

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**RENATO SARAIVA**

**POLÍTICA INTERNACIONAL, INDUSTRIALIZAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO: UMA ANÁLISE DO  
DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO**

**Porto Alegre**

**2016**

**RENATO SARAIVA**

**POLÍTICA INTERNACIONAL, INDUSTRIALIZAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO: UMA ANÁLISE DO  
DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Milan

**Porto Alegre**

**2016**

**RENATO SARAIVA**

**POLÍTICA INTERNACIONAL, INDUSTRIALIZAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO: UMA ANÁLISE DO  
DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Marcelo Milan – Orientador

UFRGS

---

Prof. Dr. Andrés Ferrari Haines

UFRGS

---

Prof. Dr. José Miguel Quedi Martins

UFRGS

## AGRADECIMENTOS

“A Estrutura do Eu já é, desde o início, uma estrutura social e (...) a ideia do Eu como individualidade simplesmente contraposta à universalidade da estrutura social é rapidamente posta em cheque a partir do momento em que compreendemos, de maneira correta, o que está em jogo na gênese do processo de individualização de Eus socializados”.

(SAFATLE, Vladimir. Curso de Introdução à Fenomenologia do Espírito de Hegel).

“A consciência-de-si é em si e para si quando e porque é em si e para si para uma Outra: quer dizer, só é como algo reconhecido”.

(HEGEL, Georg. W. F. A Fenomenologia do Espírito).

Estes agradecimentos não cumprem mera formalidade, mas um reconhecimento sincero do contexto, das relações, e das pessoas que foram fundamentais para minha formação acadêmica e pessoal, conforme as citações pretenderam indicar.

Assim, em primeiro lugar, é necessário agradecer à República Federativa do Brasil, e particularmente à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela oportunidade de um ensino público e de qualidade. Assim como ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e à Presidenta Dilma Rousseff pelos seus esforços para o desenvolvimento de um Brasil com justiça social, como com o Sistema de Cotas, com a reserva de vagas para estudantes de escola pública, que possibilitou minha entrada na Universidade.

Aos professores e professoras que marcaram minha trajetória acadêmica. Analúcia Danilevicz Pereira, Érico Esteves Duarte, André Reis da Silva, Jacqueline A. Haffner, Luis Dario Ribeiro, André Moreira Cunha, Marco Cepik, Paulo Visentini, e tantos outros. Não podendo não deixar em destaque o professor Ronaldo Herrlein Jr., meu primeiro orientador em pesquisa, grande amigo, com o qual tive uma das melhores experiências acadêmicas com a Iniciação Científica. E a professora Gláucia Campregher, cuja Introdução à Economia e à dialética hegeliana marcou profundamente minha formação.

Ao meu orientador no trabalho de monografia, Marcelo Milan, pela paciência e dedicação nesse tortuoso último capítulo da graduação. E aos professores participantes da banca, pelos comentários e sugestões, Andrés Ferrari Haines e José Miguel Quedi Martins, a quem agradeço especialmente, como minha principal referência em Relações Internacionais e Estudos Estratégicos ao longo da graduação. Quaisquer erros e omissões, são, no entanto, de minha inteira responsabilidade.

Aos funcionários da Universidade, principalmente à Fabiana Westphalen, pelo seu exemplo de dedicação, atenção e carinho.

À minha família, e especialmente aos meus pais, Renato Marques Saraiva e Marizene Antunes Nunes, que deram toda estrutura para minha formação pessoal, sem a qual não poderia ter ido tão longe.

Aos meus amigos desde o Ensino Médio, que representam assim uma feliz continuidade em minha evolução, Lucas Nunes Lopes (o Bilbo), e Victor Olinho Duarte (o Vitinho).

Aos companheiros e companheiras do Movimento Mudança, do Coletivo Cantamos Porque Gritar só Não Basta!, e da Juventude do PT Amplo e Democrático, que marcaram minha formação política, essencial para minhas reflexões acadêmicas.

Aos companheiros do Chasque, projeto que permitiu conciliar e retomar minha experiência com a música mesmo em meio à graduação.

Finalmente, ao meu amorzinho, Thainá R. de Oliveira, que esteve comigo durante todo o processo de realização da monografia, desde o Projeto. Nosso ano juntos foi o alívio de muitas dificuldades nessa última etapa da graduação. “Vem adoçar a minha vida, menina. Adoça o coração, pra suportar o peso na mão – o salgado da vida”.

## RESUMO

Este trabalho tem como tema mais geral a importância da política internacional no processo de industrialização e de desenvolvimento tecnológico do Brasil, no período de 1930 a 1985. Sendo seu objetivo geral analisar a importância das relações internacionais neste processo. Para isso, se realiza dois estudos de caso, focados nas relações do Brasil com os Estados Unidos e a Alemanha. Um estudo de caso sobre a importância do contexto da Segunda Guerra Mundial, e da política externa de barganha de Getúlio Vargas entre os Estados Unidos e a Alemanha, para a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce. E outro sobre a importância do contexto da Guerra Fria e da posterior ascensão alemã, assim como do princípio de universalização da política externa brasileira e de não alinhamento automático aos Estados Unidos, para o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro. O problema de pesquisa que move o trabalho pode ser sintetizado na seguinte questão: a dinâmica de competição interestatal - marcada pela transição hegemônica da Grã-Bretanha para os Estados Unidos e pelas duas Guerras Mundiais e, posteriormente, pela Guerra Fria - influenciou a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce e o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro?

**Palavras-chave:** Desenvolvimentismo brasileiro; Política internacional; Desenvolvimento econômico; Competição interestatal.

## ABSTRACT

This work has as its general theme the importance of international politics in the process of industrialization and technological development in Brazil, from 1930 to 1985. Its general objective is to analyze the importance of international relations in this process. For this, two case studies are carried out, focusing on Brazil's relations with the United States and Germany. A case study on the importance of the context of World War II, and Getulio Vargas' barter foreign policy between the United States and Germany, for the creation of Companhia Siderúrgica Nacional and Companhia Vale do Rio Doce. And another on the importance of the context of the Cold War and the subsequent rise in Germany, as well as the principle of universalization of Brazilian foreign policy and non-automatic alignment to the United States for the development of the Brazilian Nuclear Program. The problem of research that moves the work can be summarized in the following question: the dynamics of interstate competition - marked by the hegemonic transition from Great Britain to the United States and the two World Wars and then by the Cold War - influenced the creation of Companhia Siderúrgica Nacional and Companhia Vale do Rio Doce and the development of the Brazilian Nuclear Program?

**Keywords:** Brazilian developmentism; International politics; Economic development; Interstate competition.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2. INDUSTRIALIZAÇÃO E POLÍTICA INTERNACIONAL: UMA REVISÃO TEÓRICA. ....</b>	<b>15</b>
2.1 O Paradigma do Desenvolvimentismo.....	15
2.2 Teorias das relações internacionais.....	21
2.3 Em busca de uma síntese teórica: política externa, desenvolvimento, e inserção internacional.....	30
<b>3. INDUSTRIALIZAÇÃO E TRANSIÇÃO HEGEMÔNICA NA ERA VARGAS (1930-1945): A CONQUISTA DA SIDERURGIA E MINERAÇÃO.....</b>	<b>34</b>
3.1 O contexto internacional e nacional da década de 1930.....	34
3.2 A deflagração da Segunda Guerra Mundial: da neutralidade ao alinhamento brasileiro aos Estados Unidos.....	38
3.3 A negociação e a construção da Companhia Siderúrgica Nacional e da Vale do Rio Doce.....	42
<b>4. DESENVOLVIMENTISMO E RIVALIDADE EMERGENTE: O PROGRAMA NUCLEAR BRASILEIRO (1951-85).....</b>	<b>47</b>
4.1 As origens do Programa Nuclear: das pesquisas acadêmicas à política nuclear do Almirante Álvaro Alberto.....	49
4.2 A construção de Angra-1 e o Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental.....	51
<b>5. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>58</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>62</b>



## 1. INTRODUÇÃO

Após o fim da Guerra Fria, com a queda dos regimes socialistas do Leste Europeu e a dissolução da União Soviética, se fortaleceu uma espécie de novo Idealismo, representado, em última instância, pela tese de Francis Fukuyama, do “Fim da História”. Tal tese afirmava que o período histórico de oposição ao liberalismo teria chegado ao seu fim, a partir do qual não mais se teria qualquer alternativa ideológica. No entanto, ao que parece, acreditava-se não apenas no desenvolvimento pleno e homogêneo de todos os países a partir da expansão do “livre-mercado” – o liberalismo econômico propriamente dito –, mas também que se viveria uma “Paz Perpétua” kantiana. Uma História livre dos males da competição interestatal, com seus potenciais conflitos e guerras.

No entanto, passado o primeiro momento de euforia, frente à queda da União Soviética, logo havia iniciado o século XXI, e o “Fim da História” parecia desacreditado. A desigualdade econômica entre os países alcançou índices altíssimos, e a Guerra ao Terror foi desencadeada após os atentados de 11 de Setembro de 2001.

A crise econômica propagada a partir do Leste Asiático, em 1997, deu origem a uma descrença nas possibilidades de desenvolvimento dos países e, particularmente, nas políticas econômicas ortodoxas e em sua capacidade de controle sobre a globalização financeira. Na verdade, pelo menos desde os anos 1970, as economias centrais apresentam um declínio em suas taxas de crescimento. Além disso, a desigualdade entre os países aumentou consideravelmente. Se, em 1979, a renda per capita dos países latino-americanos representava 36% da renda dos países ricos, em 1995, este número caiu para 25% (Relatório Anual da UNCTAD, de 1997, citado em FIORI, 2000, p. 13).

Já no início dos anos 1990 se inicia uma crítica às políticas econômicas do chamado Consenso de Washington, dentro dos próprios organismos internacionais que o produziram e até mesmo por seu maior criador, o economista John Williamson. Segundo as críticas de Joseph Stiglitz, então vice-presidente e economista-chefe do Banco Mundial, as ideias e pressupostos do Consenso de Washington não são capazes de compreender o sucesso e mesmo a crise das economias do Leste Asiático. Ao contrário de se ter um excesso de intervenção estatal, Stiglitz argumenta que houve uma escassez. A obsessão anti-inflacionária teria ofuscado o papel do Estado na regulação da economia, e na implementação de políticas industriais e de políticas de bem-estar social (FIORI, 2000).

Na base de sustentação desse novo Idealismo quanto ao desenvolvimento e à paz internacional, se encontram as perspectivas e expectativas em relação à configuração Unipolar do sistema internacional. Ou seja, seu principal fundamento são as capacidades econômicas e militares dos Estados Unidos, nos anos 1990, que o qualificariam como único polo de poder responsável pela ordem internacional. Segundo William Wohlforth, principal teórico da Unipolaridade, essa forma de organização internacional seria a mais estável, quando comparada à Multipolaridade ou à Bipolaridade. Nessa situação, não haveria as inseguranças associadas à competição pela hegemonia e ao jogo da balança de poder, no qual cada Estado busca equilibrar o poder de outros mediante o aumento de suas capacidades.

No entanto, um exame das perdas e ganhos da Guerra ao Terror parece indicar resultados diferentes. Mesmo com a facilidade em alcançar a vitória no campo de batalha nas guerras do Afeganistão e Iraque, a gestão política do Oriente Médio apresentou maiores dificuldades. Tendo como base alegações e justificativas não fundamentadas, e causando insegurança aos países da região, assim como aos países maiores, como Rússia e China, as ações dos Estados Unidos passaram a ter cada vez menos apoio, mesmo de seus tradicionais aliados. Além disso, o próprio combate ao terrorismo e a solução dos problemas políticos internos no Afeganistão e Iraque não corresponderam às táticas de guerra convencional (VISENTINI, 2005). Assim, mesmo com sua enorme superioridade econômica e militar, os Estados Unidos enfrentaram uma série de limites na organização da ordem internacional no Oriente Médio. Tanto que, ainda em 2011, os Estados Unidos ainda possuíam um contingente de cerca de 100 mil homens no Afeganistão, e recém iniciavam o processo de retirada de parte da tropa.

Somando-se aos desafios de gestão política do Oriente Médio, em 2008, se desencadeia a maior recessão econômica mundial desde a Grande Depressão de 1929, em função de uma crise financeira nos Estados Unidos. Tal fato reforça novamente a crítica às políticas econômicas ortodoxas, notadamente, em relação à regulação e a operação do sistema financeiro, cada vez mais globalmente desenvolvido. A crise teve como estopim a quebra, ainda em 2006, de uma série de instituições de crédito nos Estados Unidos que operavam na concessão de crédito hipotecário de alto risco, chamado de *subprime loan*. Na sequência, à medida que a crise foi repercutida, tanto os bancos quanto a bolsa de valores foram diretamente afetados. Talvez os episódios mais marcantes tenham sido os da quebra dos bancos de investimento estadunidenses Lehman Brothers e Merrill Lynch em 2008. Grandes instituições financeiras em todo

mundo tiveram que ser “socorridas” economicamente por seus respectivos Estados nacionais. Assim, se colocou em xeque dois dos pilares da crença idealista do “Fim da História”: o desenvolvimento econômico baseado no “livre-mercado” e nas políticas econômicas ortodoxas; e a própria capacidade econômica dos Estados Unidos como potência unipolar do sistema internacional.

Assim, a evolução da história e da conjuntura internacional, desde o fim da Guerra Fria até os dias hoje, parece demonstrar que as expectativas idealistas quanto ao sucesso da hegemonia dos EUA e do neoliberalismo - a partir dos quais se teria um desenvolvimento homogêneo - não parecem ter se realizado plenamente. A configuração da distribuição da riqueza e poder entre as nações permanece sendo desigual, e a competição interestatal e a guerra continuam sendo uma realidade. Sendo assim, se compreende neste trabalho a importância do tema da política internacional para o estudo do desenvolvimento econômico, e, particularmente, das relações entre política internacional e desenvolvimento.

Este trabalho tem como tema mais geral a importância da política internacional no processo de industrialização e de desenvolvimento tecnológico do Brasil, no período de 1930 a 1985. Sendo seu objetivo geral analisar a importância das relações internacionais neste processo. Para isso, se realiza dois estudos de caso, focados nas relações do Brasil com os Estados Unidos e a Alemanha. Um estudo de caso sobre a importância do contexto da Segunda Guerra Mundial, e da política externa de barganha de Getúlio Vargas entre os Estados Unidos e a Alemanha, para a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce. E outro sobre a importância do contexto da Guerra Fria e da posterior ascensão alemã, assim como do princípio de universalização da política externa brasileira e de não alinhamento automático aos Estados Unidos, para o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro. Como metodologia, se utiliza de forma de geral da revisão bibliográfica das obras mais importantes ao tema, assim como das construções teóricas desenvolvidas sobre a questão da política internacional e do desenvolvimento, como categorias de análise para os estudos de caso.

Utilizando o conceito de Furtado (1962), pode-se compreender o objeto da pesquisa como a influência das relações do Brasil com os Estados Unidos e a Alemanha sobre o desenvolvimento dos *centros de decisão econômica*. Conforme desenvolvido em Saraiva (2015), o conceito de centros de decisão econômica expressa a capacidade de uma sociedade de ter domínio sobre as atividades industriais que condicionam a

expansão da economia internacional, de modo que se encontre em condições de ter controle sobre o próprio desenvolvimento econômico.

Em termos acadêmicos, o tema do estudo é importante na medida em que a maior parte da literatura sobre o desenvolvimentismo se concentra apenas em aspectos macroeconômicos, ou em uma revisão dos casos de sucesso. Não há uma discussão aprofundada sobre o tema que leve em consideração a competição interestatal e a política internacional como variável central na análise. Assim, o estudo se justifica pelo esforço de aproximar a literatura sobre o desenvolvimento econômico dos estudos das áreas de Relações Internacionais e Estudos Estratégicos. A área de Economia Política Internacional funciona aqui como intermediária, conectando as diferentes abordagens. Nesse sentido, o estudo parte da ideia de que a competição interestatal e a política internacional são elementos centrais no desenvolvimento das nações, funcionando mesmo como entrave à superação do subdesenvolvimento, ou como um meio para as grandes potências “chutarem a escada” do desenvolvimento.

Em termos sociais e práticos, o estudo da importância da política internacional na industrialização do Brasil é relevante na medida em que permite uma nova compreensão sobre os entraves atuais ao desenvolvimento sócio-econômico do país.

O estudo da industrialização e, particularmente, do desenvolvimento tecnológico é fundamental, na medida em que é o progresso tecnológico que dita a acumulação de capital, e que as sociedades subdesenvolvidas se caracterizam justamente por uma distorção na assimilação da tecnologia, limitada às formas de consumo e sem consequências nos processos de produção (FURTADO, 1982). Como descreve Furtado (1978), o subdesenvolvimento é visto como consequência da difusão dos processos técnicos e das formas de divisão do trabalho que surgiram com a revolução industrial. Assim, tanto o desenvolvimento (dos países centrais) quanto o subdesenvolvimento (das sociedades periféricas) estão fundamentalmente ligados à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna (FURTADO, 1978) Tal realidade do subdesenvolvimento não reflete apenas condições sociais e econômicas, mas também relações de dependência e dominação (FURTADO, 1982), de modo que o problema deva ser encarado também como um problema de relações internacionais.

