

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

PROGRAMA DE METAS E INSERÇÃO EXTERNA BRASILEIRA:
O PROJETO USIMINAS

CLARISSA GOMES GOTELIPE CAMPOS

RIO DE JANEIRO
2017

CLARISSA GOMES GOTELIPE CAMPOS

PROGRAMA DE METAS E INSERÇÃO EXTERNA BRASILEIRA:
O PROJETO USIMINAS

Dissertação de Mestrado apresentada à banca do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Ernani Torres Filho

RIO DE JANEIRO
2017

FICHA CATALOGRÁFICA

C198 Campos, Clarissa Gomes Gotelipe.
Programa de Metas e inserção externa brasileira: o projeto Usiminas / Clarissa
Gomes Gotelipe Campos. – 2017.
101 p. ; 31 cm.

Orientador: Ernani Teixeira Torres Filho
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de
Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2017.
Bibliografia: f. 93-98.

1. Industrialização. 2. Economia política. 3. Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais.
I. Torres Filho, Ernani Teixeira, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.09

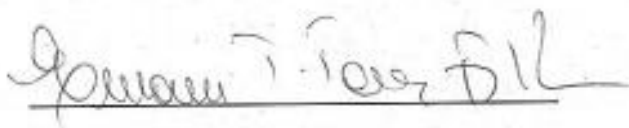
CLARISSA GOMES GOTELIPE CAMPOS

PROGRAMA DE METAS E INSERÇÃO EXTERNA BRASILEIRA:
O PROJETO USIMINAS

Dissertação de Mestrado apresentada à banca do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional.

Rio de Janeiro, 16 de março de 2017.

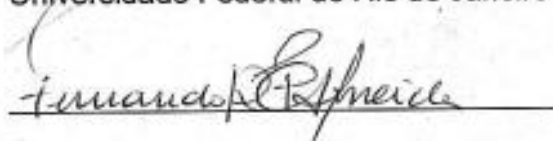
BANCA EXAMINADORA



Orientador: Prof. Dr. Ernani Torres Filho
Universidade Federal do Rio de Janeiro



Prof. Dr. Eduardo Alberto Crespo
Universidade Federal do Rio de Janeiro



Prof. Dr. Fernando Roberto de Freitas Almeida
Universidade Federal Fluminense

Agradecimentos

Ao final de mais esta etapa, gostaria de agradecer às pessoas sem as quais não poderia ter concluído este trabalho. Primeiramente agradeço meu orientador, Professor Ernani Torres, que seguiu ao meu lado durante todo este tempo, fazendo comentários e sugestões relevantes que ajudaram a moldar os rumos deste trabalho. Todo o conhecimento e pragmatismo diante das mudanças que ocorreram ao longo deste tempo ajudaram muito a aperfeiçoar e amadurecer certas ideias que estavam presentes no projeto inicial.

Agradeço também ao apoio incondicional da minha família. Além de ser a base de tudo, ela sempre esteve ao meu lado ao longo desta jornada, principalmente nos momentos em que o tempo era mais curto do que desejávamos para curtir momentos juntos. Em especial agradeço a compreensão e ajuda da minha mãe, Mônica, que sempre me motivou a seguir adiante, com a segurança de que tudo daria certo no final.

Não posso deixar de agradecer a dois professores que marcaram profundamente a minha trajetória. O primeiro deles - antes mesmo de entrar na faculdade - Professor Assis, pelo exemplo de pessoa que representa, por toda ajuda e horas de estudos bem direcionados que tive a oportunidade de vivenciar e tomar como exemplo para minha vida. Agradeço também ao Professor Fernando Roberto, por todas as lições e conhecimentos pertinentes que adquiri ao longo da minha graduação, e pela disposição em sempre querer fazer o bem e ajudar os demais. Agradeço também ao amigo Henrique, que tive a oportunidade de conhecer nesta Instituição, por todos os conselhos sobre o projeto, estudos e condução deste trabalho.

Por fim, fica aqui registrado o meu sincero agradecimento a todos vocês que marcaram positivamente a minha história. Vocês são exemplos vivos de que a curiosidade e empenho são ingredientes fundamentais para as nossas ações em prol das respostas e da vida que desejamos.

*“Tudo vale a pena se a alma
não é pequena.”
Fernando Pessoa*

RESUMO

O presente trabalho insere-se no campo da Economia Política Internacional e busca analisar as conexões entre a ordem internacional, estratégia econômica e o posicionamento externo brasileiro na década de 1950, especificamente no Programa de Metas. A questão da restrição externa era um problema endógeno à economia nacional que se agravou com a deterioração das contas nacionais no período, levando a uma estratégia de aprofundamento da industrialização durante o governo Juscelino Kubitschek. Neste sentido, abordaremos a relação entre o cenário externo, a situação econômica e as mudanças na inserção internacional brasileira utilizando como estudo de caso a criação da Usiminas, resultado de uma parceria entre o Brasil e o Japão, durante o Programa de Metas.

Palavras-chave: Programa de Metas. Estratégia econômica. Industrialização. Inserção internacional brasileira. Parceria Brasil-Japão. Usiminas.

ABSTRACT

The present dissertation seeks to analyze the connections among the Bretton Woods international order, economic strategy and the Brazilian external positioning in the 1950's, specifically related to the Programa de Metas of Juscelino Kubitschek administration. The issue of external restriction was an endogenous problem to the Brazilian economy and got to a critic point in that decade, leading to a strategy of deepening industrialization. In this sense, we will approach the links of external conjuncture, economic situation and the role of Brazil in the international arena. We will analyze this scenario using the Usiminas Company as a case study, result of a partnership between Brazil and Japan during Programa de Metas.

Keywords: Programa de Metas. Economic strategy. industrialization. Brazilian international insertion. Brazil-Japan relations. Usiminas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO PÓS-GUERRA: CONSTRUINDO UM NOVO SISTEMA	16
1.1 A Geometria do Poder atravessa o Atlântico.....	16
1.2 A Institucionalização da Nova Ordem e Mudanças na Estratégia Americana.....	23
2 O PROBLEMA DA RESTRIÇÃO EXTERNA E O PROGRAMA DE METAS	37
2.1 A Industrialização por Substituição de Importações no Brasil.....	37
2.2 Programa de Metas e o Capital Estrangeiro.....	48
3 O PROJETO USIMINAS	59
3.1 Panorama das Relações Nipo-Brasileiras.....	60
3.2 A Usiminas torna-se Realidade	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
ANEXOS E TABELAS	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90

Lista de tabelas

Tabela 1 – Reservas Totais: ouro e divisas (1939-45)	40
Tabela 2 – Balanço de Pagamentos: sumário das principais contas.....	44
Tabela 3 – Investimentos Diretos Estrangeiros por País de Origem através da Instrução 113 e do Decreto 42.820 (1955-1963).....	48
Tabela 4 – Competências Setoriais do Capital Estrangeiro e do Estado a partir do Plano de Metas.....	54
Tabela 5 – Siderurgia: Desembolsos efetuados pelo Sistema BNDES (1952-1973).....	55
Tabela 6 – Investimentos e reinvestimentos japoneses no Brasil.....	64

