do capitalismo por importantes

elaboradores da política externa estadunidense (MUNHOZ, 2010). Assim, nesse período de gênese da Guerra Fria, os Estados Unidos pressionavam países latino-americanos por meio da promessa de auxílio econômico e militar e da supervalorização de uma suposta ameaça comunista na América Latina, a fim de estabelecer sua hegemonia sobre o restante do continente e afastar governantes cujas inclinações não eram compatíveis com os interesses estadunidenses (LIVINGSTONE, 2009).

Entretanto, no imediato pós-guerra, o Brasil estava sob a influência política, econômica e cultural dos EUA, fruto do bem sucedido projeto da Política de Boa Vizinhança³. Depois de ter lutado ao lado dos Aliados no conflito mundial e de ter democratizado as suas instituições após a queda do Estado Novo, o Brasil esperava recompensas pelo esforço de guerra e cumplicidade com o seu maior parceiro continental. Deste modo, a idéia de ocupar um lugar especial nas relações internacionais em consequência da participação brasileira na guerra era tida como realidade inevitável em círculos diplomáticos, militares e burocráticos do Brasil (MOURA, 2012). Tais expectativas, que incluíam a esperança de um apoio estadunidense substancial ao desenvolvimento econômico brasileiro, foram frustradas tão logo as contrapartidas ao alinhamento quase automático do presidente Dutra (1946-1950) foram se mostrando insuficientes, e sofreram forte golpe com o anúncio do Ponto IV⁴ por Truman em 1949.

Diante disso, apesar das divergências entre forças políticas internas mais nacionalistas/progressistas e outras mais pró-EUA/conservadoras (D'ARAÚJO, 1992), os planejadores da política externa de Vargas viam-se no dilema de como empreender uma

política que preserve a autonomia nacional na definição de objetivos e de tomada de decisões, num contexto de extrema vulnerabilidade econômica no setor externo [necessidade de capital estrangeiro para investimento na infra-estrutura requerida

³ Antonio Pedro Tota entende a Política da Boa Vizinhança como uma primeira investida mais efetiva do projeto de americanização. Esse projeto consistia na implantação do “americanismo” na América Latina, definido por Tota como “uma ideologia programática, em que o sufixo –ismo tinha se transformado num poderoso armamento intencional, com o claro objetivo de suplantar outros –ismos, autóctones ou não.” (TOTA, 2000, p. 19). A infiltração dos “–ismos” da americanização se deu tanto por associações e símbolos carregados de ideologia, quanto pela construção de vias concretas de acesso para que a convicção da superioridade militar estadunidense e da visão dos EUA como “modelo civilizatório” pudessem se estabelecer. Desta forma, como afirma Gerson Moura, “os interesses nacionais e internacionais dos Estados Unidos foram apresentados ao restante do continente como expressão da ‘colaboração hemisférica’.” (MOURA, 2012, p. 253)

⁴ No ano de 1949, dois importantes programas de auxílio externo foram aprovados nos EUA. O *Mutual Assistance Act*, que mobilizou recursos de cerca de 1,3 bilhões de dólares entre concessões e empréstimos de capitais públicos e privados dos Estados Unidos; e o Ponto IV, o qual era voltado para assistência técnica e contava com uma quantidade mínima de capitais públicos estadunidenses. A América Latina esteve apenas contemplada pelo Ponto IV. (MUNHOZ, 2010)

pela industrialização], contrariando os interesses do país que comanda a política internacional e a economia mundial [...] (AYERBE, 2002, p. 77).