O problema de pesquisa que move o trabalho pode ser sintetizado na seguinte questão: a dinâmica de competição interestatal - marcada pela transição hegemônica da Grã-Bretanha para os Estados Unidos e pelas duas Guerras Mundiais e, posteriormente,

pela Guerra Fria - influenciou a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce e o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro?

Para tal questão, se tem as seguintes hipóteses:

- A hegemonia dos Estados Unidos, e as relações do Brasil com este, tiveram um resultado ambivalente para o desenvolvimento brasileiro, a depender da conjuntura e das mudanças ocorridas ao nível do sistema internacional, e da capacidade de barganha e de projeção internacional por parte do Estado brasileiro. Por um lado, o desenvolvimento da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce foi facilitado pelo contexto da Segunda Guerra Mundial e da competição estratégica entre os Estados Unidos e a Alemanha, tendo sido fundamental os chamados Acordos de Washington. Por outro lado, em meio a Guerra Fria e a competição com a União Soviética, e a consequente perda relativa de importância estratégica do Brasil, a política externa dos Estados Unidos age, em muitos momentos, no sentido de buscar impedir o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro.
- A Alemanha, no entre-guerras, como competidor estratégico dos Estados Unidos, cumpriu um papel fundamental para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce, no sentido de proporcionar ao Estado brasileiro maior poder de barganha. Nesse sentido, as relações entre o Brasil e a Alemanha foram essenciais para a materialização dos Acordos de Washington. Já no pós-guerra, após sua ascensão econômica, a Alemanha se mostra novamente um importante parceiro alternativo aos Estados Unidos, principalmente em termos de transferência tecnológica, para o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro.
- A política externa foi um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico e tecnológico brasileiro, tendo sido utilizada para garantir acordos de cooperação, e como instrumento de barganha entre potências rivais, como os Estados Unidos e a Alemanha.

Além desta introdução, o trabalho é composto por outros três capítulos. No segundo capítulo, se analisa as principais teorias de Relações Internacionais sobre a competição interestatal e a política internacional, com ênfase para as abordagens Neorealistas e Neomarxistas, em conjunto com os estudos sobre o desenvolvimentismo, procurando uma espécie de síntese teórica. No terceiro capítulo, se encontra o estudo de caso sobre a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce, e, no quarto, sobre o Programa Nuclear Brasileiro.

## **2. INDUSTRIALIZAÇÃO E POLÍTICA INTERNACIONAL: UMA REVISÃO TEÓRICA.**

Nesta seção do trabalho, se busca fazer uma revisão das principais teorias que tratam sobre o tema da industrialização e da política internacional. A revisão é particularmente importante porque permite manter em vista conceitos e categorias que serão importantes nos próximos dois capítulos, ao se desenvolver os estudos de caso sobre a Companhia Siderúrgica Nacional e a Vale do Rio Doce, e o Programa Nuclear Brasileiro.

### **2.1 O paradigma do desenvolvimentismo.**

“Desenvolvimentismo” é um conceito que possui diferentes caracterizações e usos. Designa, ao mesmo, um conjunto de políticas econômicas e experiências de industrialização, um conjunto de ideias e uma visão de mundo, e uma corrente de pensamento teórico e de estudos científicos (FONSECA, 2014, p. 29-30). Buscando chegar a uma conceituação mais precisa do termo, Fonseca (2014) encontra três variáveis-chave que constituiriam seu “núcleo comum principal”: (1) a existência de um projeto deliberado ou estratégia de desenvolvimento da nação; (2) a intervenção consciente e determinada do Estado, visando a implementar tal projeto; (3) a busca da industrialização, como um meio para o crescimento econômico, o aumento da produtividade e o progresso tecnológico (FONSECA, 2014, p. 41). Em sua síntese:

“(…) entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do capitalismo” (FONSECA, 2014, p. 59).

Além disso, como bem ressalta Fonseca (2014), o desenvolvimentismo parte da particularidade da América Latina e de outros países “atrasados” frente aos países centrais. Sendo, em última instância, “uma resposta para superar o subdesenvolvimento”, frente a diferença estrutural que marca a ordem econômica internacional (FONSECA, 2014, p. 43-44). Apesar das influências teóricas europeias, como na ideia positivista de busca pelo progresso, o desenvolvimentismo é uma ideia e

concepção de mundo completamente original, não tendo um modelo o qual tenha copiado. Nas palavras de Fonseca:

“(...) o desenvolvimentismo brotou como consciência do atraso e como busca de uma estratégia nacional para superá-lo: fenômeno, portanto, peculiar da América Latina - e de outros países “do resto” com problemática semelhante, para usar a expressão de Amsden (...), principalmente da Ásia e África” (FONSECA, 2014, p. 59).

A duplicidade encontrada no conceito de desenvolvimentismo - o fato de se referir tanto à sua ideologia quanto às suas políticas econômicas associadas - o relaciona diretamente aos “Estados Desenvolvimentistas”, outro conceito e termo cognato. Documentada no debate latino-americano pelo menos desde meados dos anos 1960, sua referência é tão antiga quanto o próprio desenvolvimentismo (FONSECA, 2014, p. 36-37). Tal conceito é particularmente importante para este trabalho, na medida em que reforça a importância do Estado como ator promotor do desenvolvimento, permitindo uma conexão mais direta com a temática da competição interestatal. Nesse sentido, pode-se dizer que o esforço de pesquisa aqui empreendido aponta a importância da política internacional para trajetória, assim como para a capacidade de ação, do Estado Desenvolvimentista brasileiro.

O paradigma do Estado Desenvolvimentista surge inicialmente como uma tentativa de explicar a singularidade do sucesso econômico japonês, sendo, depois, estendido aos outros casos de sucesso do Leste Asiático, como Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura (CUNHA, 2012). Chalmers Johnson, em sua obra seminal “MITI and the Japanese Miracle”, consagrou a expressão ao utilizá-la para explicar o sucesso japonês. Conforme sintetiza Cunha (2012, p. 298):

“Para Johnson (...) é importante identificar o “Estado Desenvolvimentista” como aquele que, por meio de um processo sistemático de intervenções no sistema econômico, coloca o desenvolvimento econômico como prioridade. Tal Estado seria uma terceira via entre o planejamento central no estilo soviético e o menor nível de ativismo estatal do modelo anglo-saxônico, centrado nas decisões privadas. A racionalidade do planejamento indicativo do Estado associado a um setor privado forte teria garantido as condições para que o Japão recuperasse seu poder relativo frente ao mundo ocidental”.

Desde então a literatura tem destacado estudos comparativos em torno das experiências de desenvolvimento nacional. Assim, as diferenças de trajetórias entre



regiões e países, como no caso da América Latina e Ásia a partir dos anos 1980, conduzem ao questionamento de suas causas (CUNHA, 2012).

Evans (1993), por exemplo, desenvolve uma tipologia que caracteriza três diferentes tipos de Estado em relação à sua capacidade de promover o desenvolvimento: (1) “Estado predatório”, representado pelo Governo de Mobuto na República Democrática do Congo (antigo Zaire); (2) o “Estado desenvolvimentista”, representado por Japão, Coréia do Sul e Taiwan; e (3) um tipo híbrido entre os dois, no caso de Brasil e Índia.

No tipo “predatório”, predomina, nos servidores e ocupantes de cargos públicos, uma “orientação para a renda”, para a acumulação própria, individual, eventualmente caracterizada como “corrupção”. A relação de troca entre ocupantes de cargos e apoiadores, baseada na distribuição de recursos públicos, a partir de subsídios, empréstimos, empregos, entre outras formas, e na criação de rendas para grupos privilegiados, pelo controle do mercado, seria a essência das atividades do Estado (EVANS, 1993).

O governo de Mobuto, que durou de 1965 a 1996, quando da ocasião da Primeira Guerra do Congo, efetivamente representa as piores qualidades desse tipo de Estado. O pequeno grupo sob seu controle era articulado em torno de relações pessoais com o Presidente. Além disso, o uso do poder público como moeda de troca para o lucro privado eram generalizados, com o círculo de governo tendo extraído enormes fortunas pessoais das receitas de exportação das riquezas minerais do país. Nas palavras do próprio Presidente Mobuto: “Tudo é para vender, tudo é comprado em nosso país. E, nesse tráfico, possuir qualquer fatia de poder público constitui um verdadeiro instrumento de troca (...)” (*apud* Evans, 1993, p. 6).

Ao contrário do Estado “predatório”, o Estado desenvolvimentista fornece bens públicos, fomentando perspectivas de longo prazo para as empresas, aumentando o incentivo a investimentos e reduzindo os riscos envolvidos. Mesmo não estando completamente imunes à “orientação para a renda”, o resultado de suas ações é positivo ao desenvolvimento.

Para se qualificarem dentro da caracterização de Evans (1993), como desenvolvimentistas, os Estados precisam cumprir algumas tarefas básicas. É necessário um corpo burocrático eficiente voltado ao cumprimento de metas de longo prazo, com recrutamento meritocrático, e carreiras estruturadas que recompensem a longo prazo. Além disso, o Estado deve intervir economicamente no sentido de atender às

necessidades da industrialização que não poderiam ser atendidas pelo setor privado, como a mobilização de recursos para atingir a escala de produção e adquirir as tecnologias demandadas. Sendo a ação estatal ainda um fator importante na diminuição dos riscos envolvidos nos investimentos, assim como ao garantir e assumir a realização destes em caso de omissão do setor privado.

Por outro lado, são necessários também incentivos que induzam o investimento privado, e a superação de “gargalos” econômicos estruturais que possam atuar como desincentivo. Um último elemento, o qual é essencial para o autor, seria a capacidade do Estado de estar inserido na sociedade, de se articular com as classes empresariais, promovendo a garantindo assim a implementação das metas de política econômica. De modo geral, se destaca, como capacidade burocrática do Estado, a sua insularidade - ou seja, o fato de que precisaria estar isolado das pressões das demandas da sociedade para que pudesse garantir a sua autonomia e, assim, a formulação e implementação de metas próprias. Uma das principais inovações no trabalho de Evans (1993) está justamente em demonstrar que a insularidade não é suficiente para garantir que o Estado atue no sentido de promover o desenvolvimento, e não na busca de lucros privados. O que se sintetiza em sua ideia de “autonomia inserida”, a qual é “a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista”, e “depende de uma combinação aparentemente contraditória de isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante” (EVANS, 1993, p. 7).

Tanto Japão, quanto Coréia do Sul e Taiwan, cumprem tais funções desenvolvimentistas. Em meio à escassez de capital que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, o Estado japonês cumpriu o papel de substituto do mercado de capitais, pouco desenvolvido, e de indutor das decisões de investimento. O Ministério do Comércio Internacional e da Indústria (MITI, na sigla em inglês) foi fundamental para a política industrial, aprovando empréstimos do Banco de Desenvolvimento do Japão, alocando divisas para fins industriais, aprovando licenças de importação de tecnologia estrangeira, fornecendo isenções fiscais, e regulando a concorrência nos diferentes setores econômicos. Seus funcionários, ademais, seguem carreiras de longo prazo e agem de acordo com as normas estabelecidas, tendo como principal elemento de legitimação individual a competência formal. Do mesmo modo, se encontra a importância das redes externas que vinculam o MITI ao setor privado, principalmente, a partir de seus ex-funcionários aposentados que passam a trabalhar em empresas, associações industriais ou organizações semi-governamentais.

Na Coreia do Sul, o governo de Park Chung-hee (1961-1979) implementou uma reforma administrativa que instituiu a aprovação em concurso e a promoção interna como os principais meios de preenchimento dos cargos públicos. Assim como no caso do Japão, com o MITI, o Departamento de Planejamento Econômico (DPE) teve um papel central na condução da política econômica. O Estado desenvolveu uma relação intrínseca com os *chaebols* (formas de conglomerados sul-coreanos), a partir dos quais implementava seus objetivos de desenvolvimento. Taiwan, por sua vez, também teve um destaque do Estado no processo de acumulação industrial, sendo apoiado por uma burocracia especializada, com recrutamento meritocrático. O Conselho de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e o Departamento de Desenvolvimento Industrial do Ministério de Assuntos Econômicos são os órgãos análogos ao MITI japonês e ao DPE sul-coreano. No caso de Taiwan, no entanto, se destaca um maior peso do Estado na economia, com a forte presença das empresas estatais, e uma relação com o setor privado menos densa do que em relação aos outros dois países. Apesar de as articulações com o setor estatal não poderem ser desprezadas.

Os tipos intermediários, de Brasil e Índia, demonstram como as características de Japão, Coreia do Sul e Taiwan, de um lado, e da República Democrática do Congo, de outro, podem se combinar de diferentes formas, produzindo resultados que “nem são puramente predatórios nem consistentemente desenvolvimentistas”. De outro modo, demonstram ainda como “os elementos do tipo desenvolvimentista ideal podem se combinar com características que negam o isolamento weberiano e reduzem a inserção” (EVANS, 1993, p. 12).

Ambos os países tiveram rápida industrialização entre os anos 1950 e 1980. O Estado brasileiro contribui diretamente, a partir de seus empreendimentos industriais, para o crescimento de longo prazo e a industrialização. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teve papel destacado na implementação dos objetivos do Plano de Metas, e no estímulo ao desenvolvimento da competência em outros setores, sendo uma importante fonte de financiamento de longo prazo. O banco oferece um plano de carreira bem definido, com um sistema de concurso público como forma de recrutamento e promoção interna de seus diretores. Além disso, os setores automobilístico e petroquímico representam uma experiência de autonomia inserida, com forte presença do Estado na coordenação e comando dos investimentos, por meio do Grupo Executivo para a Indústria Automobilística e da Petrobrás, respectivamente. Sendo essa última “a mais autônoma e coerente organização em

termos corporativos” (EVANS, 1993, p. 14). Na Índia, o investimento estatal em infraestrutura básica e bens intermediários foi crucial para a manutenção da taxa de crescimento industrial, assim como em insumos agrícolas (irrigação e fertilizantes), aumentando a produção agrícola, e até mesmo em indústrias tecnologicamente mais avançadas, como a de equipamentos elétricos. O Serviço Administrativo Indiano (SAI) constitui um corpo burocrático respeitado, com concurso público nacional fortemente competitivo.

Entretanto, as carreiras do SAI enfrentam uma rápida rotação de pessoas em cargos, não permitindo o desenvolvimento de habilidades técnicas específicas. Existe uma grande dificuldade por parte do Estado de estabelecer relações com sua estrutura social envolvente, exacerbada pelas divisões de classe, etnia e religião que a compõem. Os interesses conjuntos dos grandes proprietários de terra e da classe industrial pressionam o poder público, ao mesmo tempo em que a falta de um projeto desenvolvimentista compartilhado pelas casas comerciais e proprietários de terra conduz cada uma a uma busca por vantagens particularistas. Tem-se como resultado o seguinte:

“Não existem redes políticas que permitam aos peritos em indústria no interior do aparelho de Estado captar e disseminar informações, construir consenso, tutelar e adular”. (...) o Estado indiano não pode contar com o setor privado, seja enquanto fonte de informações sobre o tipo de política industrial que irá “decolar”, seja enquanto instrumento eficaz para a implementação da política industrial” (EVANS, 1993, p. 15).

No Brasil, ainda se tem a dificuldade de se institucionalizar procedimentos de recrutamento meritocrático, boa parte dos cargos sendo por indicação política, com as carreiras do funcionalismo paralisadas sem ascensão e guiadas pelas mudanças de gestão em alta rotatividade. A estratégia adotada de reforma administrativa, baseada em “bolsões de eficiência”, como o BNDES, não criou uma transformação ampla, de modo que se tem uma expansão descoordenada que dificulta a seletividade estratégica, e uma estrutura fragmentada, dividida, com problemas de coordenação política e estímulo a soluções personalistas. O Estado depende da cooperação das oligarquias agrárias, mesmo com o aumento do peso do capital industrial, não podendo se concentrar em suas relações com este. A estrutura dos vínculos entre o público e o privado assume a forma de “anéis burocráticos”, de “pequenos conjuntos de industriais vinculados a igualmente pequenos conjuntos de burocratas, em geral através (sic) da articulação de

algum detentor de cargo público”, portanto, de canais não institucionalizados, mas individualizados (EVANS, 1993, p. 14).

Nesse mesmo sentido, em relação à baixa institucionalização e autonomia do Estado frente ao setor privado, Di Maio comenta que, na América Latina, “as empresas receberam incentivos consideráveis, mas se defrontaram com pouca disciplina “ (*apud* CUNHA, 2012, p. 300). A principal tese de Fiori sustenta que, apesar de seu perfil autoritário, o Estado brasileiro não foi suficientemente forte para escapar às pressões clientelistas do setor privado, e, assim, “acabou de fato prisioneiro dos interesses incorporados ao pacto sócio-político que tentou montar”, e “não foi capaz de se desfazer de sua rigidez protecionista, ou de sua excludente organização social, não tendo força nem mesmo para impedir a falência de sua peça-chave: o Setor Público” (FIORI, 1995, p. 125). Uma série de políticas estatais e de “áreas nobres de decisão da política econômica” foram sujeitas à lógica parlamentar da troca de favores públicos por votos e aos interesses empresariais. Tal padrão já se verificava nas tensões entre o poder central e as oligarquias regionais, as quais acabaram por atenuar a proposta centralizante do Estado desenvolvimentista (FIORI, 1995, p. 131, 142).