Lista de anexos

ANEXO A – Indicadores macroeconômicos selecionados da economia brasileira no período 1950-1964.....	80
ANEXO B – Balanço de Pagamentos do Brasil (1954-1962).....	81
ANEXO C – Mercado Siderúrgico Brasileiro (1952-1962).....	82
ANEXO D – Fatores determinantes para a escolha de Minas Gerais.....	83
ANEXO E – Estimates of Japan’s Financial assistance to the Usiminas Project.....	84
ANEXO F – Disponibilidade de recursos externos (1955-1960).....	85
ANEXO G – As maiores <i>joint-ventures</i> nipo-brasileiras (1950-1980).....	86
ANEXO H – Indicadores econômicos (1955-1961).....	87
ANEXO I – Presidente João Goulart acende alto forno da Usiminas.....	88
ANEXO J – Propaganda Usiminas.....	8

INTRODUÇÃO

Entre as décadas de 1930 e 1980, o Brasil passou por um marcante processo de industrialização e urbanização. O país obteve uma das maiores taxas de crescimento econômico do globo e promoveu uma alteração significativa em sua estrutura produtiva. Dentre as iniciativas do período, destaca-se o Programa de Metas (1956-1962) pela ambição das propostas, planejamento setorial e resultados alcançados. O Programa de Metas¹ representou o maior esforço coordenado liderado pelo Estado brasileiro naquele período.

O Programa insere-se em um período de “auge” da ideologia Desenvolvimentista no Brasil, em um período de significativo crescimento econômico. O desenvolvimentismo foi, segundo Dutra (2004), uma ideologia baseada em certos paradigmas, tais como:

Defesa da industrialização e do intervencionismo, que vai desde políticas econômicas expansionistas, pró-crescimento, até o planejamento e a criação de empresas (...) defesa explícita de que a principal tarefa do governo consiste na busca do desenvolvimento econômico, que este é seu principal dever, seu objetivo central, no limite, sua razão de ser (Dutra, 2004, pp.1-2).

Ainda segundo o autor, o desenvolvimentismo foi mais do que um ideário, sendo também um guia de ação voltado para decisões governamentais. No Brasil, a ideologia desenvolvimentista foi, em maior ou menor grau, o “denominador comum” de diversos governos entre os anos 1930-1980.

De maneira geral, a maior parte dos estudos sobre o Programa de Metas possui um enfoque interno, voltado aos atores nacionais, objetivos e resultados alcançados pelas ações do plano. O objetivo deste trabalho é aliar tais iniciativas domésticas às questões externas relevantes que contribuíram para o Programa e o desenvolvimento brasileiro da época. O foco do estudo será o setor de siderurgia do Plano de Metas, tendo como estudo de caso o projeto que deu origem à Usiminas.

¹ A denominação utilizada neste trabalho será Programa de Metas – e não Plano de Metas – por ter sido o nome oficial que consta nos documentos da época.

No plano externo, a estrutura político-econômica alterava-se significativamente, com mudanças nas relações de poder e a instauração da dinâmica bipolar Estados Unidos-União Soviética. Uma nova moeda de referência internacional - o dólar americano - consolidava-se, a geopolítica reforçava seu papel nas decisões estratégicas em um mundo “dividido” e os atores buscavam se adaptar frente ao novo sistema. Nesse cenário, alguns atores periféricos, entre os quais o Brasil, buscaram revisar sua posição no sistema, tentando reduzir certas vulnerabilidades a que estavam expostos.

Do lado brasileiro, a necessidade de aprofundar o processo de substituição de importações em meio às graves dificuldades no Balanço de Pagamentos da época levou o país a buscar novas parcerias. Do lado japonês, a necessidade de garantir fornecimento de matérias-primas de suma importância e de mercados para a indústria nacional. De certa forma, o que estava em jogo era a inserção de ambos os países na nova ordem internacional do Pós-Guerra. O Brasil buscava romper com a condição de exportador de matéria-prima, enquanto o Japão buscava se reinserir no sistema como uma potência industrial, após as dificuldades da guerra. Ambos uniram-se em prol destes objetivos estratégicos, através de um empreendimento bem-sucedido, que seria relevante para o desenvolvimento econômico do Brasil e que existe até os dias atuais: a Usiminas.

Tal iniciativa representou, no Brasil, um passo rumo à multilateralidade em relação às potências de “segunda ordem” da época, afastando-se, em certo sentido, da lógica bipolar da Guerra Fria e também do tradicional aliado do país no século XX, os Estados Unidos.

Nesse sentido, a parceria Brasil-Japão representou a união de países que possuíam estratégias de industrialização no Pós-Guerra. O conceito de parceria deriva da noção de "parceiro", que remonta ao latim *partiarium*: aquele que participa ou que compartilha algo. Vale ressaltar as diferenças conceituais, nas Relações Internacionais, das parcerias estratégicas e alianças. Segundo Farias (2013), as parcerias estratégicas – mesmo quando criadas em meio à insegurança – são articuladas com base na percepção de oportunidades ou desafios que podem ser superados. Já as alianças internacionais seriam formadas, principalmente, sob a perspectiva de ameaças. Não é objetivo deste trabalho debater sobre a aplicabilidade destes conceitos no presente

trabalho, mas vale ressaltar que o projeto Usiminas será tratado como uma parceria específica entre ambos os países com objetivo de concretizar o empreendimento.

Nascia então uma importante parceria internacional entre Brasil e Japão, que deu origem à maior siderúrgica integrada na América Latina no período. O presente trabalho combinará fatores políticos e econômicos das conjunturas interna e externa para analisar tal parceria.

A combinação do Programa de Metas – que dava a tônica interna para aumentar a capacidade produtiva local – aliada à retomada da liquidez internacional ao longo da recuperação econômica em meados dos anos 1950, foram fatores que contribuíram para a criação de novos empreendimentos no país.

A hipótese deste trabalho é a de que o Programa de Metas foi mais do que uma resposta econômica ao problema do Balanço de Pagamentos, mas representou também uma nova inserção internacional do Brasil no sistema, mais voltada ao multilateralismo e à menor dependência em relação aos Estados Unidos. Analisaremos o caso da Usiminas, consolidado através de uma parceria com o Japão, para responder a tal questão.

A abordagem escolhida provém da Economia Política Internacional, a qual ajudará a combinar variáveis políticas e econômicas das conjunturas interna e externa para explicar os fenômenos de interesse. Não analisaremos os fatos apenas por um viés econômico ou baseado em uma dinâmica produtiva, mas utilizaremos as lentes das Relações Internacionais para buscar novas possibilidades de pesquisa. O poder é visto aqui como uma variável relevante que influencia decisões estratégicas e ajuda a explicar certos caminhos em detrimento de outros.

Por estas razões, tal conjuntura foi escolhida para esta análise, ao unir o tema da industrialização brasileira à conjuntura internacional da época, revelando uma perspectiva integrada para a trajetória do período.

Para tanto, o primeiro capítulo tratará das principais características da ordem global do Pós-Guerra em uma perspectiva sistêmica. Se, no plano do discurso, era ressaltado o papel das instituições internacionais que apoiariam projetos nacionais, de modo a restabelecer o crescimento global, na prática, o que ocorreu no início do Pós-Guerra foi uma insuficiência de dólares no sistema. Apenas na segunda metade da década de 1950 a liquidez internacional foi retomada e possibilitou fluxo de capitais para

países periféricos, quando o dólar se afirmou como a moeda internacional *par excellence*, lastreada em ouro.