O tom incisivo e o conteúdo do *Vargas Document* são representativos da postura que Vargas pretendia assumir, quando empossado presidente, diante dessa incompatibilidade de interesses entre os países. Era preciso barganhar uma margem de manobra no imperativo estadunidense por uma América Latina militarmente mobilizada contra o comunismo e de portas abertas e livre de restrições para o capital dos Estados Unidos. Destarte, antes da sinalização de qualquer pauta ou pleito de cooperação econômica, o memorando expressa que Getúlio Vargas tinha o desejo de continuar a “política de cooperação e lealdade” que se traduziu em uma “colaboração íntima e sincera, tanto na esfera econômica quanto na militar” durante a Segunda Guerra Mundial (JONHSON, 1951, p.1)⁵. Mais adiante, acrescenta-se que

Os eventos políticos que se sucederam ao fim daquela guerra, e que continuaram a se desenrolar, deixando apreensivos aqueles que têm responsabilidades de governo, tornou imperativo o fortalecimento dos laços entre os países americanos.” (JONHSON, 1951, p. 1)

Vemos, então, que a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial, ou uma memória que se consolidou nacionalmente sobre ela, constituiu um importante ponto de referência nas projeções a respeito do tipo de relações que se desejava estabelecer com os Estados Unidos⁶. Além de ser o evento sobre o qual se sustentaram as esperanças de “relações especiais” com os EUA, era instrumentalizado no memorando como um recurso argumentativo para inspirar confiança no retorno de Vargas ao poder. Ora, este “velho amigo” de Washington estava interessado em resgatar aqueles mesmos termos da amizade “íntima e sincera” de outrora. Por meio deste documento, essa figura já familiar aos EUA, afiançava que não decepcionaria o seu parceiro, e mais, que estava comprometido com o fortalecimento dessa amizade continental.

Vale ressaltar que a Guerra da Coreia havia eclodido há poucos meses do envio deste documento com a entrada da China no conflito em 25 de junho de 1950, o que intensificou as apreensões a respeito da expansão comunista e da possibilidade de uma Terceira Guerra Mundial (GILDERHUS, 2000). Assim, na iminência de um possível novo período de guerra,

⁵ Todas as citações diretas de documentos originalmente em inglês presentes neste artigo são traduções nossas para o português.

⁶ Em nossas pesquisas, constatamos que o uso da participação brasileira na Segunda Guerra Mundial como ponto de referência para argumentar em favor de auxílio econômico estadunidense para o Brasil foi um recurso extensamente utilizado não só na esfera diplomática, mas também no debate político promovido pela imprensa brasileira.

as relações Brasil-EUA de pouco menos de dez anos atrás representavam o passado a ser recuperado e restituído. Almejava-se as concessões estadunidenses que favoreceram a construção da usina de Volta Redonda em 1941, o treinamento e aparelhamento das Forças Armadas brasileiras que possibilitaram o envio de forças expedicionárias para a guerra e, por isso, desejava-se também um papel de maior proeminência nas decisões e deliberações internacionais (MOURA, 2012).

Devido a intensidade das tensões geradas, o conflito coreano “despertou na Casa Branca a necessidade de mobilizar o apoio da América Latina para suas incursões no *front* asiático.” (DÁLIO; MIYAMOTO, 2018, p. 58). Aliás, em 14 de julho de 1950, o governo dos EUA, por meio da ONU, já havia notificado o Brasil da necessidade urgente de tropas para a Coreia (HILTON, 2015). Ou seja, sabia-se que, novamente, Washington se voltava à América Latina em busca de cooperação militar. Inclusive, desta vez, havia um aparato institucional voltado para as questões de cooperação militar e econômica do hemisfério, a saber, o Tratado Inter-Americano de Ajuda Recíproca (TIAR), de 1947 e a Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948. Ambos consolidavam o sistema interamericano sob a hegemonia e tutela dos Estados Unidos, especialmente no que dizia respeito a segurança e defesa interna e externa das nações latino-americanas (VIZENTINI, 2003).

Segundo Gerald K. Haines, a materialização do panamericanismo por meio dessas duas iniciativas no fim dos anos de 1940 traçava um paralelo de continuidade com a Doutrina Monroe e com a Política de Boa Vizinhança mediante o mesmo objetivo de fechar o continente americano sob o domínio de Washington. De fato, esses instrumentos de fortalecimento regional eram frequentemente utilizados pelos EUA para pressionar os demais países a expulsar ideologias e teorias econômicas estrangeiras ou incompatíveis com os interesses estadunidenses (HAINES, 1989).