No entanto, como se ressaltou anteriormente, é necessário aliar os estudos sobre a estrutura interna dos Estados e suas estratégias de desenvolvimento, ao estudo da realidade internacional. Nesse sentido, se deve evitar o equívoco do “nacionalismo metodológico”, em que a nação é tida como “unidade auto-suficiente e inserida em um ambiente internacional indiferenciado”, reduzindo a explicação aos seus fatores internos (MEDEIROS, 2010, p. 638). Na próxima seção, se passa à análise das teorias relações internacionais.

## **2.2 Teorias das relações internacionais**

A própria essência do campo de estudo e pesquisa das Relações Internacionais se construiu historicamente de forma interdisciplinar, se apropriando de conhecimentos de diversas áreas. Nesse sentido, à medida que se buscou responder a questões como “quais as causas da guerra?” e “como alcançar a paz?”, as fontes de referência foram pelo menos tão grandes quanto a distância de tempo entre Tucídides (460 a.c.-395 a.c.) e Waltz (1924-2013). Tal fato, inclusive, fortalece o trabalho aqui empreendido, de articulação entre os estudos do desenvolvimentismo e aqueles da competição interestatal e da política internacional. No entanto, a interdisciplinaridade enraizada não impediu o desenvolvimento de teorias particulares ao campo das Relações Internacionais

(SARFATI, 2005, p. 23-24). Nesta seção, se busca enfatizar duas linhas teóricas: o Neorealismo, representado por Waltz (1979), Gilpin (1981) e Mearsheimer (2001) e o Neomarxismo, representado por Wallerstein (2004), Arrighi (1996) e a Teoria da Dependência e do Subdesenvolvimento, de Cardoso e Faletto (1977), entre outros teóricos.

Como origem “pré-histórica” do Realismo, daquilo que se chama de “filosofia realista de Relações Internacionais”, Sarfati (2005) destaca a importância de Tucídides (460 a.c.-395 a.c.), Maquiavel (1469-1527) e Hobbes (1588-1679).

Seria de Tucídides, em “A guerra do Peloponeso”, a origem dos conceitos de *balança* ou *equilíbrio de poder*. Conforme a releitura de Sarfati (2005, p. 66):

“(…) Tucídides nos deixa uma importante lição em termos de relações internacionais: o crescimento de um país, em termos econômicos e militares, causa insegurança aos seus vizinhos e especialmente às grandes potências, que se sentem ameaçadas pelo crescente poder de uma potência em ascensão. (...) Por essa razão, os países que se sentem ameaçados pelo crescente poder de outro país teriam a tendência de buscar **balancear o poder**, ou seja, a crescente força militar de outro país passaria a ser compensada pelo investimento militar do outro lado (...). Dessa forma, se houver um **equilíbrio de poder**, há maior tendência de manutenção da paz, pois nenhuma potência se sentirá em condições de derrubar a outra, mas, por outro lado, um desequilíbrio poderá resultar na eclosão de conflitos” (Negritos no original).

É em Tucídides também que se pode buscar a origem do conceito de *hegemonia*, entendida como uma legitimidade conquistada pela liderança. Para Tucídides, Atenas teria conquistado a hegemonia pelo seguinte motivo:

“(…) Atenas dava segurança aos aliados não só no sentido físico, como também legal, ao se oferecer como árbitro dos conflitos entre os aliados. Atenas era hegemônica porque tinha a legitimidade concedida pelos aliados, que preservavam seus interesses próprios, segurança e honra. Dessa maneira, Tucídides mostra claramente que a segurança internacional somente poderia ser alcançada por meio de uma potência hegemônica que fosse capaz de trazer ordem ao seu império, não só pela força (guerras, se necessário), mas também pelo acesso econômico aos seus mercados (desenvolvimento econômico aos aliados)” (SARFATI, 2005, p. 67).

Ao final da história da guerra do Peloponeso, para Sarfati (2005, p. 69), a mensagem de Tucídides é clara:

“(…) os impérios baseados apenas na força não tendem a durar. Os hegemônicos não têm capacidade econômica e militar para reprimir indefinidamente seus aliados. Os hegemônicos têm de basear suas posições em alguma afirmação ideológica e em recompensas tangíveis. Ou seja, os aliados têm de perceber que também se beneficiam da hegemonia. Além disso, a existência de uma potência hegemônica por si só pode trazer segurança

internacional, porém, inevitavelmente, o grande poder dessa potência acaba criando incertezas quanto à segurança daqueles que não fazem parte do império, como era o caso de Esparta. Dessa forma, o crescimento de uma potência hegemônica sempre atrairia a desconfiança de potências menores ou emergentes que, invariavelmente, tentariam reduzir o poder do hegemônico para terem segurança”.

A retomada do conjunto das teorias de Relações Internacionais por Sarfati (2005) é importante porque permite retomar o fio condutor das discussões, dentro da filosofia realista, que nos leva até os escritos de Waltz (1979) e o surgimento do chamado Neorealismo. A inovação teórica produzida pelo conceito de Sistema Internacional, e por sua perspectiva *sistêmica* das relações internacionais, supera deficiências herdadas dos debates anteriores, ainda dentro do chamado “Realismo Moderno”, em contraposição ao Idealismo e o Liberalismo. Nas palavras de Sarfati (2005, p. 145):

“Desde os conflitos descritos por Tucídides e todos os posteriores, passando pela Guerra Fria, até a última Guerra do Iraque, os conflitos parecem nutrir profundas similaridades que não poderiam ser explicadas por características internas dos Estados. Portanto, faz-se necessária uma teoria sistêmica que seja capaz de explicar a mudança e a continuidade na política internacional”.

No mesmo sentido em que é importante recuperar o texto de Tucídides para entender a política internacional atualmente, não há como reconduzir o chamado “terceiro debate” dentro das teorias das relações internacionais (teorias positivistas *versus* teorias pós-positivistas) sem se considerar os marcos estabelecidos pelo Neorealismo.

Waltz (1979) divide as teorias de relações internacionais entre reducionistas e sistêmicas. Enquanto as primeiras explicam a dinâmica internacional a partir dos níveis de análise nacional e subnacional, as segundas o fazem a partir do nível do sistema internacional. Waltz critica o reducionismo na medida em que não pode explicar os acontecimentos internacionais simplesmente a partir dos atributos e características das partes, por mais que sejam importantes, pelo fato de os resultados dependerem das situações e contextos nas quais os atores estão envolvidos. Assim, o autor vê o sistema internacional como uma estrutura que pressiona e compele os Estados a se comportarem de determinada maneira, mesmo que contra sua vontade. Nas suas palavras:

“Cada Estado chega a políticas e decide sobre ações de acordo com seus processos internos, mas suas decisões são moldadas pela mera presença de outros Estados assim como por suas interações como eles. Quando e como as

forças internas encontram expressão externa, se o fazem, não pode ser explicado nos termos de suas partes em interação se a situação na qual atuam e interagem os constrange a certas ações, induz a outras, e afeta os resultados de suas interações” (WALTZ, 1979, p. 65. Tradução própria).

É essa condição estrutural, sistêmica, que explica a enorme continuidade existente na realidade internacional, apesar de diferenças entre cada Estado, lugar e época. Tal condição, em resumo, se caracteriza pela anarquia, ou seja, pela ausência de um poder ou autoridade central capaz de subjugar os demais Estados.

Outro pressuposto importante é o fato de que a política internacional é analisada a partir das grandes potências - os Estados com maior capacidade e poder. Em um sistema de “auto-ajuda”, no qual, na ausência de um poder central, cada parte busca maximizar as próprias capacidades e deve garantir a própria segurança, aqueles que têm maior capacidade ordenam o sistema. O que não significa descaso com a realidade dos Estados menos poderosos. Ao contrário, sua realidade é diretamente afetada pela ação das grandes potências, e, portanto, sua compreensão requer também atenção a estas (WALTZ, 1979, p. 72-73).

A “estrutura” do sistema internacional é compreendida como um conjunto de condições que atuam no sentido de constranger os atores. A estrutura afeta indiretamente as ações dentro do sistema, a partir da socialização e da competição entre os atores. No primeiro caso, as ações de cada ator passam a serem resultado de suas interações mas, mais do que isso, da situação estrutural na qual se encontra, como parte de um sistema. Talvez um exemplo e comparação úteis sejam com os efeitos de uma “psicologia da multidão”:

“(…) qualquer que seja o indivíduo que a componha, qualquer que seja seu estilo de vida, sua ocupação, seu caráter, ou sua inteligência, o fato de que foi transformado em uma multidão o coloca em posse de uma espécie de mente coletiva que o faz sentir, pensar, e agir de uma maneira diferente da qual cada indivíduo sentiria, pensaria e agiria se estivesse isolado” (Gustave Le Bon, *apud* WALTZ, 1979, p. 75).

A competição, por sua vez, gera uma ordem, a partir de decisões autônomas dos atores. O sistema se regula por meio de uma “racionalidade” que seleciona as ações segundo seu resultado e desempenho. Como na “seleção natural” darwiniana, as características dos sobreviventes são reforçadas e estimuladas.

Para Waltz, o principal objetivo dos Estados é a sobrevivência. Esta é requisito fundamental para qualquer outro objetivo que possam ter. Segundo o autor, “o motivo



de sobrevivência é tomado como a base da ação em um mundo em que a segurança dos Estados não é garantida” (WALTZ, 1979, p. 92).

Não obstante, há uma divergência teórica entre as teorias realistas em torno do principal objetivo dos Estados. Ao contrário de Waltz, Mearsheimer sustenta, em seu realismo ofensivo, que o principal objetivo dos Estados é maximizar sua parcela de poder, ao custo da parcela de outros. Em última instância, buscam não somente ser o mais poderoso, mas o hegemom e a única grande potência do sistema. Nesse sentido, os Estados raramente estariam contentes com a ordem internacional, tendo um incentivo constante a mudá-la em seu favor. Seriam “revisionistas”, usando a força para alterar a balança de poder. Em resumo, “as grandes potências são preparadas para o ataque” (MEARSHEIMER, 2001, p. 3). Note-se que, tanto no caso do realismo ofensivo de Mearsheimer, como no caso do realismo defensivo de Waltz, a explicação para o comportamento dos Estados está nos constrangimentos sistêmicos. Para Mearsheimer, a busca pela hegemonia seria a melhor chance de garantir a sobrevivência em um ambiente de incerteza e medo acerca das intenções de outros Estados.

Segundo Gilpin (1981), na medida em que ocorre uma disjunção entre as condições do sistema internacional e os potenciais benefícios e perdas para os atores mudarem o sistema leva a uma crise. Tal disjunção geralmente é resolvida a partir de uma guerra hegemônica, a qual determina quais Estados serão dominantes e governarão o sistema (GILPIN, 1981, p. 15). Nesse sentido, “os membros mais prestigiados do sistema internacional são aqueles Estados que mais recentemente usaram a força militar ou o poder econômico com sucesso e impuseram a sua vontade sobre os outros” (GILPIN, 1981, p. 32).

Dentro da teoria de Gilpin sobre as mudanças na política internacional, existem três tipos de mudança. Mudanças de sistema, as quais representam mudanças na natureza dos atores que compõem o sistema, como a passagem para o Estado-nação. Mudanças sistêmicas, que alteram a forma de controle e governança do sistema, assim como dizem respeito a alterações na distribuição de poder e nas regras e direitos. E mudanças de interação, que regulam as interações entre os atores. Evidentemente que, na prática, os três tipos de mudança se perpassam e são muitas vezes difíceis de serem diferenciados. Por exemplo, mudanças nas interações entre os Estados podem ser o prelúdio de mudanças sistêmicas ou mesmo de sistema (GILPIN, 1981, p. 39-40).

Para Wallerstein, é fundamental ter em mente que o sistema internacional se caracteriza pelo modo de produção capitalista, ou, em seus termos, por se tratar de uma

economia-mundo capitalista. Nas definições do autor, a economia-mundo “é uma grande zona geográfica dentro da qual há uma divisão do trabalho e um nível significativo de trocas internas de bens básicos ou essenciais, assim como de capital e trabalho” (WALLERSTEIN, 2004, p. 23).

O sistema interestatal é uma importante característica da economia-mundo, na medida em que a existência de uma multiplicidade de Estados garante, aos capitalistas, um poder de barganha fundamental para seus negócios. Pode se dizer que “um sistema capitalista requer uma relação bem especial entre os produtores econômicos e os controladores do poder político” (WALLERSTEIN, 2004, p. 24). Ao contrário do que geralmente pregam em seu discurso, os capitalistas precisam não de um livre-mercado, mas de um que mantenha monopólios com altos lucros. Para isso, é essencial a regulação e o poder dos Estados. Além do mais, dependem do Estado uma série de instituições necessárias à acumulação de capital, como o controle do comércio entre fronteiras, os direitos de propriedade, e os investimentos em infra-estrutura.

Em âmbito internacional, a divisão do trabalho na economia-mundo divide a produção entre produtos centrais e produtos periféricos. Enquanto os primeiros possuem alta lucratividade e alto grau de monopólio, os segundos possuem baixa lucratividade e maiores índices de competição. Como resultado, há um fluxo de mais-valia da periferia para o centro. No entanto, existem ainda aqueles que se encontram em uma semi-periferia, tendo atributos mistos entre a periferia e o centro.

Wallerstein reconhece também a importância da competição interestatal em uma estrutura anárquica:

“Estados (...) existem dentro do contexto de um sistema interestatal, e a sua força relativa não só o grau a partir do qual podem exercer efetivamente a autoridade internamente, mas o grau em que podem se sustentar no ambiente competitivo do sistema-mundo. Todos Estados são teoricamente soberanos, mas os Estados poderosos encontram mais facilidade de intervir nos assuntos dos Estados fracos do que o contrário, e todos estão conscientes disso” (WALLERSTEIN, 2004, p. 55).

Wallerstein sustenta que, apesar de suas rivalidades, os Estados têm em comum a necessidade de governança e manutenção da ordem do sistema interestatal e do moderno sistema-mundo. O que é próximo à ideia de Waltz de que a competição produz uma ordem estável.

“Enquanto cada um está contra o outro em uma espécie de jogo de soma zero, eles têm em comum o interesse de manutenção do sistema interestatal e do moderno sistema-mundo como um todo. Então os atores são impulsionados simultaneamente em posições opostas: em direção a um sistema interestatal anárquico, e em direção a um sistema interestatal coerente e ordenado. O resultado, como se pode esperar, são estruturas que estão normalmente entre os dois tipos” (WALLERSTEIN, 2004, p. 56).

Assim como Wallerstein, Arrighi (1996) reconhece a importância da competição interestatal para as expansões financeiras e materiais que caracterizam a formação da economia capitalista mundial. Seguindo a ideia de Braudel de que, no longo prazo, a principal característica do capitalismo é o ecletismo e a flexibilidade de suas formas, o autor busca identificar seus diferentes ciclos de acumulação.

Um ciclo sistêmico de acumulação é formado pela alternância entre épocas de expansão material e épocas de renascimento e expansão financeira. Segundo o autor:

“Nas fases de expansão material, o capital monetário “coloca em movimento” uma massa crescente de produtos (que inclui a força de trabalho e dívidas da natureza, tudo transformado em mercadoria); nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário “liberta-se” de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros (...)” (ARRIGHI, 1996, p. 6).

Além disso, a fase de expansão material, inicial do ciclo, marca um desenvolvimento contínuo de uma mesma via de acumulação. Enquanto que a fase de expansão financeira marca uma mudança descontínua, na qual o crescimento a partir da via até então estabelecida atingiu seu limite.

Na medida em que cada ciclo sistêmico é superposto e dura mais de um século, se recorre à ideia de um “século longo” como unidade básica de tempo. São quatro os ciclos sistêmicos de acumulação, cada um representado pelo Estado hegemônico à época: (1) ciclo genovês, do século XV ao início do século XVII; (2) ciclo holandês, do fim do século XVI até meados do século XVIII; (3) ciclo britânico, da segunda metade do século XVIII até o início do século XX; (4) ciclo estadunidense, iniciado no fim do século XIX e que prossegue na atual fase de expansão financeira.

A ideia dos ciclos sistêmicos de acumulação deriva da análise de Braudel, na qual se identifica o capitalismo com a “camada superior” das altas finanças. Nesta são realizados os lucros em alta escala, monopolizadas as atividades econômicas mais lucrativas, e se possui a flexibilidade de investimentos necessária para se deslocar de

atividades que sofram uma redução de lucros. Os ciclos, ademais, são uma decorrência da relação meramente instrumental do capital com o mundo do comércio e da produção.