No segundo capítulo, analisaremos como o Brasil se ajustou para perseguir seus objetivos estratégicos e as medidas implementadas para atrair recursos externos, em um contexto de restrição de divisas para suportar o processo de substituição de importações. Analisaremos o esforço coordenado da industrialização no Brasil, focando no setor de siderurgia.

Por fim, a parceria Brasil-Japão, que deu origem à Usiminas, será abordada de modo a desvendar as reais motivações, características do empreendimento e interesses envolvidos no empreendimento. O projeto diferencia-se da modalidade mais comum de investimento externo da época, em que multinacionais abriam filiais em países periféricos. O Projeto Usiminas foi negociado entre os dois governos e considerado de interesse nacional para ambos e representou, de certa forma, uma “via alternativa” na consecução dos objetivos nacionais em um contexto de bipolaridade mundial.

1 A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO PÓS-GUERRA: CONSTRUINDO UM NOVO SISTEMA

O objetivo deste capítulo é estabelecer um panorama externo sobre o contexto no período do Pós-Guerra. A nova ordem internacional, que estava sendo arquitetada, baseada nas regras de Bretton Woods, e alguns aspectos da política americana serão analisados de modo a compreender o *modus operandi* do sistema à época.

Sendo uma análise baseada na Economia Política Internacional, não focaremos em aspectos operacionais ou puramente econômicos, mas buscaremos compreender as razões pelas quais o sistema foi construído como tal. A que interesses serviam? Qual a dinâmica do poder da época e quais as consequências de todos esses fatores para o sistema internacional? Tal abordagem vai de encontro aos objetivos deste trabalho e a linha de pesquisa pretendida caminhará neste sentido.

No que tange ao aspecto sistêmico, a transição de hegemonias, a ascensão de uma nova moeda internacional e o surgimento da Guerra Fria são algumas questões relevantes para o período em questão. Este cenário gerava algumas oportunidades, mas também alguns constrangimentos para os países mais periféricos do sistema, os quais serão analisados de forma mais precisa no capítulo seguinte.

Por ora, iremos analisar o sistema internacional como um todo, sem tratar de uma região específica. Dessa forma, o capítulo se divide em duas partes: a primeira delas versa sobre o nascimento do novo sistema a partir das negociações de Harry White e John Maynard Keynes, em Bretton Woods; a segunda parte foca nas regras e no funcionamento do sistema, levando em consideração a estratégia norte-americana e os interesses estratégicos que estavam em jogo no Pós-Guerra.

1.1 A Geometria do Poder Atravessa o Atlântico

O período do Pós Segunda Guerra representou uma nova página no cenário internacional, na qual os Estados Unidos consolidava-se como ator principal na definição das novas regras e instituições internacionais. Alguns fatores decisivos estavam se modificando rapidamente: transição de hegemonia, ascensão da Guerra Fria e

aparecimento de uma nova ordem financeira internacional alteravam radicalmente o equilíbrio de forças do globo.

Dessa forma, conforme disse Sato (2001), a Economia Política da Reorganização do Pós-Guerra pode ser interpretada como a reconstrução das relações econômicas internacionais após a década de 1930.

Enquanto a economia europeia e a japonesa estavam enfraquecidas e enfrentavam profundas dificuldades provenientes da Segunda Guerra, o produto interno bruto (PIB) dos Estados Unidos havia quase duplicado entre 1938 e 1945. Landes (1969) mostra que, ao longo da Segunda Guerra Mundial, a economia americana havia crescido 72%, enquanto outros países eram severamente afetados pelos efeitos econômicos do conflito. A Grã-Bretanha aumentara seu produto em apenas 15%. A França, a Itália e a Holanda tiveram sua renda reduzida pela metade e a Alemanha, além de dividida, também viu seu produto reduzir-se em 6%.

O Japão também ficou muito debilitado após a guerra, e merece destaque pela transformação que passou nos anos do Pós-Guerra. Como um país totalmente devastado pela guerra, em uma grave crise econômica, que era pobre em recursos naturais conseguiu superar a barreira da pobreza e do atraso em alguns anos e realizar o “milagre econômico”?

Tal fato foi fruto da estratégia japonesa de industrialização no Pós-Guerra, que foi bem-sucedida na promoção do crescimento econômico, aumento da produtividade e diminuição do hiato tecnológico em relação às demais potências. O Japão foi um ator que soube se reinserir na ordem internacional de Bretton Woods de maneira satisfatória, com capitais disponíveis para serem investidos no exterior, inclusive no Brasil conforme trataremos no presente trabalho. Entre os fatores que aproximaram o Brasil e o Japão no período, vale ressaltar as palavras de Torres Filho:

A base de aproximação entre os dois países foi a complementaridade potencial entre um Brasil continental, rico em matérias-primas básicas, possuidor de uma economia em crescimento e simpático aos japoneses, e um Japão dotado de grande fragilidade externa, interessado em garantir fontes externas estáveis de suprimento de alimentos e matérias-primas de países que não fossem seus inimigos históricos (TORRES FILHO, 1992, p. 27).

A estratégia de inserção internacional baseada na industrialização também foi um fator de convergência entre ambos os países, conforme veremos nos próximos capítulos.

Enquanto a maior parte dos países passava por dificuldades no imediato Pós-Guerra, os Estados Unidos saíram do conflito em uma posição “privilegiada”: houve no período um intenso fluxo de ouro em direção ao país, o que ajudou a fortalecer a posição do dólar perante a libra esterlina, mesmo antes da criação do novo sistema.

O país destacava-se também no campo tecnológico, no qual inovações militares foram levadas para uso civil no setor aeronáutico e automobilístico. Essas tecnologias estavam sendo criadas desde os anos 1920, mas haviam sido frustradas pela Depressão da década de 1930. Produtos baseados no petróleo, indústria química, farmacêutica e eletrônica eram os mais relevantes nesse quesito. Além disso, o aspecto militar também era desproporcional em relação aos outros atores, já que o país era o único a possuir a bomba atômica no período de 1949 a 1949.

Desse modo, o sistema passava a ser redesenhado conforme os interesses estratégicos da nova potência e com vistas a evitar o caos econômico da década anterior. Acreditava-se que a guerra havia interrompido a depressão devido à grande mobilização de recursos e havia um grande temor de que o Pós-Guerra prolongasse os conflitos sociais e o desemprego dos anos 1930. Sendo assim, era fundamental criar instituições e regras que promovessem um panorama político-econômico favorável à prosperidade do sistema.

Se, após a Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos não assumiram a liderança do sistema e o vácuo de poder criado buscava o retorno a iniciativas e padrões do início do século XX, desta vez seria diferente. O mundo havia passado pelas difíceis décadas de 1920 e 1930, marcadas pelo caos político, crise sistêmica, desemprego e guerra. Neste momento, os Estados Unidos assumiriam o papel de líder com o objetivo de instaurar uma ordem estável. O fracasso da ordem liberal com os problemas da inflação, crescimento econômico e desemprego, levaram à uma nova alternativa, na qual a atuação do estado fazia-se necessária na condução da política econômica. A arquitetura do novo sistema já vinha sendo desenhada antes mesmo do fim do conflito.

Mais do que gerir as decisões domésticas, agora o país precisava planejar o funcionamento das regras para todo o sistema. O alcance dessas medidas domésticas passaria cada vez mais a se confundir e a ser válido no âmbito internacional, com grande potencial de impacto nos demais países. Uma das questões mais críticas dizia respeito à ordem monetária internacional, fundamental para criar bases para o crescimento do comércio mundial.