Como um corolário desse processo, a convocação da potência continental para a realização da IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, tinha entre seus principais objetivos mobilizar a cooperação militar e angariar o envio de tropas latino-americanas para a Coreia. Em relatório interno produzido e finalizado entre o Departamento de Estado e o de Defesa em Washington, lê-se que “Os EUA estão particularmente ansiosos para obter apoio e participação das 20 repúblicas americanas. A Reunião de Consulta é uma excelente oportunidade de ‘redespertar’ e estimular esse tipo de apoio e participação”,

sobretudo na situação de “emergência que é o motivo básico pelo qual a reunião está sendo promovida” (FOREIGN, 1951, p. 958-59).

A respeito desse contexto, Danilo Dálio (2009) defende que, uma vez que as tropas brasileiras e os materiais estratégicos nacionais se tornaram importantes e urgentes para os Estados Unidos, a Guerra da Coreia se configurou como uma oportunidade de barganha e abriu brechas para renegociar as bases da cooperação com Washington. Além disso, na condição de tradicional mediador das relações no hemisfério e promotor do panamericanismo na região (BUENO, 2018), o Brasil era visto pelos EUA como um dos principais países a ser convencido do envio de tropas, já que a colaboração brasileira “imprimiria legitimidade às requisições da superpotência a outros países do continente.” (DÁLIO, 2009, p. 72). Portanto, era esperado não só que o Brasil aceitasse o envio de tropas, mas que a sua decisão fosse anunciada na Reunião para que pudesse gerar um “efeito importante” e influenciar o “curso futuro dos acontecimentos.” (WHITE, 1951, p. 2)

Desta forma, uma vez que o *Vargas Document* havia sido produzido em resposta a uma comunicação do Departamento de Estado sobre a definição da agenda da IV Reunião de Consulta, o memorando havia sido preparado para barganhar e expor as condições brasileiras para que os interesses estadunidenses fossem atendidos. Para o chanceler João Neves da Fontoura⁷, nomeado antes mesmo da posse de Vargas, “o memorando retratava fielmente as necessidades do Brasil e, para além disso, representava o esforço de não permitir que as mesmas fossem rejeitadas pelo governo norte-americano [...]”. Ademais, Fontoura afirmava que “Americano não entende senão linguagem realista e precisa, melhor ainda traduzida em dólares” (DÁLIO, 2009, p. 76).

Em vista disso, no documento, afirma-se que o Brasil está disposto a cooperar com os Estados Unidos na Reunião de Consulta com a condição de que a mobilização para a defesa interna e externa do continente solicitada não diminua substancialmente as “possibilidades imediatas e futuras de desenvolvimento e produção” brasileiras (JONHSON, 1951, p.1). Outrossim, sustenta-se que

a boa vontade do Governo do Brasil de contribuir com matérias-primas nacionais para a economia de emergência dos EUA deve ter contrapartida na boa vontade do Governo do Estados Unidos de dar prioridade na concessão de produtos

⁷ É interessante pensar que após a sua vitória eleitoral de 1950, Vargas indicou um indivíduo com posições pró-EUA e comprometido com interesses econômicos estrangeiros para o cargo de Ministro das Relações Internacionais. Em janeiro de 1951, João Neves da Fontoura foi nomeado presidente da Companhia Ultragás, associada à petrolífera estadunidense *Standard Oil Company*. (VIZENTINI, 2010)

manufaturados e de créditos de médio e longo prazo para a imediata execução de um programa de industrialização e de obras públicas, aos quais os principais esforços do governo brasileiro estarão dedicados. (JOHNSON, 1951, p. 2)