A “hegemonia mundial”, a partir da qual cada ciclo se constitui, diz respeito à capacidade de um Estado de exercer funções de governo e liderança. Utilizando o conceito de hegemonia de Gramsci, o poder, nesse caso, é associado à dominação, mas também à “liderança intelectual e moral”. Assim, é de se compreender que a evolução das hegemonias mundiais teve como consequência a formação de estruturas políticas com capacidades organizacionais mais amplas e complexas, para obter o controle sobre o meio social e político no qual se realiza a acumulação de capital (ARRIGHI, 1996, p. 14, 27-28).

Arrighi considera o sistema internacional como uma "anarquia ordenada" na medida em que, apesar da ausência de um governo central, se tem princípios próprios, normas, regras e procedimentos que o regulam. Assim, se destaca, novamente, a tendência do sistema de gerar ordem a partir do conflito. A situação oposta à de uma ordem anárquica seria a de "caos sistêmico", na qual existe uma falta total de organização e uma escalada de conflitos para além de seus limites. Nesse contexto, em função da generalização da demanda por ordem entre os atores, qualquer Estado que esteja em condições de atender a essa demanda sistêmica tem a oportunidade de se tornar uma hegemonia mundial. No entanto, para isso, se teve que reordenar o sistema mundial em bases novas e mais amplas. Como ressalta o autor:

"(...) as hegemonias mundiais não "ascenderam" e "declinaram" num sistema mundial que se tenha expandido independentemente, com base numa estrutura invariável, definida desta ou daquela maneira. Ao contrário, o sistema mundial moderno se formou e se expandiu com base em recorrentes reestruturações fundamentais, lideradas e governadas por sucessivos Estados hegemônicos" (ARRIGHI, 1996, p. 30-31).

No período histórico que cabe a este trabalho, é importante destacar pelo menos os elementos centrais dos ciclos de hegemonia britânico e estadunidense. Na medida em que é durante a desarticulação do primeiro e o estabelecimento do segundo que se dá o desenvolvimentismo brasileiro.

A organização do sistema mundial em torno da hegemonia da Grã-Bretanha teve três fatores principais: a colonização direta, a escravatura capitalista e o nacionalismo econômico. A colonização direta e a escravatura atendiam, simultaneamente, à necessidade de recursos e mão de obra. O nacionalismo econômico, por sua vez, teve

como base a interminável acumulação de excedentes monetários no comércio colonial, e a fundação de uma estrutura de gestão da economia nacional. Esse último aspecto foi fundamental para custear as guerras, internalizando, nas economias domésticas da França e Grã-Bretanha, uma série de atividades que funcionavam como insumos para as operações militares e, assim, passaram a render receitas aos Estados. Aumentou com isso a mobilização da população civil em torno das atividades bélicas (ARRIGHI, 1996, 49-50).

Em meio ao caos sistêmicos que se instalou durante o período de revoluções sociais do final do século XVIII, a hegemonia britânica se construiu a partir de sua liderança na defesa dos direitos e regras de governança do sistema interestatal, violados pela França napoleônica. Assim, em 1815, se restaura o sistema vestfaliano com a assinatura do Tratado de Viena e, em 1818, com o Congresso de Aix-la-Chapelle.

Durante a hegemonia britânica, as comunidades nacionais ascenderam como unidade básica de definição dos atores do sistema, com a independência de uma série de colônias, como na América, em contraposição ao poder das monarquias. Ao mesmo tempo se teve uma enorme concentração de poder com a Grã-Bretanha, tendo influência crescente em todas as regiões do mundo. A partir do Concerto de Nações Europeias, foi possível ao país administrar o equilíbrio de poder europeu, ao mesmo tempo em que expandia seu poder marítimo. Afinal, “a desintegração dos impérios coloniais no mundo ocidental foi acompanhada e sucedida pela expansão desses impérios no mundo não ocidental” (ARRIGHI, 1996, p. 53). A hegemonia britânica foi particularmente favorecida por seu poder econômico e financeiro, como centro financeiro mundial. A defesa do livre-mercado como norma de governança do sistema internacional deu credibilidade à expansão do seu poder, com uma aparência de interesse universal e não apenas nacional britânico.

Se, na transição do ciclo holandês, o caos sistêmico se instalou apenas mais de um século após as conflagrações, no caso da transição do ciclo britânico ao estadunidense, aquele se instaurou quase que imediatamente à Primeira Guerra Mundial. Assim como no caso anterior, os Estados Unidos se colocaram como defensores da governança do sistema internacional, e se produziu um novo marco normativo. Nesse sentido, logo após a Segunda Guerra Mundial, se concedeu o direito de autodeterminação à todos os povos (ocidentais e não ocidentais), com a formação da Organização das Nações Unidas (ONU). A ideologia liberal, como base de sustentação da subsistência de todos cidadãos, elevou a busca por riqueza e bem-estar ao maior dos

direitos. Com a institucionalização da hegemonia estadunidense, dentro dos marcos da ONU, a regulação do sistema interestatal atingiu um grau de autonomia frente aos Estados jamais visto até então. No entanto, a instituição da Guerra Fria com a Doutrina Truman acabou por limitar o projeto de Roosevelt acerca dos mecanismos de regulação multilaterais, e a competição com a União Soviética se tornou o fundamento principal da hegemonia dos Estados Unidos (ARRIGHI, 1996, p. 63-74).

### **2.3 Em busca de uma síntese: política externa, desenvolvimento e inserção internacional.**

Da mesma forma como Sarfati (2005) resgata o debate histórico das teorias das relações internacionais, em meio às mudanças internacionais causadas pelo fim da Guerra Fria e da Bipolaridade, Fiori (2001) busca retomar o debate clássico da economia política, em relação ao desenvolvimento econômico. Assim, há uma clara convergência em ambas as discussões teóricas, além de seus temas propriamente ditos. Nesse sentido, se coloca que há uma clara convergência temática e teórica, entre o campo das Relações Internacionais e o da Economia, representada pelo que se constituiu com o campo da Economia Política Internacional.

O campo acadêmico da Economia Política Internacional nasce nos Estados Unidos, no início dos anos 1970, em meio à crise do dólar e à derrota no Vietnã. Assim, sua principal preocupação, que definiu sua agenda de pesquisa, se dava a partir da percepção da existência de uma crise econômica e geopolítica internacional. Tendo como problema prático a resolver o restabelecimento de uma ordem econômica internacional estável, sob a hegemonia dos Estados Unidos.

O trabalho pioneiro de Charles Kindleberger ("The World in Depression 1929-1939"), desenvolvido posteriormente por Robert Gilpin e Stephan Krasner, apontava a importância de uma potência hegemônica para a cooperação e a estabilidade da ordem internacional. Já a partir da década de 1980, o campo de pesquisa da Economia Política Internacional se amplia. A preocupação mais imediata sobre a hegemonia dos Estados Unidos se tornou um estudo histórico e teórico mais amplo, sobre a ascensão e queda das sucessivas ordens político-econômicas mundiais e de suas respectivas potências hegemônicas. Nesse período, se encontram os trabalhos de Robert Keohane ("After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy"), de 1984, e de Paul Kennedy ("The Rise and Fall of Great Powers"), de 1988. Com o fim da Guerra Fria, esse debate, subitamente, se encerra, dando lugar a uma nova agenda de pesquisa,

voltada para o redesenho e a estabilização da ordem internacional criada a partir do domínio unipolar e unilateral dos Estados Unidos e da globalização (FIORI, 2001, p. 9-11).

Nos anos 1990, o debate dentro da Economia Política Internacional, principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, tem como tema o que se chama de “fim das soberanias nacionais”, no momento em que as grandes potências praticam intervenções externas, sob o argumento de que seriam “intervenções humanitárias” em defesa dos direitos humanos. A ideia central que perpassa o debate é a de que a globalização econômica e financeira teria acabado com as fronteiras nacionais, criando um mundo único, integrado e pacífico, o qual precisaria ser defendido pelas grandes potências (FIORI, 2001, p. 23). Ideia essa que reflete o ambiente político e ideológico que se instala nos países centrais, a partir da crise dos anos 1970 e por toda a década de 1980, e recoloca o liberalismo e a crença na “auto-regulação dos mercados” como princípio que organiza a política e a economia internacional. No entanto, o que se assistiu, ao final dos anos 1990, foi um enfraquecimento do neoliberalismo, devido às crises financeiras internacionais e a impotência das políticas econômicas ortodoxas para resolvê-las. Assim, aos poucos, voltou a ganhar força o debate sobre o desenvolvimento e a distribuição desigual da riqueza entre as nações (FIORI, 2000, p. 11 e 36). É nesse sentido que Fiori afirma:

“a nova realidade traz para o primeiro plano da discussão teórica o velho enigma da relação entre o poder, as armas e o dinheiro, e destes com o conflito de interesses e classes, como fonte de acumulação da riqueza capitalista e motor das grandes transformações estruturais do capitalismo histórico” (FIORI, 2001, p. 18).

Analisando o fenômeno da globalização econômica, Gilpin pondera que sua extensão e significado são bastante exagerados, que seu alcance não é tão grande, de modo que as políticas e as economias nacionais ainda permanecessem sendo os principais determinantes na economia internacional (GILPIN, 2001, p. 3-4). Para o autor, o Estado-nação continua sendo o principal ator tanto nas questões econômicas nacionais quanto internacionais. A maioria das economias nacionais, na verdade, permanecem sendo independentes, e a globalização se limita a um número restrito de setores econômicos e países industrializados, como os Estados Unidos, a Europa Ocidental, Japão e as economias emergentes do Leste Asiático. Além disso, a experiência histórica demonstra que os objetivos das atividades econômicas são, em

última instância, determinados não somente pelo mercado e por questões técnicas, mas também por normas, valores e interesses do sistema social e político. Sendo assim, a natureza da economia global é fortemente afetada pelos interesses e pela segurança das economias e Estados dominantes. Nas palavras do autor:

“(...) as teorias econômicas sozinhas não são suficientes para a compreensão dos desenvolvimentos [econômicos] e seu significado para as questões econômicas e políticas. É necessário também que se utilize da história, da ciência política e de outras ciências sociais. Uma verdadeira “economia política” é pré-requisito para uma compreensão aperfeiçoada das implicações de novos desenvolvimentos dos eventos econômicos internacionais (e, quando relevantes, domésticos)” (GILPIN, 2001, p. 12. Tradução própria).

Ao estudar e teorizar sobre o desenvolvimento da América Latina, Cardoso e Faletto chegam à mesma conclusão de Gilpin, e sustentam o mesmo princípio epistemológico e metodológico no estudo da economia:

“Ainda que os graus de diferenciação da estrutura social dos diversos países da região condicionem de forma diversa o crescimento econômico, não é suficiente substituir a interpretação “econômica” do desenvolvimento por uma análise “sociológica”. Falta uma análise integrada que forneça elementos para dar resposta de forma mais ampla e matizada às questões gerais sobre as possibilidades do desenvolvimento ou estagnação dos países latino-americanos, e que responda às perguntas decisivas sobre seu sentido e suas condições políticas e sociais”. (CARDOSO; FALLETTO, 1977, p. 15)

Nesse sentido, Cardoso e Faletto apontam que é necessária uma análise que integre aspectos econômicos e sociológicos, mas que, além disso, perceba as particularidades dos países latino-americanos - o tipo de “integração social” de suas classes e grupos -, como condicionantes de seu desenvolvimento. Uma análise em conjunto das determinações econômicas e sociais (tanto nacionais quanto internacionais) e dos objetivos e interesses que dão sentido às ações de grupos e classes, em suas relações e determinações recíprocas. Assim, se supera a ideia de que o desenvolvimento é um processo “natural”. Ao contrário, se percebe que o desenvolvimento é um processo histórico que é resultado da interação e do modo próprio de relação dos grupos e classes sociais, e que é isso que anima o sistema sócio-econômico. Dessa forma, os resultados históricos dizem respeito a grupos determinados e a tensão entre seus interesses respectivos.

O principal problema teórico seria determinar os modos de operação das estruturas de dominação, em seus aspectos político-institucionais. O que implica



estabelecer as conexões entre os determinantes internos e externos – entre os grupos e classes nacionais e o equilíbrio internacional de poder, ou seja, os grupos e classes internacionais. Todo o desenvolvimento da América Latina foi acompanhado por uma mudança em suas estruturas de dominação, e, por consequência, na forma de relação e conflito das classes e grupos sócio-políticos. O controle social da produção e a base de sustentação da estrutura econômica e política – assim como o próprio processo de transformação dessa estrutura – é percebida a partir da tensão entre as classes e grupos sociais. O que supõe também a dimensão prática dos mecanismos de decisão e dos valores e crenças dos atores políticos. O subdesenvolvimento não implica somente uma diferenciação quanto às estruturas sócio-econômicas nacionais, mas também quanto à função ocupada por esta na estrutura econômica internacional de produção e distribuição. Há que se estudar, portanto, o modo como as economias subdesenvolvidas conectam-se ao mercado mundial e a forma pela qual se constituíram seus grupos nacionais que conseguiram definir o sistema sócio-econômico de modo a conservar a estrutura de dominação do mercado mundial. Afinal, em última instância, a dependência se manifesta no modo de ação e orientação dos “grupos que aparecem no sistema econômico como produtores e consumidores” (CARDOSO; FALETTTO, 1977, p. 27).

### **3. INDUSTRIALIZAÇÃO E TRANSIÇÃO HEGEMÔNICA NA ERA VARGAS (1930-1945): A CONQUISTA DA SIDERURGIA E MINERAÇÃO.**

Nesta seção, o que se procura enfatizar é que não só o contexto internacional pode servir também como uma “janela de oportunidade” para o desenvolvimento, como a política externa e a capacidade de projeção internacional do Estado é fundamental nesse caso, para aproveitar tal potencialidade. Afinal, como lembra Visentini (2009, p. 11), “(...) em termos de relações internacionais, o desenvolvimento de um grande país periférico somente pôde ser obtido mediante uma política externa ativa, pois ele subverte o equilíbrio de poder”.

O governo de Getúlio Vargas marca um novo estilo de política externa, em que uma barganha nacionalista é empreendida em favor do desenvolvimento. No período de 1930 a 1964, a política externa brasileira apresenta novas características, superando a diplomacia apoiada na agro-exportação. A essência da diplomacia de Vargas pode ser vista como “uma tentativa consciente de tirar proveito da conjuntura internacional e da redefinição da economia, através da utilização da política externa como um instrumento estratégico para lograr a industrialização do país” (VISENTINI, 2009, p. 199).

O período do entre guerras, no qual se dá o primeiro governo Vargas, é entendido como um período de indefinição, caracterizado pela emergência de novos sistemas de poder em disputa, no caso, os Estados Unidos e a Alemanha. Vargas explora as oportunidades oferecidas por ambos os centros de poder, sem se comprometer definitivamente com nenhum dos dois, no que Gerson Moura (1980) chamou de uma posição de equidistância pragmática. Tal tática de barganha resultará, após a deflagração da Segunda Guerra Mundial e a opção do Brasil pelo apoio aos Estados Unidos e aos Aliados, na concessão de empréstimo e de transferência tecnológica para a construção da siderurgia e mineradora, assim como a facilitação de crédito e a venda de armamentos para reequipamento militar.

#### **3.1 O contexto internacional e nacional da década de 1930.**

Com o fim da hegemonia agroexportadora, a “Revolução de 1930” marca um novo tipo de desenvolvimento capitalista no Brasil. Assim, de modo geral, se verificou, como política de Estado, a centralização política, a intervenção econômica, a introdução de estruturas corporativas, e a industrialização baseada na substituição de importações

(VISENTINI, 2009, p. 23). Tem-se uma mudança fundamental na relação do Estado com a economia. Conforme a síntese de Fiori (1995, p. 127):

“É somente a partir de 1930 (...) que o Estado passou a assumir ativamente o papel de regulador da economia. É nesse período que se consolida nas elites brasileiras a hegemonia de ideias que passaram a defender o envolvimento do Estado na organização da sociedade e na construção da economia nacional. De tal forma que elites até então predominantemente agrárias e conservadoras posicionaram-se em favor de uma política pública cada vez menos coadunada com o *desideratu* liberal e cada vez mais próxima do que, depois dos anos 1950, assumiria a forma do chamado projeto desenvolvimentista”.

Durante o período da República Velha (1889-1930), a política externa brasileira teve como base primordial a chamada “aliança não escrita” com os Estados Unidos. Dentro desse contexto, as relações externas do Brasil se restringiam ao âmbito hemisférico e ao objetivo de garantir mercados para exportação de café. Se, por um período, a aliança com Washington garantiu maior margem de manobra, libertando o país da tradicional dependência em relação à Europa, à medida que avançou a projeção internacional estadunidense e a sua penetração na economia brasileira, esta acabou por ter um resultado predominantemente assimétrico.

No entanto, a Grande Depressão da década de 1930, com suas graves consequências para a economia agroexportadora, forçou uma transformação na inserção internacional do país. Na verdade, desde pelo menos meados da década de 1920, avançava já uma lenta modernização urbano-industrial. De modo que se pode dizer que a crise econômica de 1929 aprofundou e acelerou um processo de transformação interna que estava em curso (VISENTINI, 2009, p. 17, 19).