Tratava-se de criar regras e instituições formais de ordenação de um sistema monetário internacional capaz de superar as enormes limitações que os sistemas então conhecidos, o padrão-ouro e o sistema de desvalorizações cambiais competitivas, haviam imposto não apenas ao comércio internacional, mas também à própria operação das economias domésticas (CARVALHO, 2004, p. 51).

De acordo com Carvalho, tanto a Inglaterra quanto os Estados Unidos preocupavam-se com o retorno das barreiras tarifárias e com a manipulação cambial generalizada, como ocorrera na década anterior. A Inglaterra temia o padrão-ouro, pois se encontrava em uma posição devedora no sistema internacional após a guerra, defendendo políticas que permitissem alcançar o pleno emprego. Aos Estados Unidos era interessante ter regimes cambiais organizados que fomentassem a expansão do comércio internacional.

O desafio que se colocava na época era como utilizar a superioridade americana para comandar e liderar o sistema de uma forma pacífica, que zelasse pelos interesses estadunidenses e garantisse estabilidade político-econômica, reinserindo atores importantes nas regras do jogo capitalista.

Porém, como os Estados Unidos iriam garantir a posição do dólar como a nova moeda internacional e reerguer o sistema tendo seu Balanço de Pagamentos superavitário enquanto muitos países enfrentavam déficits e a Europa encarava uma grave recessão econômica?

Diante desses desafios, os debates sobre as possíveis regras de uma nova ordem internacional haviam começado antes mesmo do final da Segunda Guerra. Em 1944, por exemplo, a Conferência de Bretton Woods envolveu 44 nações aliadas para discutir as relações comerciais e financeiras que pautariam o mundo após o conflito.

A definição de um sistema de regras, instituições e procedimentos para regular a política econômica internacional era vista como condição básica para tentar restaurar a

estabilidade na nova ordem. O objetivo norte-americano era: *“Foster a world environment in which the American system can survive and flourish”* (PANITCH, 2004, p. 95).

A questão era a forma como iria perseguir tal meta e qual estratégia adotaria para dar suporte e legitimar o novo sistema. Esta missão fora confiada a Harry D. White, assessor-chefe do Tesouro americano, e sua equipe que participaria das negociações de Bretton Woods. A tarefa não seria simples, ainda mais considerando que o economista John Maynard Keynes, assessor principal do Tesouro britânico, seria o seu principal interlocutor nas rodadas de negociação.

Como denominador comum, ambos consideravam indispensável construir um sistema de cooperação econômica baseado em regras e instituições multilaterais, o qual promovesse a estabilidade econômica, o pleno emprego, o livre comércio e o investimento internacional, vistos como condições para a paz e a prosperidade entre as nações.

Defendiam também que os Estados protegessem suas economias contra pressões financeiras internacionais. Essa abordagem era uma reação ao capitalismo liberal que marcara os anos de desordem do pré-guerra. Apesar de ter o apoio significativo de industriais, sindicatos de trabalhadores e políticos de orientação keynesiana, tal ideário enfrentava a oposição de banqueiros privados e administradores dos bancos centrais.

Tanto Keynes como White eram críticos do padrão-ouro e um dos principais argumentos de Keynes era que o padrão-ouro gerava desemprego e depressão mundial, já que a política monetária ficava limitada pela oferta mundial do metal.

Cabe ressaltar algumas características do padrão ouro, que operou no século XIX e início do XX, quando grande parte das nações atrelara sua moeda ao ouro. A moeda de referência internacional era a libra esterlina e sob esse sistema o volume de moeda a circular era ao menos em teoria determinado pela quantidade de ouro em estoque nacional.

Dentre as principais críticas ao padrão ouro, a primeira delas diz respeito à escassez do metal: a oferta monetária não deveria ficar limitada à quantidade física de ouro disponível no mundo. Em tempos de rápido crescimento econômico, poderia não haver limitações exageradas no suprimento da liquidez necessária para realizar todas as

transações necessárias. Isto gerava o fato de o sistema monetário internacional ficar por demais dependente dos ciclos produtivos do ouro, impossibilitados de ampliar a oferta monetária para perseguir objetivos sociais.

No âmbito internacional, o padrão ouro tornava difícil manter déficits comerciais por um longo período. Nas épocas em que países exportavam ouro para acomodar déficits comerciais, esses governos se viam, em princípio, obrigados a diminuir concomitantemente sua oferta monetária, o que acentuava o desemprego. Haveria uma espécie de “ajuste assimétrico”: os países deficitários tenderiam a se endividar ou reduzir a demanda por importações, mas os países com superávit comercial não precisariam aceitar passivamente um ajuste automático, na medida em que poderiam esterelizar os excedentes de ouro provenientes de seu superávit externo.

Tal fato gerava um ônus aos países deficitários e era muito criticado por Keynes. O economista inglês defendia a maior oferta de crédito e financiamento externo a países deficitários, a criação de uma moeda internacional – o Bancor – de modo que nenhum país tivesse o privilégio de emitir a moeda do sistema e se assegurasse assim a cooperação internacional para a redução de assimetrias.

Se a crítica ao padrão-ouro era ponto de convergência para Keynes e White, o mesmo não ocorria para os instrumentos e práticas a serem adotadas. Para os britânicos, em uma posição devedora no sistema, era fundamental para assegurar a zona da libra como seu espaço exclusivo e flexibilizar a questão do crédito internacional como exposto anteriormente. Já os americanos buscavam abrir os mercados domésticos dos demais países e defendiam políticas mais restritivas ao crédito.

Para Keynes, um dos principais desafios relacionava-se à ampliação dos saldos devedores, de modo a ter poucas restrições à utilização do capital. Em suma:

O Plano Keynes previa portanto criação de liquidez automática, de acordo com as necessidades de comércio, e a possibilidade de ajuste expansivo de desequilíbrios de balanços de pagamentos, mediante a expansão da demanda dos países superavitários (CARVALHO, 2004, p. 58).

Já para White, o desafio relacionava-se a acalmar os ânimos da comunidade financeira que ainda defendia o padrão-ouro. Aos poucos o equilíbrio de forças mudava dentro dos Estados Unidos: o Tesouro Nacional possuía grande força política durante a guerra e no início da administração Truman. Essa corrente, juntamente com a

comunidade financeira, tinha postura contrária ao déficit fiscal, criticava políticas “monetaristas” inflacionárias e zelava pela estabilidade de preços. Tinha o interesse prioritário de substituir Londres como centro financeiro mundial. Já o Departamento de Estado Americano ganhava força no Pós-Guerra e tinha uma postura mais voltada para a defesa do comércio e para a promoção da produtividade e do emprego.

A solução de Bretton Woods para a desordem monetária era a combinação da “reliquia bárbara”, o ouro, com uma nova referência no panorama monetário internacional – o dólar. A partir do momento em que governos passaram a se sensibilizar pelo desemprego, o padrão-ouro não teve mais a mesma força. Como bem explicita Panitch:

(...) solução era fazer do dólar americano um equivalente do valioso metal. O uso de ouro no comércio internacional vinha declinando havia muito tempo (PANITCH, 2004, p. 21).