Para além do “toma-lá-dá-cá” proposto em relação aos planos de Washington para a segurança do continente americano e de todo o mundo capitalista, Vargas e sua equipe teceram críticas à assimetria do tratamento dispensado pelos Estados Unidos ao Brasil no tocante a assuntos econômicos. Eles alegaram que os investimentos estadunidenses “excessivamente tímidos” no Brasil durante a última década estavam em descompasso com o “valor da cooperação brasileira” e com a crescente estabilidade do país. Ainda, atribuíram responsabilidade ao Governo dos EUA pelo fluxo insatisfatório de capitais para o Brasil e o acusaram de negligência: “Para intensificar o fluxo de capital privado é necessário que o Governo dos EUA lhe dê estímulo oficial e não discrimine o Brasil diante das medidas de cooperação que têm sido adotadas em outras partes do mundo.” (JOHNSON, 1951, p. 2).

Mais adiante, o memorando aponta algumas contradições do internacionalismo liberal de Truman e sua *Open Door Policy*⁸. Desaprova, por exemplo, as restrições artificiais impostas pelos Estados Unidos aos preços dos exportados brasileiros, principalmente o café. Argumenta que o café era o principal produto gerador de capital doméstico capaz de absorver e dar suporte à ajuda que vinha de fora, pois era o produto que equilibrava as contas com os EUA. Por isso, o documento afirma categoricamente que “Qualquer política que não respeita preços reais, como os que o café tem alcançado numa economia de livre mercado, será contrária ao desenvolvimento do país” (JOHNSON, 1951, p. 2). De maneira semelhante, Vargas e sua equipe criticaram os obstáculos legais e fiscais do Governo estadunidense que minavam iniciativas de colaboração com o Brasil e as taxas cobradas sobre o capital emigrante. Questionaram, por fim, a necessidade de existirem políticas rígidas de proteção fiscal em um país com o mais alto grau de expansão econômica da história.

Perante o tom categórico tanto das críticas quanto das propostas de cooperação, é possível constatar que havia um otimismo em relação ao poder de barganha brasileiro e grandes expectativas de reposicionar o Brasil de maneira a colocá-lo mais próximo do ideal de “relações especiais” com os EUA. Nessa perspectiva, os interesses político-militares dos Estados Unidos para a América Latina, intensificados com a contingência da Guerra da

⁸ Open Door Policy refere-se à chamada “política de portas abertas”, uma diretriz liberal da política externa estadunidense que preconiza a abertura dos mercados mundiais para o dólar e para as mercadorias exportadas pelos EUA.

Coréia, eram vistos como o caminho para a barganha brasileira. Conforme sustenta Monica Hirst (1990),

O Brasil manifestava, assim, uma diferença significativa entre seus posicionamentos no campo econômico e no político: ao mesmo tempo que atuava com energia, denunciando o caráter assimétrico das relações econômicas dos Estados Unidos com a América Latina, sustentava, com respeito aos temas políticos, uma posição de inquestionável alinhamento ao governo norte-americano. (HIRST, 1990, p. 24)

Ciente da inviabilidade de um processo de desenvolvimento desvinculado dos interesses mundiais, Vargas entendia que era preciso adaptar-se ao “vocabulário da Guerra Fria”. Por isso, mesmo as tais “relações especiais” almejadas no imediato pós-guerra precisavam sofrer adaptações. Se, por motivos estratégicos da Casa Branca, o que havia de disponível para o Brasil eram capitais privados, auxílio técnico por meio do Ponto IV e empréstimos via Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e via Export-Import Bank of Washington (Eximbank), a barganha se orientaria no sentido de expandir ao máximo essa cooperação econômica unilateralmente proposta pelos Estados Unidos. Não era o tão sonhado Plano Marshall para a América Latina, mas na perspectiva de Vargas e da sua equipe de planejadores, era preciso lutar para que esses empréstimos e auxílio técnico pudessem constituir um plano de cooperação econômico sólido, estável e de longo prazo.