O período de 1930 a 1933, de Governo Provisório, representa ainda uma certa continuidade em relação à política externa anterior. Tinha-se como prioridade questões mais conjunturais, além de uma baixa margem de manobra. Em 1931, por exemplo, o Governo promove a Conferência Internacional do Café, em São Paulo, buscando defender o produto da crise internacional. Por outro lado, em 1932, ocorre a “Revolução Constitucionalista”, na qual a oligarquia paulista chega a solicitar o reconhecimento internacional de estado de beligerância. Mesmo com a vitória militar, Vargas é obrigado a convocar a Assembléia Constituinte, o que restringe ainda mais sua margem de manobra. Ainda assim, é possível observar algumas inflexões na condução da política externa, como a suspensão do pagamento da dívida externa, em 1931, com objetivo de abrir negociações e buscar melhores condições para o país, e o uso de acordos

comerciais bilaterais, com a Cláusula de Nação Mais Favorecida, em detrimento do livre-comércio (VISENTINI, 2009).

A competição estratégica entre os Estados Unidos e a Alemanha, estabelecida a partir de 1933, com a ascensão simultânea de Hitler e Roosevelt ao poder, facilitou o redimensionamento da política externa brasileira. De um lado, se colocava o sistema de livre comércio concebido por Washington, e, de outro, o sistema alemão de acordos bilaterais sem uso de moedas conversíveis (o sistema de marcos compensados). O comércio baseado nos marcos compensados era uma alternativa particularmente favorável, devido à escassez de divisas vivida, permitindo aos países latino-americanos importar manufaturas sem o seu dispêndio. Rapidamente, os produtos alemães ultrapassaram as posições inglesa e estadunidense, representando, em 1938, 25% das importações brasileiras, contra 24, 02% dos Estados Unidos, e 10, 04% da Grã-Bretanha. As vantagens do comércio com a Alemanha eram muitas:

"A Alemanha era, então, a única potência que vendia a prazos mais longos, de um a cinco anos, concedia créditos anuais, bem como estimulava, com sua política comercial, o desenvolvimento de indústrias no Brasil. E, além do mais, importava crescentes quantidades de quase todos os seus produtos (o que a Grã-Bretanha não fazia) e não preponderantemente o café e cacau (como os EUA), o que a convertia, sem dúvida alguma, no melhor parceiro comercial do Brasil, cujos esforços se orientavam no sentido de diversificar tanto as exportações quanto os clientes, a fim de reduzir sua dependência em relação ao mercado norte-americano" (MONIZ BANDEIRA, 1994, p. 43).

Além de vantajoso para ambas as partes, o comércio de marcos compensados refletia um problema econômico comum tanto ao Brasil quanto à Alemanha. Afinal, "foi o que possibilitou a estes dois países superarem uma situação de extrema escassez de divisas e, fomentando um intercâmbio reciprocamente fundamental, atenderam às suas inadiáveis demandas de importações" (MONIZ BANDEIRA, 1994, p. 45).

A crescente troca de excedentes de produtos primários brasileiros por bens manufaturados da Alemanha causou preocupação aos Estados Unidos. Além do fato de questionar o próprio princípio do livre comércio como base da ordem internacional - princípio esse que estava na base de seu sistema de poder -, tais relações comerciais colocavam em xeque a posição do Brasil na estratégia estadunidense para a América Latina. A posição brasileira era estratégica, na medida em que o Nordeste se constituía na melhor base para uma eventual invasão alemã, assim como a posse dos recursos naturais brasileiros contribuiria para uma alteração no equilíbrio internacional. Nesse sentido, o Governo Roosevelt implementou a chamada política externa da "Boa

Vizinhança”, buscando atrair os países latino-americanos a partir da cooperação e do pan-americanismo, renunciando ao uso de intervenções militares. Criou-se instituições como o Export-Import Bank (Eximbank) para se viabilizar uma alternativa econômica à Alemanha (VISENTINI, 2009).

Uma das hipóteses de trabalho desta pesquisa é a de que a “Política da Boa Vizinhança” cumpriu um papel fundamental no sentido de proporcionar ao Estado brasileiro maior poder de barganha e, assim, viabilizar seus projetos estratégicos. Os princípios básicos da “Política da Boa Vizinhança” eram o reconhecimento da soberania nacional dos países latino-americanos, e a não-intervenção. Na definição de Roosevelt, os Estados Unidos praticariam a “política do bom vizinho – o vizinho que decididamente respeita a si mesmo e, porque o faz, respeita o direito de outros (...)” (*apud* PECEQUILO, 2011, p. 117). O uso das intervenções havia, afinal, se tornado contraproducente, devido à crise econômica da Grande Depressão, que reduziu a capacidade de projeção internacional, ao aprofundamento da instabilidade política na Europa e a incerteza quanto a futuros cenários, e, enfim, às transformações ocorridas na própria América Latina, a qual já se via insatisfeita com os rumos da política externa dos Estados Unidos. Assim, Roosevelt promoveu o fim das intervenções diretas, e o início de um processo de diálogo e cooperação. Conforme ressalta Pecequilo (2011, p. 119), mesmo com a continuidade dos objetivos estratégicos estadunidenses para o continente, e a reduzida existência de medidas concretas que garantissem a continuidade dos arranjos de cooperação,

“Não se deve, entretanto, minimizar os efeitos e as conquistas da PBV [Política da Boa Vizinhança], pois ela foi capaz de promover uma transformação imediata no relacionamento, principalmente com a renúncia norte-americana à intervenção direta e o início do estabelecimento de instituições de cooperação política e de defesa no Hemisfério, que antecederam a criação do sistema interamericano na Guerra Fria. Talvez, a longo prazo, caso tivessem sido mantidos esses padrões, com medidas concretas correspondentes, ocorresse uma mudança mais profunda. Na verdade, acreditou-se, com o da Segunda Guerra Mundial e esses antecedentes de cooperação, que essa mudança estava prestes a acontecer”.

A política externa brasileira para o período é caracterizada como uma equidistância pragmática, pelo fato de ter explorado ao máximo as vantagens oferecidas pela situação de competição entre os Estados Unidos e a Alemanha. visando a obter vantagens para o desenvolvimento nacional. Assim, o Brasil assinou, em 1938, um acordo com a empresa alemã Krupp para aquisição de material bélico, ao mesmo tempo

em que Oswaldo Aranha chefiava uma missão comercial aos Estados Unidos. Do mesmo modo, o General Góes Monteiro visitou ambos os países, assistindo a manobras militares. Com a proximidade da guerra, a Missão Aranha representou o ponto de inflexão e de ruptura da equidistância pragmática. E, após uma série de vitórias militares alemãs, os Estados Unidos acabaram cedendo, e o Eximbank concedeu o crédito necessário à instalação da siderúrgica de Volta Redonda. Em contrapartida, o Brasil assegurava o monopólio do fornecimento de minerais estratégicos aos Estados Unidos.

Em um primeiro momento, o país se declarou neutro frente à conflagração na Europa. No entanto, em janeiro de 1942, após a entrada dos Estados Unidos na guerra, com os ataques a Pearl Harbor, se rompe as relações diplomáticas com a Alemanha. Na sequência, esta responde com uma série de torpedeamentos de submarinos contra navios de transporte brasileiros. Assim, em agosto, finalmente se declara guerra contra a Alemanha. Como ressalta Moniz Bandeira, assim como na Primeira Guerra Mundial, o Brasil não teria outra escolha senão acompanhar os Estados Unidos:

“Era uma fatalidade geopolítica, devido ao fato de ocupar fundamental posição estratégica no Atlântico Sul e à sua dependência em relação ao mercado norte-americano, que o bloqueio promovido pela Grã-Bretanha tornou praticamente absoluta, ao interromper quase todo o comércio com a Alemanha (...)” (MONIZ BANDEIRA, 1994, p. 49).

### **3.2 A deflagração da Segunda Guerra Mundial: da neutralidade ao alinhamento brasileiro aos Estados Unidos.**

A posse de Oswaldo Aranha como Ministro das Relações Exteriores, em março de 1938, significou uma “vitória do Pan-Americanismo e do reforço dos vínculos com os Estados Unidos”, sendo um ponto de inflexão no “jogo duplo” brasileiro da equidistância pragmática (CARVALHO, 2014, p. 55). Não obstante, é importante a ressalva de Carvalho (2014) de que, apesar das mudanças na diplomacia brasileira, e mesmo com a existência de episódios de crises diplomáticas entre o Brasil e a Alemanha, como desavenças entre os respectivos embaixadores, o comércio entre os dois países não perdeu sua importância. De fato, paradoxalmente, os anos de 1938 e 1939 foram os mais prósperos para o comércio teuto-brasileiro. Além disso, o próprio Oswaldo Aranha tinha consciência da importância estratégica cumprida pelas relações

com a Alemanha. Ademais, se tratava de um momento oportuno para a barganha brasileira com o alinhamento aos Estados Unidos.

A Conferência Pan-Americana de Lima, no Peru, realizada em dezembro de 1938, favoreceu um maior estreitamento nas relações do Brasil com os Estados Unidos. A partir desse momento, ficou mais claro, ao Governo brasileiro, que seria possível obter maiores resultados a partir de acordos bilaterais, não tendo que depender da aprovação de Resoluções das Conferências Pan-Americanas. Em janeiro de 1939, fica acertada a viagem de Oswaldo Aranha aos Estados Unidos, a qual ficaria conhecida como “Missão Aranha”. Nessa ocasião, se tratou principalmente de questões econômicas, como o pagamento da dívida externa brasileira e as modalidades de financiamento de um programa de desenvolvimento no Brasil, entre outras, assim como da cooperação militar. Nesse momento, os Estados Unidos ainda manifestavam desinteresse e descrença pelo projeto de construção da siderurgia. Os principais acordos resultados da Missão se resumem nos seguintes:

“i) obtenção de um crédito de 19.200.000 dólares do Banco Export-Import, a fim de desbloquear os bens norte-americanos retidos (liquidar as dívidas comerciais – os ‘congelados’ – e reativar o comércio Brasil-EUA); ii) obtenção de um crédito de 50.000.000 dólares do Tesouro norte-americano a fim de constituir um fundo de reserva indispensável à criação de um Banco Central; iii) promessa de um crédito de 50.000.000 dólares do Banco Export-Import para facilitar a implantação de uma indústria de base no país. Essa promessa de crédito deve tornar-se efetiva em curto prazo e será reembolsada em um prazo de 5 a 10 anos, a uma taxa de juro que não ultrapassa 5% ao ano; vi) promessa por parte do governo norte-americano de facilitar e incentivar a constituição de empresas conjuntas brasileiro-americanas, com capital dos dois países, a fim de desenvolver a produção de matérias-primas, bem como a exploração e a comercialização da indústria extrativa brasileira” (SEITENFUS, *apud* CARVALHO, 2014, p. 63).

Em relação aos acordos militares, a Missão é considerada um completo desapontamento, na medida em que não se discutiu nada de novo e não se avançou nada sobre o fornecimento de armamentos ao Brasil, conforme esperado pelos militares (Dutra e Góes Monteiro, particularmente). Nesse sentido, o principal saldo da viagem de Oswaldo Aranha aos Estados Unidos foi o fortalecimento da relação política entre os dois países, além dos acordos econômicos.

A chamada “Missão Góes”, resultado de viagem do General Góes Monteiro aos Estados Unidos, em termos da questão do fornecimento de armamentos, acabou sendo muito mais produtiva. Nesta, se pode discutir os termos dos acordos de cooperação militar, foi entregue uma relação de equipamentos militares considerados urgentes pelo

Exército brasileiro, composta por 156 peças de artilharia pesada, 196 canhões antiaéreos, 41 carros-de-combate, 252 viaturas blindadas e 722 armas automáticas. A partir de então a temática militar teve mais espaço, não se tendo mais um relacionamento limitado a questões econômicas. O que, para o Brasil, era imprescindível. Conforme pontua bem Carvalho (2014), o Governo brasileiro concordava com as Conferências Pan-Americanas e suas Resoluções, porém, não tinha interesse em participar de uma defesa continental comum em termos que não favorecessem seu re-equipamento militar.

Os Estados Unidos possuíam um grande receio em relação ao fornecimento de armamentos ao Brasil, assim como aos países latino-americanos em geral. De modo que, frente às necessidades de garantir o apoio desses frente à guerra na Europa, se produzia uma solução que primava por um fornecimento em “doses homeopáticas” e restrito a uma esfera defensiva. Além disso, havia o impedimento da legislação estadunidense, que não permitia venda de armamentos a países latino-americanos, e de um baixo nível de produção, que, até 1939, era suficiente apenas para atender as demandas do mercado interno. Desse modo, se compreende o fato de que, mesmo com a sinalização positiva do Brasil em relação à utilização pelos Estados Unidos de bases militares no Nordeste, a situação do fornecimento ainda continuaria sem sucesso pelo menos até 1940, até a derrota francesa e o avanço da Alemanha (CARVALHO, 2014, p. 67-70).

Se se leva em conta a incerteza e hesitação envolvida na tarefa de aquisição dos armamentos, ficam mais claras as alternativas que restavam às autoridades brasileiras, e a escolha feita pela barganha. Nesse sentido, no momento em que iniciou a guerra, em 1 de setembro de 1939, Vargas procurou manter uma posição de neutralidade e afastamento da conflagração. Com o objetivo de “conservar máxima liberdade de ação, sobretudo num quadro geopolítico tão incerto como se apresentava, e com suas demandas de armas e siderúrgica ainda não supridas” (CARVALHO, 2014, p. 71). A postergação do alinhamento aos Estados Unidos e de uma tomada de posição frente à guerra visava ao atendimento das necessidades de desenvolvimento nacional como finalidade última da política externa brasileira. É significativa nesse sentido a afirmação do General Góes Monteiro de que a cooperação militar entre o Brasil e os Estados Unidos não tomaria corpo “enquanto os carregamentos provenientes dos EUA se resumissem a caixas de uísque e pacotes de Lucky Strike” (*apud* CARVALHO, 2014, p. 73).



Assim, a posição brasileira se afasta da corrente majoritária pan-americana e se aproxima da linha defendida pela Argentina, tendo em vista manter sua liberdade de ação. A delegação brasileira considerava indispensável a manutenção da liberdade de comunicação e de navegação. Em última instância, se procurava preservar o comércio com a Alemanha, sendo essa a única até então que atendia as demandas nacionais de armamentos. De fato, a implementação de uma “zona de segurança continental” teve consequências sobre o comércio, deslocando-o em direção aos Estados Unidos, em detrimento da Alemanha.

A superioridade bélica alemã demonstrada no primeiro ano de guerra fortaleceu a tática brasileira de equidistância pragmática, de modo que a maior aproximação ao Governo estadunidense que se vinha realizando não significasse um rompimento de relações com o Governo alemão. Vargas buscou aproveitar a oportunidade, realizando uma série de discursos nos quais sinaliza posições ambíguas em ambos os lados, assim como exalta valores próximos ao nazi-fascismo exatamente após as vitórias alemãs. Assim, no dia 11 de junho, logo na sequência da ocupação alemã da França, discursou a bordo do navio brasileiro Minas Gerais, reafirmando a neutralidade, ao mesmo tempo em que criticava o liberalismo, em um implícito elogio aos “governos fortes” como os da Alemanha e Itália:

“(…) assistimos à exacerbação dos nacionalismos, as nações fortes impondo-se pela organização baseada no sentimento da Pátria e sustentando-se pela convicção da própria superioridade. Passou a época dos liberais impreviáveis, das demagogias estereotipadas, dos personalismos inúteis e semeadores de desordem. Felizmente, no Brasil estabelecemos um regime adequado às nossas necessidades sem imitarmos nem nos filiar a quaisquer das ideologias correntes” (*apud* CARVALHO, 2014, p. 79-80).

No entanto, havia uma divisão dentro do Governo brasileiro, não sendo as relações com os Estados Unidos e a Alemanha, nem a opção pela barganha, uma unanimidade. Por um lado, havia aqueles que defendiam um alinhamento maior com os Estados Unidos, como Oswaldo Aranha, e, por outro, aqueles que ressaltavam as condições favoráveis dos acordos com a Alemanha. Assim, do ponto de vista interno, Vargas manobrava a correlação de forças conforme as diferentes conjunturas, para obter uma maximização dos ganhos com as relações externas.

A assinatura do contrato da siderúrgica, em setembro de 1940, marcou a aproximação do Brasil com os Estados Unidos em detrimento da Alemanha. Segundo Carvalho (2014, p. 148), naquele momento, “governo brasileiro se deu conta que não

poderia contar com o governo do Reich da mesma forma como poderia contar com os Estados Unidos”. O Brasil passou a ser utilizado como base de combate aos submarinos alemães, assim como de escala para rotas com destino à África e Ásia. Além disso, se negociou o envio de tropas brasileiras, fato que era visto como parte do projeto de dar maior prestígio e poder internacional ao país. Ao final, o engajamento se deu em operações antissubmarino próximas ao litoral brasileiro, e no teatro de operações da Itália, entre 1944 e 1945, com a Força Expedicionária Brasileira (FEB), composta por uma unidade da Força Aérea e por uma divisão de Infantaria. A atuação brasileira na Segunda Guerra Mundial acabou por intensificar a oposição ao regime do Estado Novo, ao mesmo tempo em que a proximidade do encerramento da conflagração permitiu ao governo estadunidense apoiá-la (MONIZ BANDEIRA, 1994).