Neste sentido, a questão crucial no período entre Keynes e White era como os Estados Unidos iriam se comportar diante da situação de credor global: seriam promovidas alterações nos juros, no câmbio ou algum tipo de ajuste econômico? Tais medidas poderiam ter profundos impactos nos demais atores do sistema, sobretudo para os atores periféricos. Além disso, historicamente certos arranjos sistêmicos e “regras do jogo” nem sempre operavam ou eram válidos para todas as regiões.

Exemplo disso era o padrão-ouro, que não funcionava da mesma forma para todos os países. Países que não pertencessem ao “core” sistêmico na maioria das vezes não eram “socorridos” pelo Banco Central inglês nem pelas instituições relevantes nos momentos de dificuldade financeira. Eram nações que não tinham influência suficiente para causar uma crise no sistema. Dessa forma, para os bancos ou governos, não havia interesse em socorrê-los, pois tais regiões, na maior parte das vezes, não alterariam o funcionamento do sistema.

Como os problemas no Balanço de Pagamentos eram comuns nesses países - que geralmente eram exportadores de matérias-primas atreladas ao mercado global - o fato de não obterem recursos era um ponto crítico para o desenvolvimento dos mesmos. Além disso, levando-se em consideração que a nova ordem internacional foi por quase uma década marcada pela escassez de dólares, o quadro ainda mostrava-se complicado para tais países no que tange ao problema externo.

Por fim, após as batalhas ideológicas e políticas na construção de Bretton Woods, um fator se tornava cada vez mais claro: a mudança do pólo de poder do Velho Mundo para a América, com todas as implicações positivas ou negativas que esta alteração representava.

1.2 A Institucionalização da Nova Ordem e Mudanças na Estratégia Americana

O novo sistema viria a surgir com Bretton Woods em 1944, quando os Estados Unidos de fato assumiram uma posição forte e negociaram no Congresso para aprovar o acordo. Estava em jogo a criação das novas regras do sistema internacional e a confirmação do país como potência dominante em um cenário de enfraquecimento da Europa e nascimento da Guerra Fria.

Cabe salientar que a aprovação do acordo de Bretton Woods no Congresso americano não foi tarefa simples. A comunidade financeira de Wall Street se colocava contrária aos acordos, principalmente no que tange a tópicos como a participação dos Estados Unidos no FMI e a possibilidade de inclusão da União Soviética nas organizações de Bretton Woods. O Tesouro Nacional organizou, então, uma grande campanha para galgar o apoio necessário. Foi negociada a criação de um Conselho Consultivo Nacional (*National Advisory Council*), demanda do mercado financeiro, para ter maior controle sobre o FMI e a política americana na arena internacional. Por fim, os banqueiros, que já estavam enfraquecidos política e economicamente pela depressão, aceitaram os acordos e a estratégia do Tesouro foi bem-sucedida.

Em tal conjuntura, por mais que houvesse divergências entre as agências e tomadores de decisão, foi possível realizar uma transição controlada e negociada de modo a aprovar o modelo que regeria o mundo nos anos seguintes. Este fato evidenciou uma mudança na maturidade política do país se comparada à década de 1920, quando o Congresso americano havia vetado a participação na Liga das Nações, instituição que o próprio presidente Woodrow Wilson havia idealizado.

Novas instituições foram criadas para auxiliar no gerenciamento e reerguimento de uma ordem internacional estável e próspera. O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) foi concebido para financiar iniciativas e obras

de infraestrutura dos países devastados pela guerra. Aos poucos o banco foi inclinando suas iniciativas para projetos de desenvolvimento e não tanto para reconstrução.

Para se tornar elegível aos financiamentos, os países precisavam antes se tornar membros de outra instituição criada em Bretton Woods, o Fundo Monetário Internacional (FMI). O Fundo deveria atuar como uma instituição voltada a corrigir desequilíbrios no Balança de Pagamentos dos Estados membros através de empréstimos internacionais.

A instituição funcionaria da seguinte forma: os países membros contribuiriam com valores designados em um sistema de quotas, sendo que aqueles com desequilíbrios financeiros poderiam pedir empréstimos ao fundo. Em geral, esses créditos, quando concedidos, vinham acompanhados por condicionalidades para a política econômica nacional. Ao longo dos anos, esses constrangimentos foram sendo questionados pelos países devedores, que clamavam a perda de autonomia nas decisões econômicas internas.

Outro aspecto que foi questionado em relação à atuação do fundo no decorrer dos anos foi a promoção de políticas genéricas “*one size fits all*” que, muitas vezes, não levava em consideração as particularidades e necessidades de cada país. Como bem explicita Weisbrot:

IMF and World Bank economists do not necessarily know enough about specific country conditions to be making some of the decisions that they make. And they may have multiple objectives that do not necessarily coincide with the interests of borrowing countries (WEISBROT M. ET AL, 2001, p.6).

Independentemente das dificuldades que surgiram ao longo do tempo, o arranjo institucional do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional foi desenhado para ter o comando dos Estados Unidos. Segundo Moffit (1984), em ambas as instituições, o poder de decisão ficava no Conselho Executivo, o qual possuía um diretor americano com poder de veto.

Em outubro de 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), como resultado das conferências de paz realizadas no final da Segunda Guerra Mundial. A instituição era uma segunda tentativa de estabelecer um mecanismo formal que promovesse relações amistosas entre as nações e evitasse o surgimento de conflitos mundiais, após o fracasso da Liga das Nações nos anos 1920. Essas novas instituições do Pós-Guerra tinham sede nos Estados Unidos: Washington era cidade sede para o

Banco Mundial e Fundo Monetário, enquanto que Nova Iorque era sede da ONU. Tal fato evidencia que o centro da tomada de decisão global havia se deslocado da Europa para a América, com uma nova geometria do poder que se instaurava.

Foi criado também o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio ou *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, tendo como objetivo dar as bases para uma Organização Internacional do Comércio (OIC). O GATT não era uma organização internacional formal, mas um conjunto de regras para direcionar e regulamentar o comércio internacional, que posteriormente daria origem à organização propriamente dita. Porém, alguns desvios de rota postergaram bastante a criação da Organização.

Na Conferência sobre Comércio e Emprego, que se iniciou em 1947 na cidade de Havana, foi assinado um documento que daria origem à Organização. Apesar da proposta de criação da instituição ter tido apoio americano, o Congresso posicionou-se contra a participação do país na mesma. Sem o apoio da maior economia do globo, a Organização não teve força suficiente para ser formalizada na época. Então, o que teria levado os Estados Unidos a não participar de uma organização que o próprio presidente Truman defendera como fundamental para a nova ordem? Nas palavras de Sato:

A não existência de uma organização formal, que delineasse direitos e obrigações através de estatutos, permitia, como de fato aconteceu ao longo dos anos, que os padrões de comércio fossem sendo estabelecidos através de rodadas de negociação, em que cada país podia usar amplamente seu poder de barganha, o que, obviamente, punha os Estados Unidos em situação bastante privilegiada (SATO, 2001, p. 10).

Desse modo, as questões estratégicas de segurança eram vistas como prioritárias enquanto que a institucionalização de medidas comerciais era vista como secundária, podendo voltar à agenda no futuro. Outro fato que também pode ser destacado é que os republicanos foram ganhando destaque, representando maioria no Legislativo americano, o que contribuiu para que a votação sobre esse assunto não retornasse à pauta do Congresso.

Posto isto, as instituições e bases para a nova ordem internacional, pautada na hegemonia americana, estavam lançadas. O padrão-ouro dólar, taxas de câmbio fixas e regulação de capitais internacionais eram características do novo sistema.