É nessa circunstância de necessidade inquestionável da entrada maciça de capitais privados estrangeiros para a promoção do desenvolvimento e da industrialização do Brasil que o recém eleito presidente buscava pavimentar o caminho das suas negociações. Já que esses capitais operavam pela lógica do *self-help*, ou seja, os recursos emprestados e investidos “estavam condicionados ao levantamento equivalente de recursos internos à economia brasileira.” (RIBEIRO, 2012, p. 115), Vargas barganhava condições para que esse capital doméstico pudesse mais facilmente atrair o auxílio externo. Como vimos anteriormente, isso foi feito por meio do pleito de estímulo por parte de Washington ao fluxo de capitais privados e pelas críticas às restrições impostas aos preços do café nacional. Assim, as duras críticas tecidas pelo memorando não podem ser interpretadas como expressão de hostilidade e repulsa aos Estados Unidos, mas, pelo contrário, como uma forma de barganhar as condições para que a atenção - e os recursos - estadunidenses pudessem ser atraídos para o desenvolvimento brasileiro.

Essa mesma lógica é capaz de explicar o fato de que no mesmo documento em que contradições da política de portas abertas de Washington são apontadas, há um desejo expresso de estreitamento de laços e a manifestação de uma simpatia pela “criação de um organismo americano-brasileiro, com burocracia reduzida e eficiente, responsável por coordenar, no nível técnico-financeiro, uma política de cooperação entre os dois países” (JOHNSON, 1951, p. 3). O fato é que, ainda que a cooperação oferecida pelos Estados Unidos tivesse gerado frustração, as negociações apontavam para esforços de institucionalização de parcerias, pois

O interesse político do governo brasileiro neste contexto era o de assegurar a extensão dos benefícios do Ponto IV (que haviam sido muito limitados para a América Latina), para um projeto global de desenvolvimento econômico do país.” (HIRST, 1990, p. 17).

Em decorrência disto, o que estava sendo negociado neste trecho do memorando é o que futuramente ficou conhecido como Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU)⁹, cuja função, junto com os empréstimos prometidos por agências estadunidenses era a de “atrair mais ainda o Brasil para a colaboração militar e política com os Estados Unidos, haja vista o intento dos norte-americanos que tropas brasileiras fossem enviadas para o combate na Ásia [...]” (RIBEIRO, 2012, p. 115). Para o Brasil, ainda que não fosse o desejado plano amplo de impulsionamento do desenvolvimento e industrialização, a CMBEU representou uma forma de reaparelhar a infraestrutura do país a partir de um conjunto coordenado de investimentos destinados a sanar os obstáculos para o crescimento econômico. Em tempos em que a tônica da política externa dos EUA era a defesa nacional, a contrapartida do fornecimento de minerais estratégicos brasileiros ajudava a explicar a existência da CMBEU.

À primeira vista, há uma aparente contradição gerada pela defesa da criação de uma Comissão que estimulava investimentos privados nacionais e estrangeiros na exploração dos recursos minerais e de matéria-prima brasileiros vindo de um presidente sabidamente munido de forte discurso nacionalista e eleito sob o mote “O Petróleo é Nosso” (BANDEIRA, 1973). No entanto, observando o teor estratégico subjacente a essas demandas expressas no

⁹ A criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi proposta ainda no governo Dutra, quando haviam se intensificado as tensões entre Brasil e EUA. No entanto, a CMBEU foi instalada em 1951, composta por técnicos e economistas de ambos os países que formulariam projetos para serem submetidos a instituições financeiras, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco de Exportação e Importação (Eximbank). As prioridades que orientariam os rumos da CMBEU, segundo o governo brasileiro, seguiria os pontos de estrangulamento ao desenvolvimento indicados pelo relatório ABBINK de junho de 1949, como a melhoria nos sistemas de transporte para o escoamento da produção e a exploração dos recursos minerais para a geração de energia.

memorando, percebemos como a contingência do início da Guerra Fria deslocou o direcionamento da política externa brasileira de expectativas de investimentos robustos dos EUA ao desenvolvimento do Brasil para expectativas de que investimentos de capitais nacionais e estrangeiros pudessem mesclar-se sob a coordenação do Estado.