### **3.3 A negociação e a construção da Companhia Siderúrgica Nacional e da Vale do Rio Doce.**

As primeiras iniciativas de siderurgia no Brasil datam desde a segunda metade do século XVI. O empreendimento dos Sardinhas (Afonso Sardinha e seu filho homônimo), datado de 1591, ficou conhecido como a primeira usina siderúrgica do país, apesar do ferro produzido não chegar à fase líquida, sendo apenas transformado em ferro maleável. Desde então, o setor só teria novo desenvolvimento com a vinda da corte portuguesa para o Brasil em 1807. Em 1844, se introduziu a Tarifa Alves Branco, que elevava de 15% para 60 % a taxa de importação sobre produtos que possuíssem similares locais. Além disso, em 1876, foi fundada a Escola de Minas de Ouro Preto, instituição de ensino superior que se tornou pioneira na formação de geólogos e metalúrgicos, fornecendo mão de obra qualificada para o posterior desenvolvimento da siderurgia no Brasil. No entanto, até então, o setor não progrediu efetivamente, devido à competição com a indústria britânica. Com a Proclamação da República, em 1889, passou a ser interesse do Estado a criação de uma siderurgia nacional, considerando toda a cadeia produtiva do aço, desde a extração do minério de ferro até a laminação. Nos anos de 1910 e 1917, se assinou dois decretos com tal objetivo, permitindo ao governo a concessão de benefícios a empresas nacionais e estrangeiras na exploração de depósitos de ferro e de usinas siderúrgicas. Também no ano de 1919 se concedeu privilégios especiais de monopólio e subsídios com a intenção de induzir o capital

privado a estabelecer uma indústria de aço de grande escala. Em 1920, foi criada a Companhia Siderúrgica Mineira, inicialmente destinada à produção de ferro gusa. Tendo encontrado dificuldades em relação ao mercado interno, acostumado aos produtos importados, assim como devido à inexperiência de seus empreendedores, a Companhia decide, em 1921, se associar a um grupo de representantes belgas liderados por Jean Pierre Arend, fundando assim a Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira (SPERB, 2015, p. 26-29).

A partir da década de 1930, o desenvolvimento da siderurgia no Brasil estaria associado às iniciativas de industrialização Getúlio Vargas. Com o rápido aumento da expansão industrial, a implantação da grande siderurgia viria a se tornar uma prioridade, de modo a atender a essa demanda. Em 1931, Vargas afirmava em discurso a importância do setor para o desenvolvimento nacional:

“Para o Brasil, a idade do ferro marcará o período da sua opulência econômica. No amplo emprego desse metal, sobre todos preciosos, se expressa a equação do nosso progresso. Entrava-o a nossa míngua de transportes e a falta de aparelhamento, indispensável à exploração da riqueza material que possuímos imobilizada. O ferro é fortuna, conforto, cultura e padrão, mesmo, da vida em sociedade. (...) Creio poder, portanto, afirmar que a grandeza futura do Brasil depende, principalmente, da exploração das suas jazidas de ferro” (NEVES; CAMISASCA, 2013, p. 59).

Assim, com objetivo de definir uma política específica para a siderurgia, visando, em última instância, a nacionalização das reservas minerais, se instala, em 1931, a Comissão Preparatória do Plano Nacional de Siderurgia, ligada ao Ministério da Guerra. Essa estudou o aproveitamento das reservas brasileiras de minério de ferro, promovendo sua exportação e a instalação da indústria de aço de grande porte. Tendo servido tanto como centro de estudos, quanto difusora dos debates acerca do assunto ao longo da década de 1930.

Já sob o período do Estado Novo, foi criada, em 1940, a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, que, além de implementar a política de exploração mineral, elaborou um estudo técnico para a criação de uma usina siderúrgica voltada para a produção de trilhos, perfis comerciais e chapas. Seria tal Comissão que elaboraria o projeto para a construção da siderúrgica de Volta Redonda, município do estado do Rio de Janeiro escolhido para sua instalação, devido a sua proximidade de São Paulo e da própria cidade do Rio, assim como por sua mão de obra barata. Em 9 de abril de 1941, seria fundada a Companhia Siderúrgica Nacional, com objetivo de reduzir a dependência da produção brasileira em relação às importações. Sua criação se daria a

partir do acordo com os Estados Unidos, em troca do compromisso de exportação 1,5 milhão de toneladas de minério de ferro. A Companhia Siderúrgica, pela primeira vez no país, passou a produzir chapas de aço com a tecnologia apropriada. Em abril de 1946, com a ativação dos altos fornos e da aciaria, se passaria a produzir o coque metalúrgico, e, em 1948, se iniciou a produção de laminados, contribuindo para a autonomia do Brasil na produção de ferro e aço (NEVES; CAMISASCA, 2012, p. 62-66).

A Companhia Vale do Rio Doce foi criada, em 1942, segundo a mesma perspectiva estratégica. Sua finalidade era reduzir a dependência de manufaturados vindos do exterior, e garantir o suprimento de minério de ferro para a Companhia Siderúrgica. Sua principal área de exploração se deu na região de Itabira, no Quadrilátero Ferrífero de Minas Gerais, depois se expandindo para o Carajás no sul do Pará.

Segundo Carvalho (2014, p. 84), a respeito do projeto da siderurgia, “(...) os Estados Unidos sempre foram a primeira opção do governo brasileiro desde o início das negociações em 1939 (...)”. Mesmo com o interesse sobre a parceria com a alemã Krupp, a preferência ainda seria dos Estados Unidos, principalmente tendo em vista a possibilidade de interrupção do comércio com a irrupção da guerra. De outro modo, pode se dizer que “(...) a Alemanha era uma “carta na manga” para Vargas, e que seria utilizada primordialmente para pressionar os americanos para que a parceria fosse realizada com eles” (CARVALHO, 2014, p. 85). Tal postura, de “jogo duplo”, era perfeitamente compatível, devido o contexto de vitórias alemãs nos primeiros anos da guerra.

A parceria na construção da siderurgia, para Vargas, seria o teste da Política de Boa Vizinhança de Roosevelt. As negociações do Brasil com o embaixador alemão Prufer repercutiram nos círculos diplomáticos dos Estados Unidos. Assim, Jefferson Caffery, embaixador no Brasil, enviou, em julho de 1940, um telegrama para Cordell Hull, Secretário de Estado, no qual alertava:

“Se as autoridades militares brasileiras não puderem comprar armas a crédito nos Estados Unidos, irão comprá-las a crédito a longo prazo ou mesmo aceitá-las de presente dos alemães. Isso resultará na predominância alemã no Exército e em outros setores [...] Se o Presidente Vargas não puder obter a tão desejada siderúrgica através de financiamento americano, aceitará esse financiamento de Krupp [...] Se os alemães fornecerem as armas e financiarem o projeto siderúrgico, ou se eles fizerem uma das duas coisas, será em vão esperarmos conservar nossa atual posição no Brasil [...] Chegou a hora de decidirmos se

para manter o Brasil fora da órbita alemã vale a pena correr tais riscos ... ou não” (*apud* CARVALHO, 2014, p. 87).

No entanto, assim que o Departamento de Estado estadunidense entrou em contato com a United Steel, a mais importante siderúrgica do país, a resposta por parte desta foi negativa para a proposta de construção do setor no Brasil. Especula-se que o motivo tenha sido o não pagamento da dívida externa brasileira, que não teria gerado confiança aos credores. Tendo isso em vista, Vargas opta pelo prosseguimento do projeto a partir da constituição de uma empresa estatal, com o capital estrangeiro participando com empréstimo de 20 milhões de dólares. Levantaria-se recursos estatais para cobrir os custos locais, e o crédito, concedido durante a Missão Aranha, seria usado para a compra de maquinarias nos Estados Unidos. Assim, em 4 de março de 1939, Vargas assina o Decreto-Lei nº 2.054, o qual criou a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, diretamente subordinada à Presidência da República.

Existe uma controvérsia sobre o fato de Alemanha ser ou não uma alternativa real para a construção da siderurgia. Abreu (1999), por exemplo, defende que a entrega dos materiais e peças não seria possível, em função do bloqueio marítimo imposto pela marinha britânica. Como afirma o autor, “parece improvável em uma situação em que o governo brasileiro necessitou de intervenção dos [Estados Unidos] para que o bloqueio britânico permitisse a passagem de cargas militares provenientes da Alemanha” (ABREU, 1999, p. 17). Entretanto, o acordo com a Alemanha era considerado tendo se em vista que suas rápidas vitórias militares apontavam para uma possível conclusão da guerra em breve, fato que tornaria plenamente viável a realização das entregas. De modo que a barganha se dava em bases factíveis, como demonstra, inclusive, o receio estadunidense expresso no telegrama de Caffery acima citado. Além do mais, como afirma Moura (1980, p. 45), “o período 1940-1941 foi muito difícil para a Grã-Bretanha, cujos recursos se concentravam mais em sua defesa, isolada que estava na luta contra a Alemanha e esperando a invasão a qualquer momento”. Nesse sentido, se confirma nossa hipótese de que, nas palavras de Moniz Bandeira, "(...) ao avigorar-lhe o poder de negociação, a Alemanha colaborou para que o Brasil, naquela emergência, alcançasse seu objetivo de desenvolvimento" (MONIZ BANDEIRA, 1994, p. 49). Desse modo, o elemento mais significativo que se pode destacar na decisão dos Estados Unidos de fornecer os equipamentos e financiar a construção da siderurgia brasileira foi seu caráter político. Sendo um fato histórico: “Pela primeira vez a cooperação

econômica do governo americano estimulava uma nova linha de produção na América Latina e não apenas o comércio complementar” (MOURA, 1980, p. 154-155).

De qualquer forma, é interessante notar as diferenças de projeto que havia entre os Estados Unidos e a Alemanha. Conforme expressa Carvalho (2014, p. 180): “Os Estados Unidos renunciaram a alguns ganhos econômicos imediatos, em troca de um projeto de longo prazo”. Desde a Doutrina Monroe (1823), e mesmo em todas as Conferências Pan-Americanas, permanece uma clara vontade de criação de uma área de influência duradoura, aprofundando sua influência no Brasil e na América Latina. Ao contrário, a Alemanha não possuía interesses de longo prazo no Brasil, sendo estes restritos ao plano comercial.

A construção da Companhia Vale do Rio Doce foi consequência dos mesmos acordos firmados com Washington (os chamados Acordos de Washington), sendo criada em junho de 1942 a partir do Decreto-Lei nº 4.352. Seu principal objetivo era desenvolver a exploração das riquezas mineiras brasileiras, principalmente, o ferro. Desde a fundação do Código de Minas, em 1934, se vedou a exploração do subsolo brasileiro por estrangeiros, de modo que, com a criação da Vale, Vargas acabou por eliminar completamente as pretensões da empresa britânica Iron Ore Company (TOMÁS, 2006). A nova empresa foi resultada da incorporação da Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia S.A. e da Itabira de Mineração S.A., tendo sido encarregada logo após da manutenção, exploração e ampliação da Estrada de Ferro Vitória e Minas, e da Mina de Cauê, que estava até então praticamente não explorada e seria o primeiro símbolo de sua fundação (VALE, 2016).

Dentro dos marcos da “Revolução de 1930”, se encontrava também uma forte preocupação com a exploração dos recursos mineiras brasileiros. Com as reformas administrativas do Estado, se criou o a Diretoria Geral da Produção Mineral, e, em 1934, o Departamento Nacional da Produção Mineral, o qual se encarregaria de todos estudos a respeito da produção mineral, da geologia do território nacional, assim como do ensino técnico que lhe correspondia. Como já citado, a maior contribuição do período de Governo Provisório foi com o Código de Minas. Sua principal característica era a distinção estabelecida, para fins de exploração, entre a propriedade do solo e a propriedade das jazidas e demais riquezas do subsolo. Tal fato provocou uma mudança substancial no regime jurídico das minas, instituído até então pela Constituição de 1891 (VALE, 2016).

#### **4. DESENVOLVIMENTISMO E RIVALIDADE EMERGENTE: O PROGRAMA NUCLEAR BRASILEIRO (1951-1985).**

Nesta seção, nos debruçamos sobre o Programa Nuclear Brasileiro. Assim como na seção anterior, damos atenção principalmente às relações do Brasil com os Estados Unidos e com a Alemanha. Na medida em que foi com estes países que o Brasil negociou tratados de cooperação para a instalação das usinas nucleares. Do mesmo modo, se valoriza a importância da política externa como instrumento de desenvolvimento.

##### **4.1 As origens do Programa Nuclear: das pesquisas acadêmicas à política nuclear do Almirante Álvaro Alberto.**

Uma das origens da pesquisa nuclear brasileira teve início, em 1934, na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. Entre o período de 1936 e 1941, se formaram duas equipes de trabalho, uma em torno da teoria quântica de elétrons, mecânica quântica e teoria da radiação cósmica, e a outra em torno também da radiação cósmica. A Escola Naval inaugurou o estudo da matéria em seus programas de pesquisa. Mas apenas na década de 1950, com a instalação de equipamentos, o país conseguiu desenvolver a física nuclear experimental. Outras iniciativas foram a criação, em 1947, no governo Dutra, da Comissão de Fiscalização dos Minerais Estratégicos, junto à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. As principais atribuições da Comissão seriam a institucionalização do Conselho Nacional de Pesquisa, que seria criado em 1951, e da Comissão Nacional de Energia Atômica. A importância do tema da energia nuclear pode ser vista no fato de que, dentro do Conselho Nacional de Pesquisa, se dedicava uma de suas divisões exclusivamente para o seu tratamento (CARPES, 2006, p. 67).

A questão do desenvolvimento de uma tecnologia nacional na área da energia nuclear sempre esteve atrelada ao interesse, por parte dos Estados Unidos, na exportação brasileira de minerais estratégicos. Um acordo secreto de 1945 permitia a exportação de um mínimo anual de três mil toneladas de areias monazíticas, a duzentos dólares por tonelada. No entanto, o prazo de validade do acordo expirou em 1948. Ao mesmo tempo, se iniciava a formulação das diretrizes de uma política voltada ao interesse nacional no desenvolvimento da energia nuclear. Assim, o 5º Congresso Brasileiro de Metal, realizado em 1950, recomendou a proibição das vendas ao exterior

de minérios estratégicos, e a Lei 1.310, promulgada em 1951, estabeleceu o monopólio estatal da exportação e a submeteu a severas restrições. Além disso, o Conselho de Segurança Nacional fixou normas de orientação, em complemento a Lei 1310, as quais estabeleciam os princípios da liberdade de relação com outros países, fora os Estados Unidos, e de exigência de compensações específicas, em *know-how* e facilitação de aquisição de equipamentos, para a exportação das areias monazíticas e outros minerais estratégicos (MONIZ BANDEIRA, 1989, p. 35-36).

Os Estados Unidos não aceitavam o princípio das compensações específicas como base de negociação de um novo acordo. Alegava-se o impedimento posto pela legislação do Atomic Energy Act, conhecido também como Lei MacMahon, o qual proibia a cessão de equipamentos ou mesmo a divulgação de informações e cooperação técnica no desenvolvimento da energia nuclear. Conforme Moniz Bandeira (1989, p. 37):

“O esforço dos Estados Unidos era no sentido de preservar o monopólio naquele setor e obter, ao mesmo tempo, as reservas disponíveis de minérios estratégicos, existentes no Brasil, pelos preços mais baixos possíveis, sem atender aos reclamos de desenvolvimento. As posições dos dois países, portanto, não se conciliavam, ao refletirem (...) o conflito de interesse de um, detentor de processos tecnológicos mais avançados e a necessitar de matérias primas, com os do outro, que as possuía e se empenhava para as trocar pelo conhecimento indispensável à sua utilização”.

Não à toa, a política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina estava diretamente relacionada ao objetivo de proteção e garantia de acesso às fontes de matérias primas estratégicas.

Ao longo do ano de 1953, o Almirante Álvaro Alberto, Presidente do Conselho Nacional de Pesquisa, assinou um contrato com a francesa Société des Produits Chimique de Terres Rares, para a compra de uma usina de produ  o de urânio met  lico nuclearmente puro. Assim como encomendou aos físicos Wilhelm Groth, do instituto de Físico-Química da Universidade de Bonn, Konrad Beyerle, da Sociedade Max Planck para o Progresso da Ciência, e Otto Hahn, todos da Alemanha Ocidental, a fabrica  o de três ultracentrífugas, com o objetivo de instalar, no Brasil, uma usina de separa  o de isótopos para o enriquecimento do urânio, etapa decisiva no domínio da tecnologia que possibilita a produ  o da bomba atômica. No entanto, o material foi apreendido pelo Brigadeiro britânico Harvey Smith, do Military Board Security, por ordem do Alto



Comissário dos Estados Unidos na Alemanha, James Conant (MONIZ BANDEIRA, 1989, p. 38, 42).