O governo americano garantia a troca de saldos em dólar por ouro aos preços de 1934, de US\$ 35 por onça, apoiando a estratégia de fortalecimento do dólar como

referência internacional. Desse modo, como reserva de valor, o ouro e dólar eram equivalentes.

Os Estados Unidos asseguraram a conversibilidade e a estabilidade da taxa de câmbio como condição para restaurar o comércio internacional: a paridade dólar-ouro não poderia ser modificada, porque isso afetaria a confiança na moeda de referência. Além disso, as demais moedas eram indexadas ao dólar e esta intervenção alteraria o valor das demais. A credibilidade do sistema residia na confiança em relação à paridade fixa.

Alterações nas taxas de câmbio só poderiam ocorrer através de acordos, sendo vetada a manipulação individual dos países. As taxas possuíam uma margem de até 1% de flexibilidade: os Bancos Centrais poderiam intervir, quando necessário, para garantir a estabilidade dentro desta margem estipulada. Se essa intervenção ainda assim não fosse suficiente, os respectivos bancos poderiam recorrer ao FMI, que analisaria a possibilidade de empréstimos em dólar.

Esse modelo oferecia maior flexibilidade se comparado ao padrão-ouro, através da possibilidade dos empréstimos externos das agência multilaterais. Os empréstimos seriam, ao menos teoricamente, uma alternativa viável para evitar a recessão econômica nos casos de desequilíbrio no Balanço de Pagamentos. Porém, os Estados Unidos não deixaram claras as condições de empréstimos na ata do FMI, o que gerava espaço para manobras e não conferia muita transparência ao processo.

Apesar da maior flexibilidade do sistema, a criação do FMI e do Bird não foi suficiente para garantir as bases da reconstrução europeia, devido ao grande volume de capital requerido. O cenário se colocava ainda mais desafiador, pela escassez de dólares no plano externo durante as duas guerras mundiais: como garantir a liquidez internacional em dólares, que se instaurava como referência internacional?

Porém, o cenário do Pós-Guerra mostrava-se restritivo no que se refere à liquidez internacional. Ora, a década de 1930 foi marcada por uma escassez de dólares, momento em que os Estados Unidos exportaram a crise para o resto do mundo. O desafio da época era não replicar tal modelo. A situação era complicada pelo fato de os Estados Unidos

serem o “credor mundial²” após a guerra e terem tido grande excedente comercial em 1946 e 1947, enquanto que o resto do mundo usava parte das reservas de ouro e moeda estrangeira para adquirir produtos importados.

Assim, o Pós-Guerra inicia-se com uma significativa escassez de dólares, tratado na literatura como “*dollar shortage*” por muitos autores. Esta situação se dava, em grande parte, devido ao fato de os EUA terem mantido um superávit em relação ao resto do mundo, mesmo nos anos após a guerra. Na primeira metade de 1950 os EUA ainda tinham um superávit de 3 US\$ bilhões.

Os países europeus possuíam, quando muito, reservas limitadas no Pós-Guerra e poucas chances de conseguir dólares através de exportações. A maneira que encontraram de diminuir o déficit, inicialmente, foi reduzindo as importações de modo a acumular dólares para tentarem viabilizar a reconstrução.

Esse modelo era insustentável no longo prazo, já que tornaria a Europa ainda mais debilitada para comprar produtos americanos, com grandes chances de levar os Estados Unidos a uma recessão. Essa situação colocaria o mundo em difícil situação econômica, sem previsão de recuperação. Para agravar o problema, em 1947 a crise do Balanço de Pagamentos na Inglaterra confirmava que este fenômeno poderia se alastrar para outros países da Europa, se nenhuma decisão fosse tomada.

Por mais que a Inglaterra aumentasse seus controles de capital, não conseguia drenar a fuga de dólares e ouro. Em 1949 o país, após o fracasso da tentativa de retorno à conversibilidade em 1947, optou por desvalorizar a libra esterlina em 30%. No curto prazo, a perda de reserva melhorou e as reservas triplicaram nos dois anos seguintes, mas o *dollar shortage* continuava como um problema sistêmico. Diversos países seguiram o mesmo caminho e desvalorizaram suas moedas na tentativa de amenizar o problema externo. Tal período de escassa liquidez internacional se prolongou até meados dos anos 1950, quando os países europeus e o Japão retomaram o crescimento econômico.

Alguns acontecimentos no plano externo chamavam a atenção dos Estados Unidos, como a expansão de movimentos comunistas na Grécia e na Turquia. A

² MOFFITT, Michael. O Dinheiro do Mundo: de Bretton Woods à beira da insolvência. RJ: Paz & Terra, 1984

rivalidade entre o país e a União Soviética ganhava espaço na agenda internacional: o comunismo passara a ser visto como uma ameaça real ao modelo capitalista e aos interesses americanos no globo.

Sendo assim, esses fatores alteraram a estratégia americana de maneira significativa. Para piorar a situação, o continente estava devastado pela guerra e as exportações já não poderiam funcionar como mecanismo gerador de liquidez. Sem mencionar as graves restrições, como necessidade de importar alimentos básicos, matéria-prima e bens de capital em um cenário de difícil acesso à dólares.

Tal conjuntura assombrou muitos estrategistas americanos e ajudou a delinear as iniciativas necessárias para uma nova estratégia que assegurasse a superioridade americana no cenário externo. Em 1947 a Doutrina Truman lançava o plano de contenção do comunismo na Europa e, um ano depois, o Plano Marshall garantiria o influxo de recursos para a reconstrução europeia. Diante deste cenário, o continente se tornara a prioridade máxima na política externa americana por uma única razão: se a Europa não se recuperasse da crise, o capitalismo dificilmente prosperaria no globo. Posto isto, vale salientar que:

O plano Marshall só se tornou possível com a deterioração do clima político internacional em 1947. Sem a intensificação da Guerra Fria, seria impossível vislumbrar o envio ao Congresso de tão maciço programa de ajuda (MOFFIT, 1984, p. 26).

Esse fato evidencia como a Geopolítica foi moldando as decisões estratégicas e alterando o curso dos acontecimentos. Em 1945, seria praticamente inconcebível um montante tão elevado ser destinado à Europa em tão pouco tempo.

Também é importante salientar que a “salvação” para a reconstrução europeia no pós-guerra não veio através do Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional. Na verdade, a solução deu-se fora das amarras políticas dos acordos de Bretton Woods, já que foi a Guerra Fria que alterou o cenário de maneira significativa e impulsionou o envio de dólares através da criação do Plano Marshall.

Além disso, com base na Doutrina Truman, o governo americano passou a oferecer assistência política, econômica e militar aos governos supostamente sob ameaça comunista interna ou externa. Uma outra fonte de recursos foi a instalação de bases militares, que teve a construção e salários pagos em dólar, assim como a entrada

de empresas americanas na Europa. No que se refere ao “ônus” que o líder deve ter para desempenhar seu papel, Kindleberger relata muito bem nas palavras abaixo:

Para liderar o sistema de acordo com suas próprias regras, o país também precisaria assumir o risco de ser o “credor internacional” de última instância. Disponibilizar empréstimos anti-cíclicos, taxas de câmbio relativamente estáveis e ter um mercado relativamente aberto para certos produtos deviam ser assegurados pela potência hegemônica (KINDLEBERGER, 1986, apud DATHEIN, 2005, p. 53).