Fornecendo um direcionamento concreto aos capitais pleiteados, o *Vargas Document* era concluído com uma ambiciosa lista de quatorze itens para os quais esperava-se apoio direto ou indireto dos Estados Unidos por meio de suprimentos de médio a longo prazo de financiamento. Dentre os projetos destacados, encontram-se planos relacionados a setores básicos da economia brasileira como: plantas hidrelétricas, refinarias de petróleo, melhorias nos transportes, portos e ferrovias e estabelecimento de indústrias de capital misto para possibilitar a exportação não apenas de matérias-primas, mas também de produtos manufaturados. (JOHNSON, 1951)

Nesses termos, é possível dizer que o apelo estadunidense por cooperação militar motivado pela Guerra da Coreia foi visto como uma oportunidade de pleitear uma reciprocidade econômica que não havia sido alcançada no pós-1945. Ainda que, no fim das contas, as tropas brasileiras não tenham sido enviadas para o conflito no Oriente, a necessidade estadunidense de apoio latino-americano foi instrumentalizada para barganhar garantias de créditos, maquinaria e infraestrutura necessária para impulsionar a industrialização brasileira (HILTON, 2015). De acordo com essa barganha, os minerais energéticos tinham que ser vendidos a bons preços e com a condição de que também houvesse a instalação de fábricas no Brasil dedicadas à defesa nacional, que também seria, a defesa dos EUA (BANDEIRA, 1973).

À guisa de conclusão, é importante pontuar que cada aspecto do projeto de cooperação econômica exposto no memorando é passível de análise meticulosa, pois por tratar-se de uma situação de negociação em que diferentes projetos políticos estavam em disputa e ao sabor de pressões estruturais e conjunturais, os argumentos e os termos em que a parceria Brasil-EUA foram pensados como possíveis ou como desejados, adquirem singular importância. De maneira breve, esse artigo objetivou mostrar como a partir da investigação de um documento específico é possível lançar um olhar interpretativo mais complexo e atento às nuances para o tão controverso Segundo Governo Vargas. Escapar de explicações que amarram a política externa de Vargas a relações simplesmente de causas e efeitos ou do binômio submissão/autonomia em relação aos Estados Unidos é um movimento necessário.

Ao sugerir o potencial frutífero da análise dos fragmentos que compõem o desenrolar ou mesmo o processo de elaboração dos projetos de cooperação, entendemos o exame de documentos específicos como uma forma de valorizar e considerar a maneira como agentes “vêm as diferentes situações e as possibilidades que surgem a cada circunstância, enredada por fatores internos e externos, e como justificam suas ações em vista de suas propostas de governo.” (DALIO, 2009, p.22). Para além da perspectiva estrutural e que parte em busca de padrões capazes de explicar fenômenos amplos, é preciso estarmos atentos à influência daquilo que é contingencial, daquilo que tem o poder de envergar a rigidez dos projetos de política exterior e que geram as aparentes “contradições” entre discursos e práticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da Hegemonia**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

BANDEIRA, Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil** (dois séculos de história). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina: Velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001. pp. 23-144.

DALIO, Danilo José. **A barganha nacionalista-pragmática: a política externa do Segundo Governo Vargas para os Estados Unidos (1951-1954)**. Dissertação (mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Campinas, 2009.

DALIO, Danilo José; MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a Conferência de Washington (1951). **História**, Franca, v. 28, n. 2, p. 57-78, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 jul. 2018.

DALIO, Danilo José; MIYAMOTO, Shiguenoli. O Governo Vargas e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. In: **Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp**. v.2, n.1. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/62>>. Acesso em 11/11/2014.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. **O Segundo Governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política**. 2 ed. São Paulo: Ática, 1992.