Com o suicídio de Vargas e a posse de Café Filho na Presidência da República, houve um retrocesso na política atômica até então adotada. O General Juarez Távora, ao assumir a secretaria geral do Conselho de Segurança Nacional, outorgou, aos Estados Unidos, tratamento preferencial para a assinatura de acordos, e proibiu o Conselho Nacional de Pesquisa de tomar iniciativas de negociação com estrangeiros, o que ficaria tão somente a cargo do Itamaraty (MONIZ BANDEIRA, 1989). O Brasil aderiu ao programa Átomos para a Paz, lançado pelo Presidente Eisenhower. O programa tinha como objetivo desviar a atenção dos usos militares da tecnologia nuclear, particularmente, do deliberado crescimento do arsenal nuclear dos Estados Unidos. Servindo assim como instrumento de propaganda e política externa, ao disseminar uma imagem não belicosa do país, e como instrumento de controle sobre o desenvolvimento da tecnologia em outros países, a partir de acordos bilaterais. Em meados de junho de 1955 foram assinados o Programa Conjunto para o Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil, e o Acordo de Cooperação Civil para Usos Cívicos da Energia Atômica. Antes da Conferência de Genebra, que lançaria oficialmente o programa, uma delegação brasileira foi convidada a fazer escala nos Estados Unidos para visitar centros de pesquisa e empresas interessadas em vender um reator de pesquisa. No caso, a Vitro Corporation e a General Electric. Os maiores candidatos a receber o reator eram a Universidade de São Paulo e a Universidade Federal do Rio de Janeiro. Posteriormente, no entanto, os acordos foram amplamente criticados pelo Estado-Maior das Forças Armadas e por cientistas brasileiros (ANDRADE, 2012).

Os Estados Unidos, em documentos enviados por sua Embaixada no Brasil, haviam criticado duramente a política nuclear adotada até então e ameaçado com possibilidades de sanções e represálias caso se continuasse nesse sentido. Em um desses documentos, se afirma, em relação a tentativa de importação dos equipamentos da Alemanha Ocidental:

“o estabelecimento, no Brasil, de um processo para extração de urânio físsil, por meio de importantes organizações de um país europeu, que está proibido, por lei, de obter esse metal, dentro de suas fronteiras, pode ser considerado como uma ameaça potencial dos Estados Unidos e do Hemisfério Ocidental” (*apud* MONIZ BANDEIRA, 1989, p. 77).

Não obstante, com a posse de Juscelino Kubitschek, se voltou aos parâmetros anteriores da política nuclear. Kubitschek, com apoio do Estado Maior das Forças Armadas, denunciou o Programa Conjunto de Cooperação, bem como os contratos de exportação de tório. Criou-se então a Comissão Nacional de Energia Nuclear, visando a constituição de um amplo programa de formação de cientistas, técnicos e especialistas que atendessem a diversidade de necessidades para a produção da energia nuclear. As Diretrizes Governamentais para a Política Nacional de Energia Nuclear, documento formulado pelo General Nelson de Melo, recomendava ainda o desenvolvimento de combustíveis nucleares, e a suspensão da exportação tório, urânio e outros minerais aos Estados Unidos (NUNES, 2016). Não obstante, não se avançou muito no objetivo de domínio da tecnologia de fissão nuclear. As usinas piloto, para as quais se importaram equipamentos da França e da Alemanha Ocidental, nunca chegaram a ser instaladas.

#### **4. 2 A construção de Angra-1 e o Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental.**

O tema teve novo progresso durante o governo do General Costa e Silva (1967-1969). Sua diplomacia “a serviço da prosperidade” recolocou a desigualdade entre as nações e a busca pela superação do subdesenvolvimento no eixo central de ação. Ao contrário do governo de Castelo Branco (1964-1967), que considerava as “fronteiras ideológicas” e a interdependência que uniam o Brasil aos Estados Unidos como os princípios fundamentais de sua política externa, Costa e Silva teria em mente, em primeiro lugar, a “defesa intransigente do interesse nacional”, nas palavras do Ministro das Relações Exteriores Magalhães Pinto (MONIZ BANDEIRA, 1989, p. 167). Nesse sentido, a energia nuclear desempenharia papel fundamental como meio de inserir o país na revolução científica e tecnológica. Assim, o país se recusou a assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, considerando que este representaria uma nova forma de dependência. E iniciou negociações secretas com a Alemanha Ocidental para obtenção da tecnologia nuclear, ao mesmo tempo em que iniciava os entendimentos para compra de uma usina da estadunidense Westinghouse.

Em 1972, se fechou o acordo com a Westinghouse para a compra de uma usina nuclear com um reator de urânio enriquecido e potência de 62 MW. Assim, a usina de Angra-1 foi lançada, em meio a previsões alarmistas sobre futuros blecautes na região Sudeste. Houve uma certa diversificação de parceiros. A estadunidense Gibbs & Hill e a brasileira Promon Engenharia desenvolveram o projeto técnico. O combustível para a

primeira unidade da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto seria fabricada de forma multinacional, com o yellowcake comprado da África do Sul, a conversão em hexafluoreto feita na Inglaterra, e o enriquecimento nos Estados Unidos. De qualquer jeito, persistiu a dependência em relação ao fornecimento de urânio enriquecido por parte dos Estados Unidos. Não houve, além disso, grande participação da indústria nacional na fabricação dos equipamentos, na medida em que o Eximbank exigiu concorrência internacional (ANDRADE, 2012).

No entanto, o acordo foi considerado pelos militares como “mediocre”, e foi criticado por não contemplar a transferência de tecnologia. Segundo as palavras do General Hugo Abreu, Ministro-Chefe da Casa Militar do Presidente Geisel e Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional: “os norte-americanos não apenas nos privaram do conhecimento dos detalhes da construção do reator, como, muito mais que isso, nos forneceram uma ‘caixa preta’. Nossos técnicos podem apenas operar a usina. Nada mais” (*apud* MONIZ BANDEIRA, 1989, p. 224). Além disso, como lembra Moniz Bandeira (1989, p. 224), “a dependência dos fornecimentos de urânio enriquecido pelos Estados Unidos tornava o Brasil extremamente dependente (...)”. A Atomic Energy Commission, em 1974, suspendeu o fornecimento de urânio enriquecido à Alemanha Ocidental, e, pouco tempo depois, colocou sob ressalva os contratos para o abastecimento de 45 reatores estrangeiros, incluindo aquele comprado pelo Brasil à Westinghouse, sob a alegação de que as demandas comerciais haviam ultrapassado sua necessidade de produção.

Tendo isso em vista, o governo de Geisel procurou entendimento com outros países para o desenvolvimento da indústria nuclear. A França manifestou interesse na participação na prospecção de urânio e na construção de uma indústria de componentes de reatores. No entanto, não teve interesse no processo de enriquecimento do urânio. Apenas a Alemanha Ocidental teve disposição de negociar um acordo profundo para a implementação, no Brasil, de todo o ciclo da tecnologia nuclear - desde a pesquisa e lavra do urânio até o seu enriquecimento, produção do elemento combustível e reprocessamento, assim como a fabricação dos reatores a urânio enriquecido. A negociação atendia ao interesse de ambos os países, na medida em que, no caso da Alemanha, “o Tratado de Paris, de 1955, impedia a produção de urânio enriquecido, em escala industrial, dentro de suas fronteiras, o que a colocava na dependência de fornecimentos, cada vez mais incertos”, por parte dos Estados Unidos, e, no caso do Brasil, se atendia à exigência das compensações específicas (MONIZ BANDEIRA,

1994, p. 60). O acordo garantia que todo o processo seria progressivamente nacionalizado, com total transferência de tecnologia. O posicionamento contrário brasileiro ao Tratado de Não-Proliferação serviu também como elemento de aproximação entre os dois países, dado que a Alemanha o via com reservas (NUNES, 2016).

Em 9 de junho de 1969, os países assinaram um Acordo Geral de Cooperação nos setores de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico, o que possibilitaria a execução de projetos como o de desenvolvimento da energia nuclear. Além disso, em 23 de abril de 1971, o Centro de Pesquisa Nuclear, da Alemanha, e a Comissão Nacional de Energia Nuclear, do Brasil, assinaram, em Brasília, o Convênio Especial sobre Cooperação Científico-Tecnológica, o qual previa o intercâmbio de técnicos e cientistas em tecnologia de produção energética. Prevendo ainda a realização de cursos de verão, em Brasília, para a preparação de técnicos e cientistas brasileiros.

Em 27 de junho de 1975, após um ano de negociações secretas, o Acordo Nuclear foi assinado, por Hans Dietrich Genscher, e Antônio Azeredo da Silveira, os respectivos chanceleres de cada país. Tendo sido conhecido como “o acordo do século”, devido a seu investimento previsto de US\$ 10 bilhões, e também por ser a primeira parceria de transferência tecnológica na área nuclear entre um país desenvolvido e outro em desenvolvimento. O projeto, a ser executado pela Nuclebrás e pela Kraftwerk Union, subsidiária da Siemens, previa a instalação de uma usina de enriquecimento de urânio, por meio do processo de jato centrífugo, que estava em desenvolvimento na Alemanha, e de oito usinas termonucleares, cada uma com uma capacidade de 1,2 milhão de KW. A expectativa era a de que a fábrica de reatores, que seria construída em Sepetiba, no Rio de Janeiro, entrasse em operação até fins de 1978. Assim, já na construção da quarta usina, o índice de nacionalização da produção dos equipamentos seria completo (MONIZ BANDEIRA, 1989). As expectativas brasileiras em relação aos resultados e vantagens do acordo podem ser resumidas nos seguintes pontos, segundo Carpes (2006, p. 85):

- a) “Estabilização dos sistemas de transmissão [de energia] através da geração de eletricidade nas proximidades dos principais centros de consumo;
- b) Maior segurança de abastecimento e flexibilidade operacional através da simbiose hidroeletricidade, principalmente quando as oscilações do índice pluviométrico duram vários anos;

- c) Ampliação da capacidade gerada em região onde o potencial hidroelétrico económico viável se esgota;
- d) A grande liberdade de escolha do local de instalação das usinas nucleoeletricas possibilita uma melhor regionalização do abastecimento energético; (...)
- e) elevação do nível da indústria geral através da aquisição de uma tecnologia de ponta com grande penetração e larga aplicação industriais;
- f) criação de empregos principalmente mão-de-obra qualificada na indústria (...);
- g) abertura de novos mercados de exportação (por exemplo: urânio, equipamentos para usinas nucleares, serviços nucleares) e possibilidades de cooperações internacionais;
- h) impulso para a pesquisa nacional e valorização do Brasil para cooperações científicas internacionais;
- i) contribuição para o fortalecimento da posição internacional do Brasil no mundo”.

A construção de Angra-2 e Angra-3 fizeram parte da fase empresarial do setor nuclear brasileiro, com a inauguração da Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear, empresa de economia mista subsidiária da Comissão Nacional de Energia Nuclear. Os estudos conduzidos pela Companhia já recomendavam a necessidade de transferência de tecnologia, com participação da engenharia e indústria nacionais, entre outros quesitos que vieram a compor mais tarde o Acordo Nuclear com a Alemanha. As obras de construção civil de Angra-2 começaram em 1976, tendo, no entanto, sido atrasadas desde seu início, e concluídas apenas em 2000. Em 2001, começou sua operação comercial, com uma potência média de 1.300 MW, sob responsabilidade da Eletrobrás Termonuclear S.A., criada em 1997. A construção de Angra-3 foi autorizada no governo Fernando Henrique Cardoso, e teve início no Governo Lula, com custo estimado de 1,7 bilhão de dólares (ANDRADE, 2012).

Naturalmente, o acordo teve forte oposição dos Estados Unidos. O principal problema consistia no fato de que o Brasil, ao obter o domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio, se tornaria capaz de fabricar a bomba atômica. Sendo um agravante o fato de que o Brasil não estava comprometido com a assinatura do Tratado de Não-Proliferação das Armas Nucleares. Mesmo tendo participado ativamente de suas discussões, não teve sucesso na inclusão de uma distinção entre explosivos pacíficos e não pacíficos e de emendas que procuravam equilibrar os direitos e deveres dos países nucleares e não nucleares. Conforme Almeida (2015, p. 54):

“Na análise do Itamaraty, não houve esforço nas negociações para estabelecer a reciprocidade de direitos e obrigações nem foi dada prioridade ao acesso dos não nucleares à tecnologia pacífica. O tratado foi considerado a consagração jurídica de uma diferença de *status* tecnológico que deveria ser eliminada, no

qual estavam ausentes contrapartidas efetivas de desarmamento pelas potências nucleares”.

Na verdade, as divergências entre os dois países já se apresentavam desde o início da implementação, por parte do governo Geisel, de sua política externa do “pragmatismo responsável”, a qual retomava as tendências apresentadas pela política externa independente de Quadros e Goulart, e da “diplomacia da prosperidade” de Costa e Silva. Na sua expressão completa, cunhada como Pragmatismo Responsável e Ecumênico, se denotava uma política externa que buscava vantagens no cenário internacional, independentemente de regimes políticos e ideologias adotadas por seus parceiros. Sendo a responsabilidade uma figura importante principalmente em termos de política interna, que buscava fugir às acusações de “subversão” em suas atitudes diplomáticas, e o ecumenismo, uma referência a ampliação de relações para além do âmbito hemisférico. A principal inovação da política externa de Geisel, entretanto, se encontra no fato de ter buscado uma autonomia econômica - o que não estava presente até então -, e de ter tido uma resposta imediata aos desafios criados pela crise econômica internacional. É dentro dessa perspectiva que se pode compreender as iniciativas diplomáticas “agressivas” e ousadas empreendidas, como a ampliação da demarcação do mar territorial para as 200 milhas (VISENTINI, 2004, p. 202-211).

As principais ocorrências de tensionamento na relação com os Estados Unidos se deram em torno do restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China, do voto de abstenção brasileiro na questão do levantamento das sanções à Cuba, no voto favorável à inclusão do sionismo como uma forma de racismo, e no reconhecimento dos governos marxista-leninistas de Guiné-Bissau, Moçambique e Angola. Tais posicionamentos brasileiros refletiam, ademais, a condição do desenvolvimento econômico brasileiro, a qual reivindicava uma melhor imagem internacional do país que servisse de subsídio a sua expansão em regiões como a América Latina, África e Oriente Médio (MONIZ BANDEIRA, 1989, p. 226). Tanto na África quanto no Oriente Médio o Brasil poderia aproveitar sua realidade de país emergente, capaz de fornecer todo o tipo de mercadoria necessitada nessas regiões, sendo uma alternativa aos países europeus e aos Estados Unidos, todos esses sofrendo com a rivalidade por parte da descolonização ou do conflito com Israel.

Com a ascensão do governo Carter nos Estados Unidos, se intensificaram as pressões sobre o acordo nuclear com a Alemanha Ocidental. Em fins de março de 1977, o Presidente Carter pressionou o Chase Manhattan Bank e o Eximbank para que

suspendessem todos financiamentos negociados com o Brasil, e paralisou o fornecimento do serviço de enriquecimento de urânio à Alemanha (MONIZ BANDEIRA, 1994, p. 200). Por outro lado, o Congresso dos Estados Unidos aprovou uma lei (o International Security Assistance Act) que obrigava o Departamento de Estado a apresentar um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos países que recebiam assistência militar e de segurança. Tal relatório serviria de base para a Comissão de Relações Exteriores do Senado decidir se continuaria a prestação de ajuda militar. Geisel, entretanto, não aceitando a análise de questões internas por órgãos estrangeiros, denunciou o Acordo Militar com os Estados Unidos. Os relatórios sobre os direitos humanos eram visto como apenas mais um meio de pressão sobre o acordo com a Alemanha. Assim, se consolidou no governo brasileiro a visão de que

“as antigas potências capitalistas, particularmente os Estados Unidos, tratavam de promover e estabilizar o monopólio da tecnologia de ponta, a produção de bens de capital e o nervo financeiro, como condição de sua preponderância, deixando aos países como o Brasil a fabricação de manufaturas, de bens duráveis e não-duráveis de consumo” (MONIZ BANDEIRA, 1989, p. 237).

Os tensionamentos em relação aos Estados Unidos evoluíram de tal modo que as Forças Armadas passaram a considerá-los como “o principal obstáculo à independência econômica e tecnológica do Brasil e à sua ascensão ao *status* de grande potência” (MONIZ BANDEIRA, 1989, p. 256). Ao final do período militar, se teve o seguinte resultado:

“as áreas de atrito com os Estados Unidos, que Castelo Branco pretendeu eliminar, eram muito mais amplas e profundas que no período anterior ao golpe de Estado de 1964, na medida em que eles contrariavam e se opunham, inclusive, aos interesses diretos das próprias Forças Armadas brasileiras” (MONIZ BANDEIRA, 1989, p. 271).