A transferência de dólares para a Europa ajudaria a impulsionar a compra de bens e serviços americanos, gerando saldo comercial favorável e baixo desemprego. As empresas americanas expandiam-se pelo mundo, assim como as bases militares, que fortaleceram ainda mais a capacidade bélica dos Estados Unidos.

É interessante notar que, se ao fim da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos adotaram postura isolacionista, desta vez o país teria que assumir papel mais ativo no cenário externo. Era o “preço” a se pagar por ser líder do sistema. Observou o economista inglês Thomas Balogh:

Os gastos foram de R\$ 84 bilhões em empréstimos e concessões...ou 15 vezes o saldo original em dólar do FMI e 6,5 vezes o total máximo de empréstimos possíveis ao banco (BALOGH apud MOFFIT, 1984, p. 26).

Apesar de o sistema monetário ter sido formulado conforme as propostas de White, seu funcionamento na prática se assemelhou, em grande medida, àquilo que preconizava Keynes (SERRANO, 2007), o que pode ser explicado pela percepção norte-americana de que seria preciso reerguer seus parceiros econômicos e políticos no ambiente da Guerra Fria.

Os americanos reconheciam a fragilidade da capacidade produtiva dos países parceiros, combalidos em função da guerra e com grandes demandas reprimidas por gêneros alimentícios, bens de capital e outros produtos fabricados nos EUA (EICHENGREEN, 2000, p. 137).

Conforme observa Eichengreen (2000, p.132), o sistema não operou de forma tão harmoniosa, pois mudanças na paridade nos países centrais se mostraram raras, os recursos do FMI se tornaram insuficientes e o mecanismo de punição aos países que colocavam em risco o sistema nunca foram aplicados. Na interpretação deste autor, apenas os controles de capitais se aproximaram da concepção original do sistema.

Um balanço retrospectivo do período evidencia que houve uma subestimação da quantidade de divisas necessárias ao processo de reconstrução da Europa, o que acabou por levar à criação do Plano Marshall. Porém, mesmo com os aportes do plano, a disponibilidade de moeda mostrava-se insuficiente para superar o cenário de escassez de dólares e retomar a convertibilidade no prazo previsto nos acordos de Bretton Woods.

Na periferia, a situação era ainda mais grave, já que não houve um “Plano Marshall” para tais países. A América Latina, em especial, iniciava o processo de industrialização buscando superar a vulnerabilidade decorrida da posição de exportador de matérias primas no sistema internacional. Neste contexto, foram criadas cinco comissões no âmbito das Nações Unidas: a Comissão Econômica para a África (ECA), a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (ESCAP), a Comissão Econômica para a Ásia Ocidental (ECWA) e a Comissão Econômica para a Europa - ECE (Genebra).

Vale ressaltar alguns aspectos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), criada em 1949. Esta instituição teve importância fundamental para dar legitimidade científica e credenciais “políticas” para o argumentário do projeto industrializante do continente. Entre os principais nomes da Cepal, vale ressaltar algumas ideias do economista argentino Raúl Prebisch, referência na escola cepalina. Prebisch questiona a validade da Divisão Internacional do Trabalho, corrente na qual o progresso técnico do Centro, em razão da maior produtividade, seria distribuído para a periferia pela baixa nos preços dos produtos manufaturados. Os produtos primários da periferia, de menor taxa de crescimento da produtividade, teriam um maior poder de compra à medida em que a técnica nos países centrais evoluísse. Dessa maneira, a industrialização da periferia do sistema não seria necessária.

Prebisch desmente este pressuposto da distribuição do progresso técnico e argumenta que, na verdade, desde o final do século XIX os preços dos produtos primários se deterioraram em relação aos preços dos manufaturados. Como o aumento de produtividade não era repassado no momento de baixa dos preços, o progresso técnico tendeu a se concentrar no centro do sistema. Na fase descendente do ciclo, a queda nos preços dos produtos primários era maior do que a elevação na fase ascendente. Já os preços dos produtos manufaturados produzidos no centro eram resistentes à queda. Enquanto a periferia tinha preços flexíveis, vulneráveis às oscilações no mercado

internacional, os manufaturados tendiam a ter preços rígidos, em parte devido ao poder dos sindicatos - que elevavam salários em tempos favoráveis e mantinha-os em tempos difíceis.

Outro fator relevante diz respeito à elasticidade-renda da demanda: à medida que cresce a renda, diminui a demanda relativa por bens primários, enquanto que a mesma aumenta para bens industriais. Todos esses fatores tinham graves consequências para a periferia do sistema, que segundo Prebisch, deveria buscar se industrializar para mitigar tal dependência. Este processo não seria fácil, na medida em que exigia novas importações de bens de capital e insumos para a produção local, muitas vezes supridos por importações. Dada a baixa capacidade de importar da periferia, a prioridade deveria ser direcionada para aquelas tidas como essenciais ao desenvolvimento, enquanto que as supérfluas deveriam ser reduzidas.

No caso dos alimentos, a demanda é pouco elástica em relação ao preço, dessa forma, o esforço a ser feito pelos países exportadores de matéria-prima seria o de exportar produtos de maior elasticidade-renda. Neste caso, mesmo com termos de troca desfavoráveis, a possibilidade de elevação dos preços seria maior no futuro. Enquanto o centro controla os investimentos, a periferia não consegue controlar suas exportações, nem o nível de atividade econômica. Os países centrais não dependiam exclusivamente das exportações para gerar crescimento econômico, enquanto que, na América Latina, as exportações eram a única variável autônoma do crescimento da renda nacional.

No centro do sistema, os países buscavam se organizar de modo a tentarem amenizar o problema da restrição externa da época. Mesmo com a ajuda externa à Europa, os recursos não eram suficientes para dar conta da demanda por dólares no mundo após o conflito e esse fato gerava dificuldades de funcionamento do sistema arquitetado em Bretton Woods.

Os países optaram por criar a União Europeia de Pagamentos (UEP), um mecanismo de compensação de contas externas exclusivo dos países europeus, de maneira a atenuar o problema do Balanço de Pagamentos. Cada país poderia pagar as importações com sua própria moeda, fugindo, assim, da escassez de dólares no período e do problema da balança de pagamentos em moeda estrangeira.

Criada em 1950, no âmbito da OCDE, a *European Payments Union* possuía dezoito membros e deveria servir como uma ferramenta de auxílio aos países do continente, de maneira a restabelecer o comércio europeu em um cenário externo restritivo.

No âmbito político, a UEP significou uma barreira à entrada dos importados americanos no mercado europeu, em um período complicado para o continente, além de significar também uma economia de dólares, já que as transações ocorriam nas moedas do próprio continente. Essa “discriminação” foi aceita pelos Estados Unidos devido ao contexto da Guerra Fria. Conforme explicita Dominguez, o período da Guerra Fria teria sido talvez o único na História em que "*ideology was more important than balance of power or economic considerations*" (DOMINGUEZ, 1999, p. 38). Além disso, a UEP revelava alguns aspectos acerca da ordem internacional da época. De acordo com Eichengreen:

Os países europeus, ao conceber uma instituição para defender políticas discriminatórias, admitiram o que não havia sido dito em Bretton Woods: que o regime monetário internacional do pós-guerra era um sistema assimétrico no qual os Estados Unidos e o dólar desempenhavam papéis excepcionais (EICHENGREEN, 2000, p.149).