GILDERHUS, Mark T. **The second century: U.S.-Latin American relations since 1889**. Wilmington, DE: Scholarly Resources, 2000.

HAINES, Gerald K. **The Americanization of Brazil: A Study of U.S. Cold War Diplomacy in the Third World, 1945-1954**. Wilmington: Scholarly Resource, Inc., 1989.

HILTON, Stanley E. The United States, Brazil, and the Cold War, 1945-1960: End of the special relationship. In: **The Journal of American History**, Oxford, vol. 68, no. 3, pp. 599-624, dez. 1981. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/1901941>>. Acesso em 29/10/2015.

HIRST, Monica. **O pragmatismo impossível: a política externa do Segundo Governo Vargas (1951-1954)**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação Histórica Contemporânea do Brasil, 1990.

HOGAN, Michael J. (org.). **The Ambiguous Legacy**. U.S. Foreign relations in the 'American Century'. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

HOGAN, Michael J. **A Cross of Iron**. Harry Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

LIVINGSTONE, Grace. **America's Backyard**: The United States & Latin America from the Monroe Doctrine to the War on Terror. New York & London: Zed Books, 2009.

MOURA, Gerson. **Relações exteriores do Brasil: 1939-1950**. Mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

MUNHOZ, Sidnei J. Na gênese da Guerra Fria: os EUA e a repressão ao comunismo no Brasil. In: MUNHOZ, Sidnei J.; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. (orgs.). **Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI**. Maringá: Eduem, 2010.

RAMOS, Plínio de Abreu. **Brasil, 11 de novembro**. São Paulo: Editora Fulgor, 1960.

RIBEIRO, Thiago Reis Marques. **Das missões à comissão**: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da 'Missão Abbink' (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953). Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2012.

TOTA, Antônio Pedro. **O imperialismo sedutor**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. Do nacional-desenvolvimentismo à Política externa independente (1945-1964). In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs.). **O Brasil Republicano**. O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

VIZENTINI, Paulo G. O Populismo e as relações Brasil-EUA (1945 a 1964): a dialética do alinhamento e da autonomia. In: MUNHOZ, Sidnei J. ; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. (orgs.). **Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI**. Maringá: Eduem, 2010.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **Relações internacionais e desenvolvimento**: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964). Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1995. (280p.)

Fontes Consultadas

JOHNSON, Herschel. Telegraph Branch Confidential. Embaixada dos Estados Unidos (Rio de Janeiro) para Secretary of State, 15 de janeiro de 1951. (National Archives Microfilm Publication M1489, rolo 1, fotogramas 375-379). Records of the Department of State relating to Internal Affairs of Brazil. 1950-1954. National Archives at College Park, College Park,

MD. Digital Acervo digital da CDO/LabTempo. Comcap-Complexo de Centrais de Apoio à Pesquisa da Universidade Estadual de Maringá, Brasil.

WHITE, Ivan B. Top Secret. Suggested comments to be made in Mr. Miller's talk with President Vargas in pursuance of Vargas' communication of January 15, 1951. 6 de fevereiro de 1951. (National Archives Microfilm Publication M1489, rolo 1, fotogramas 477-800). Records of the Department of State relating to Internal Affairs of Brazil. 1950-1954. National Archives at College Park, College Park, MD. Digital Acervo digital da CDO/LabTempo. Comcap-Complexo de Centrais de Apoio à Pesquisa da Universidade Estadual de Maringá, Brasil.

FOREIGN Relations of United States 1951, Volume II, The United Nations; The Western Hemisphere, eds. Ralph R. Goodwin, David W. Mabon, David H. Stauffer (United States Government Printing Office Washington 1976), Document 621. Disponível em: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v02/d621>>. Acesso em 23/03/2019

Artigo recebido em maio de 2019. Aprovado em julho de 2019.