No entanto, tais pressões fortaleceram, por um lado, a perspectiva de Geisel de que deveria buscar consolidar o acordo fechado, de tal modo que não poderia ser revertido. Assim, em suas medidas do “pacote de abril”, procurou aumentar mandato presidencial de seu sucessor, o General João Figueiredo. Por outro lado, sua estratégia de “distensão lenta, gradual e segura” teve que vir acompanhada de certas ações de combate a repressão, como a demissão do General Ednardo d’Ávila do Comando do II Exército, após a morte do jornalista Wladimir Herzog, visto que até mesmo a Alemanha concordava que a coexistência do acordo nuclear, com a transferência da tecnologia da

bomba atômica, e os dispositivos repressivos como o Ato Institucional nº1 não poderiam coexistir.

Mesmo com a crise da dívida da década de 1980 e suas consequências sobre o andamento das obras do acordo nuclear com a Alemanha, não se desistiu do projeto de domínio do ciclo completo de enriquecimento de urânio. Desde 1979, o conjunto das Forças Armadas se dedicou à realização de um Programa Nuclear Paralelo, voltado ao desenvolvimento da tecnologia de separação de isótopos, inclusive, por meio de raio laser e por processamentos químicos, fora dos controles e salvaguardas da Agência Internacional de Energia Nuclear. O projeto movimentou cerca de US\$ 2 bilhões por ano, para financiar o trabalho de quase três mil cientistas, engenheiros, técnicos e administradores de mais de quatrocentas indústrias, e pelo menos cinco centros de estudos. Conforme a descrição de Moniz Bandeira (1989) a respeito do funcionamento dos trabalhos em torno do Programa Nuclear Paralelo:

“(...) o Instituto de Energia Nuclear, vinculado à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), e com sede no *campus* da Universidade Federal do Rio de Janeiro, incumbiu-se da pesquisa de equipamentos, máquinas de enriquecimento e instrumentos de controle com eletrônica fina e repartiu com indústrias os trabalhos em metalurgia. O Centro Técnico Aeroespacial (CTA), subordinado ao Ministério da Aeronáutica e instalado em São José dos Campos não só se encarregou de formular modelos de reatores convencionais e regeneradores rápidos (*fast breeder*), que pudessem utilizar o tório como combustível e reprocessá-lo de forma a produzir plutônio, material de uso militar, como tratou de construir vetores, ou seja, foguetes lançadores, capazes de conduzir a bomba atômica. Os foguetes Sonda I, II, e III, permitindo às empresas Avibrás, e D.F. Vasconcelos produzirem industrialmente e exportarem modelos de uso militar, como, por exemplo, o Sbat 37 e 30 (ar-ar ou ar-terra) e o Piranha (ar-terra ou ar-ar), saíram dos laboratórios e oficinas do CTA. E, ao lançar, em fins de 1985, o Sonda IV, com um equipamento inteligente, um sistema de sensores especiais para o seu controle, o Brasil demonstrou que tinha meios de fabricar meios balísticos de longo alcance intercontinentais para o transporte de artefatos explosivos, uma vez que já produzia veículos lançadores (foguetes) de satélites, destinados à pesquisa da atmosfera e experimentados a partir da base conhecida como Barreira do Inferno, no Rio Grande do Norte. (...)”

O IPEN [Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares], sob a direção da Marinha, ocupou-se, por sua vez, da construção de reatores do tipo PWR (*pressurized water reactor*), com 38 a 40 MW de potência, a fim de equipar submarinos a propulsão nuclear, e conseguiu, finalmente, o enriquecimento do urânio, através do processo de ultracentrifugação. (...) O processo era também o mesmo utilizado pela Urenco, consórcio do qual, juntamente com a Grã-Bretanha e a Holanda, a República Federal da Alemanha participava e, ao que tudo indica, houve transferência desta tecnologia para o Brasil, não obstante o Acordo Nuclear de urânio só se referir, oficialmente, à do enriquecimento do urânio através de jatos centrífugos (*jet nozzle*) (...)” (MONIZ BANDEIRA, 1989, p. 283-284).

Com o sucesso do Programa Nuclear Paralelo, o Presidente Sarney, em 1987, anunciou oficialmente que o Brasil havia dominado o ciclo completo da tecnologia de



enriquecimento de urânio. De modo que o país estaria capacitado para, em poucos anos, fabricar os próprios submarinos de propulsão nuclear, explodir artefatos nucleares, e produzir veículos para seu transporte. Além disso, a possibilidade de venda no mercado internacional de reatores e combustíveis para usinas de energia elétrica e submarinos de propulsão nuclear quebraria o monopólio conservado pelos Estados Unidos e a França. Fatos esses que alterariam consideravelmente sua posição na hierarquia mundial de poder, ao se tornar uma grande potência militar.

Como pôde ser observado, a política nuclear tinha uma relação direta com a política externa brasileira, na medida em que defendia uma pluralidade de relações e o não alinhamento automático aos Estados Unidos ou qualquer outro país. Assim, o projeto nuclear brasileiro se encontra dentro da perspectiva da política externa para o desenvolvimento (PEREIRA, 2010). A aproximação do Brasil com a Alemanha teve um significado importante, como atenuante à dependência em relação aos Estados Unidos, na área econômica e comercial, mas também como parceiro na aquisição de tecnologia. A cooperação entre os dois países valorizou a posição brasileira frente aos países desenvolvidos e em desenvolvimento, demonstrando sua capacidade de realizar uma política externa independente. Mesmo que não se possa deixar de considerar seu aspecto conjuntural, em meio à crise do petróleo, que tornava urgente iniciativas de desenvolvimento no setor energético, a política nuclear brasileira, junto à agenda mais ampla da ciência e tecnologia, se tornou parte da estratégia de inserção internacional do Brasil (CARPES, 2006).

## 5. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Este trabalho teve como tema mais geral a importância da política internacional no processo de industrialização e de desenvolvimento tecnológico do Brasil, no período de 1930 a 1985. Seu objetivo geral foi analisar a importância das relações internacionais neste processo. Para isso, se realizou dois estudos de caso, focados nas relações do Brasil com os Estados Unidos e a Alemanha. Um estudo de caso sobre a importância do contexto da Segunda Guerra Mundial, e da política externa de barganha de Getúlio Vargas entre os Estados Unidos e a Alemanha, para a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce. E outro sobre a importância do contexto da Guerra Fria e da posterior reascensão alemã, assim como do princípio de universalização da política externa brasileira e de não alinhamento automático aos Estados Unidos, para o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro. Nesse sentido, se tinha como objeto de pesquisa a influência das relações do Brasil com os Estados Unidos e a Alemanha sobre o desenvolvimento dos *centros de decisão econômica* referentes aos setores econômicos da siderurgia, mineração e energia nuclear.

Assim, se procurou destacar a importância do estudo no sentido de avançar sobre a literatura desenvolvimentista, para além de características meramente macroeconômicas e de revisão dos casos de sucesso. Particularmente, o estudo espera ter sugerido a importância da política internacional e da competição interestatal como tema do desenvolvimento econômico. Sua justificativa acadêmica se deu justamente no sentido de aproximar a literatura do desenvolvimentismo daquela da área das Relações Internacionais. Não obstante, em termos sociais, o estudo se configura também com importante, principalmente, tendo em vista a discussão atual sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro, em torno do neo-desenvolvimentismo e da desindustrialização. No que se refere a esse tema, especialmente, se espera ter indicado a importância da política externa e da cooperação internacional como mecanismo de desenvolvimento econômico e tecnológico, conforme observado nos estudos de caso.

Nesse sentido, a “Revolução de 1930” marcou um novo tipo de desenvolvimento capitalista no Brasil, momento no qual o planejamento estatal assumiu um papel central na economia. A política externa brasileira foi utilizada por Vargas como um

instrumento de desenvolvimento, procurando tirar proveito das oportunidades oferecidas pela conjuntura internacional. O estudo confirma a hipótese de que a situação internacional de fato serviu como uma “janela de oportunidade”. A competição estratégica entre os Estados Unidos e a Alemanha, estabelecida a partir de 1933, com a ascensão simultânea de Hitler e Roosevelt ao poder, facilitou o redimensionamento da política externa brasileira. Nos termos de Arrighi (1996), pode se considerar que o ambiente de “caos sistêmico” do período entre-guerras, em que não havia bem um poder hegemônico estabelecido, permitiu maior margem de manobra e oportunidade ao desenvolvimento brasileiro. Nesse caso, a utilização da política externa como um meio de projeção internacional do Estado permitiu a efetivação dessa potencialidade, materializada na construção da siderurgia e mineração. Assim, em 9 de abril de 1941, foi fundada a Companhia Siderúrgica Nacional, com o objetivo de reduzir a dependência da produção brasileira em relação às importações. Assim como esta, a construção da Companhia Vale do Rio Doce foi consequência dos mesmos acordos firmados com Washington (os chamados Acordos de Washington), sendo criada em junho de 1942 a partir do Decreto-Lei nº 4.352. Seu principal objetivo era desenvolver a exploração das riquezas mineiras brasileiras, principalmente, o ferro.

Além disso, se confirma também a hipótese de que a “Política da Boa Vizinhança” cumpriu um papel fundamental no sentido de proporcionar ao Estado brasileiro maior poder de barganha e, assim, viabilizar seus projetos estratégicos. Os princípios básicos da “Política da Boa Vizinhança” foram o reconhecimento da soberania nacional dos países latino-americanos, e a não-intervenção. Tal fato permitiu uma maior abertura comercial do Brasil com a Alemanha. Caso contrário, o uso de sanções e intervenções por parte dos Estado Unidos poderia ter modificado as condições internacionais de barganha do Estado brasileiro, e, em último, talvez tornando inviável a construção da Companhia Siderúrgica Nacional e da Vale do Rio Doce.

Do mesmo modo, a energia nuclear desempenhou um papel fundamental como meio de inserir o país na revolução científica e tecnológica. Assim, em 1972, se fechou o acordo com a Westinghouse para a compra de uma usina nuclear com um reator de urânio enriquecido e potência de 62 MW. No entanto, o acordo foi considerado pelos militares como “mediocre”, e foi criticado por não contemplar a transferência de tecnologia, tendo sido entregue ao governo brasileiro uma “caixa preta”. Tendo isso em vista, o governo de Geisel procurou entendimento com outros países para o

desenvolvimento da indústria nuclear. Em 27 de junho de 1975, após um ano de negociações secretas, foi assinado um Acordo Nuclear, por Hans Dietrich Genscher, e Antônio Azeredo da Silveira, entre o Brasil e a Alemanha Ocidental. Acordo que ficou conhecido como “o acordo do século”, devido a sua dimensão econômica, mas também política, na medida em que representava a transferência de tecnologia nuclear de uma país desenvolvido para outro em desenvolvimento.

Naturalmente, o acordo teve forte oposição dos Estados Unidos. O principal problema consistia no fato de que o Brasil, ao obter o domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio, se tornaria capaz de fabricar a bomba atômica. Sendo um agravante o fato de que o Brasil não estava comprometido com a assinatura do Tratado de Não-Proliferação das Armas Nucleares. No entanto, as divergências entre os dois países já se apresentavam desde o início da implementação, por parte do governo Geisel, de sua política externa do “pragmatismo responsável”, a qual buscava vantagens no cenário internacional, independentemente de regimes políticos e ideologias adotadas por seus parceiros. Sua principal inovação se encontra no fato de ter buscado uma maior autonomia econômica, como resposta crise energética internacional.

Ainda insatisfeito mesmo com as perspectivas da execução do Acordo Nuclear com a Alemanha, o Brasil desenvolveu, com sucesso, um Programa Nuclear Paralelo. Tal fato permitiu, ao Presidente Sarney, em 1987, anunciar oficialmente que o Brasil havia dominado o ciclo completo da tecnologia de enriquecimento de urânio. De modo que o país estaria capacitado para, em poucos anos, fabricar os próprios submarinos de propulsão nuclear, explodir artefatos nucleares, e produzir veículos para seu transporte. Assim, se alterou consideravelmente sua posição na hierarquia mundial de poder, ao se tornar uma grande potência militar.

A política nuclear tinha uma relação direta com a política externa brasileira, na medida em que defendia uma pluralidade de relações e o não alinhamento automático aos Estados Unidos ou qualquer outro país. Assim, o projeto nuclear brasileiro se encontrou dentro da perspectiva da política externa para o desenvolvimento. A aproximação do Brasil com a Alemanha teve um significado importante, como atenuante à dependência em relação aos Estados Unidos, na área econômica e comercial, mas também como parceiro na aquisição de tecnologia. A cooperação entre os dois países valorizou a posição brasileira frente aos países desenvolvidos e em desenvolvimento, demonstrando sua capacidade de realizar uma política externa

independente. Mesmo que não se possa deixar de considerar seu aspecto conjuntural, em meio à crise do petróleo, que tornava urgente iniciativas de desenvolvimento no setor energético, a política nuclear brasileira, junto à agenda mais ampla da ciência e tecnologia, se tornou parte da estratégia de inserção internacional do Brasil.

## 6. REFERÊNCIAS.

ABREU, Marcelo de Paiva. **O Brasil e a economia mundial, 1930-1945**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

ALMEIDA, Alexandra Ozorio de. **O Programa Nuclear Brasileiro e o Acordo com a Alemanha: da ambição compartilhada aos interesses fragmentados (1975-1978)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2015.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. Átomos na política internacional, **Revista CTS**, nº 21, vol. 7, Agosto de 2012, p. 113-140.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. RJ: Contraponto, 1996.

CARDOSO, F.H.; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

CARPES, Mariana Montez. **A política nuclear brasileira no contexto das relações internacionais contemporâneas**. Domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CARVALHO, Gregório Echeverría de. **Política externa e política comercial brasileira entre 1930 e 1942: comércio e defesa nacional**. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2014.

CUNHA, André Moreira. O Paradigma do Estado Desenvolvimentista e o “Retorno” da Política Industrial, **Pesquisa & Debate**, São Paulo, Vol. 23, no. 2(42), p. 291-316, Jul-Dez. 2012.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução, **Lua Nova**, São Paulo, no. 28-29, p. 107-157, Abr. 1993.

FIORI, José Luis. **Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FIORI, José Luis (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

FIORI, José Luis; MEDEIROS, Carlos (Orgs.). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. In: CALIXTRE, André Bokikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Eds.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

- FURTADO, Celso. **A Hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- FURTADO, Celso. **Análise do ‘Modelo’ Brasileiro**. RJ: Civilização Brasileira, 1982.
- FURTADO, Celso. **A Pré-Revolução Brasileira**. RJ: Fundo de Cultura, 1962.
- GILPIN, Robert. **War and Change in International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- GILPIN, Robert. **Global Political Economy: Understanding the international economic order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: Norton & Company, 2001.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao nacionalismo metodológico, **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n 3(40), p. 637-645, dez. 2010.
- MONIZ BANDEIRA, L.A.V. **Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.
- MONIZ BANDEIRA, L.A.V. **O Milagre Alemão e o Desenvolvimento do Brasil: As Relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949-1994)**. São Paulo: Ensaio, 1994.
- MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935-1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- NEVES, Osias Ribeiro; CAMISASCA, Marina Mesquita. **Aço Brasil: uma viagem pela indústria do aço**. Belo Horizonte: Escritório de Histórias, 2013.
- NUNES, Helen Miranda. A aproximação do Brasil com Alemanha Ocidental e o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro. In: IX Encontro Nacional da ABED, 2016, Florianópolis.
- PECEQUILO, C.S. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- PEREIRA, Leandro da Silva Batista. **A gênese do Programa Nuclear Brasileiro: nacionalismo e crítica ao alinhamento automático**. In: Encontro Nacional da ANPUH-RIO, 2010, Rio de Janeiro.
- SARAIVA, Renato. **O conceito de centros de decisão econômica nas obras de Celso Furtado: um esforço de formalização teórica e de aplicação prática na análise das relações internacionais**. In: I Seminário Internacional de Ciência Política, 2015, Porto Alegre.
- SARFATI, Gilberto. **Teoria das relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SPERB, Arthur Frederico Nedel. **A concentração industrial na indústria siderúrgica brasileira entre os anos de 1991 e 2013**. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

TOMÁS, Manuel. **A expansão da Companhia Vale do Rio Doce e a possibilidade de criação de monopólio de minério de ferro no Brasil: o caso da CVRD no CADE**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal de Ouro Preto, Departamento de Engenharia de Minas, Ouro Preto, 2006.

VALE. **Nossa História**. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/pt/aboutvale/book-our-history/paginas/default.aspx>. Acesso em 25/11/2016.

VISENTINI, Paulo G. F. **Relações Exteriores do Brasil II (1930-1964): O nacionalismo, da Era Vargas à Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

VISENTINI, Paulo G. F. **O mundo pós-guerra fria: globalização, guerra ao terror e multipolarização**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2005.

VISENTINI, Paulo F. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-System Analysis**. An Introduction. London: Duke University, 2004.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. London: Addison-Wesley, 1979.