De certa maneira, a criação da UEP fragilizava as duas instituições de Bretton Woods, já desgastadas pelas iniciativas insuficientes para superar a escassez de divisas. Todavia, ao mesmo tempo, tal cooperação entre governos e bancos centrais acabou por contribuir no ajuste do sistema. Ele estabeleceu mecanismos capazes de sustentar acordos e, dessa forma, impediu o fim precoce da convertibilidade.

A UEP ajudou a viabilizar o comércio, já que cada Estado poderia pagar as importações de outros países europeus com sua própria moeda. Isto permitiu o aumento de importações voltadas para a reconstrução industrial, promoveu a acumulação sustentável na região e teve o apoio dos Estados Unidos à integração econômica regional, importante para o bom funcionamento da iniciativa.

O dólar era conversível em ouro, mas até 1958 os demais países desenvolvidos não efetivaram a convertibilidade em suas moedas. Apenas em 1958, os países desenvolvidos tornaram-se estruturados para realizar a convertibilidade de suas respectivas moedas. Neste momento, surgiram dois problemas principais: a convertibilidade das moedas passou a limitar o papel do dólar como referência

internacional, já que qualquer moeda poderia servir como reserva; o outro ponto diz respeito ao fato de a conversibilidade tornar as economias dos países industrializados mais atrativas para capitais americanos.

Implantada inicialmente com prazo de dois anos de duração, a UEP se manteve até 1958, quando a situação finalmente se tornou mais confortável com a retomada do crescimento econômico. Neste ano, a conversibilidade finalmente foi restabelecida, fazendo com que o mecanismo de compensação multilateral não fosse mais necessário e levando ao fim da EPU de uma maneira satisfatória.

O Japão enfrentou problemas semelhantes aos europeus para se integrar à nova ordem internacional baseada no dólar. Havia, no entanto, uma diferença fundamental: seu isolamento no cenário internacional. Como antiga potência colonial e agressora na Ásia, o país continuou a ser visto como um inimigo potencial. Inexistiu também na região qualquer projeto de integração no estilo europeu. O único aliado possível eram os Estados Unidos, entretanto, a mudança na posição americana no sentido de transformar o Japão de inimigo permanente em aliado estratégico teve que aguardar a revolução comunista da China e a Guerra da Coreia. Só então os Estados Unidos definitivamente adotaram uma postura benevolente com os japoneses em termos de ajuda financeira, compras com fins militares e comércio (TORRES FILHO, 1983).

Neste período, países da Europa e o Japão haviam recuperado o crescimento econômico e já não havia mais o problema de escassez de dólares, como no início da década. A dinamização econômica do continente trazia consigo a necessidade de encontrar novas oportunidades de investimentos no globo. Os capitais acumulados passaram a ser reinvestidos na periferia do sistema, que ainda enfrentava dificuldades de acesso a dólares. As matrizes de empresas europeias passaram a implantar filiais em inúmeros países e a repatriar os capitais em diversos setores, inclusive no Brasil. Tal fato ajudava a amenizar provisoriamente o problema da restrição externa enfrentada pela periferia, gerando algumas oportunidades nos países que recebiam esses montantes.

Além disso, a Europa e o Japão passaram a competir com os Estados Unidos no âmbito internacional. Os bancos norte-americanos passaram a seguir a estratégia do capital produtivo, atraídos para os países com altas taxas de crescimento. Isso gerava

uma maior volatilidade e especulação dos capitais no globo, agravando o déficit no Balança de Pagamentos dos Estados Unidos.

Para se ter uma ordem de grandeza do problema, as reservas em ouro dos Estados Unidos caíram de 653 milhões de onças em fins de 1957 para 509 milhões em 1960. Além disso, em 1959 e 1960 houve uma corrida especulativa contra o dólar. Por uma ironia histórica, o sistema de Bretton Woods dos anos 1940 só começara a funcionar de fato em 1958 e caminhava com dificuldades em 1960.

Os ataques especulativos aumentaram muito na década de 1960, o que dificultava a manutenção do sistema. Conforme os EUA continuavam provendo reservas para o mundo, ampliava-se ainda mais o déficit do Balanço de Pagamentos. Os anos 1960 ficariam conhecidos como “*dollar glut*”, período em que excessivas reservas em dólar acumulavam-se fora dos Estados Unidos, sendo bem diferente da escassez enfrentada nos anos anteriores.

Conforme observado, o acordo de Bretton Woods foi efetivo por um curto período de tempo. Até 1958, o dólar era conversível à taxa de US\$ 35 a onça, porém, as outras moedas não eram conversíveis, pelo cenário de escassez de dólares no globo. Quando finalmente se tornaram conversíveis, os Estados Unidos perderam mais de 20% das suas reservas em ouro.

A conversibilidade das moedas pode ser vista como uma faca de dois gumes. Finalmente, o sistema passava a funcionar conforme idealizado, porém, isto também significava maior liberdade de atuação dos capitais, o que enfraquecia o dólar. Tornava-se complicado distinguir os movimentos relacionados à conta corrente e à conta de capital e as euro moedas muitas vezes não eram efetivamente controladas, porque não respondiam às fronteiras.

Durante os anos 1960, a crise do dólar se manifestou no mercado de euro moedas, que se fortalecia e intensificava os fluxos especulativos, com clara instabilidade monetária. Em 1971, o sistema foi oficialmente suspenso através de uma medida unilateral dos Estados Unidos. O mesmo país que havia criado as principais regras do jogo algumas décadas antes as desfazia, de modo a adotar uma nova estratégia de hegemonia global. Conforme bem explicita Baer:

O acordo de Bretton Woods, portanto, foi importante como procedimento de institucionalização da hegemonia dos EUA no campo monetário internacional, e

o aspecto-chave neste sentido foi a definição do ouro como ativo de reserva. A partir da aceitação do dólar como referencial internacional, a gestão monetário-financeira mundial, de fato, passa a estar sujeita aos ditames da política norte-americana (BAER ET AL., 1995, p.81).

O sistema de Bretton Woods foi o reflexo da hegemonia americana no globo: o dólar como moeda internacional, a capacidade de os Estados Unidos se endividarem na sua própria moeda – sem enfrentar o problema da restrição externa – e o peso decisório que possuíam nas instituições, como o FMI, evidenciam a posição privilegiada que ocupavam.

Segundo Pulcherio apud Eichengreen (2000), a liderança dos EUA promoveu crescimento sem pressionar fortemente a inflação graças ao controle exercido sobre as principais reservas energéticas de petróleo e de outras matérias primas estratégicas, além do câmbio fixo e taxas de juros sem grandes variações. Esse fato, aliado à ajuda econômica dada à Europa, e também uma certa conivência em relação à iniciativas que em outros contextos não seriam bem aceitas, levaram alguns autores a denominar o período como uma “hegemonia benigna” por parte dos Estados Unidos. Porém, vale ressaltar que para a maior parte da periferia do sistema tal denominação não correspondeu à realidade. Países latino-americanos, asiáticos e africanos não receberam financiamentos ou cooperação econômica na intensidade desejada, tampouco tiveram Plano Marshall por parte do governo americano.

No caso dos “hegemons”, se a solução desejada não se encontra dentro do sistema da época, ela poderá ser criada fora dele para alcançar os objetivos propostos. O Plano Marshall é exemplo claro de uma iniciativa estratégica que ocorreu fora dos acordos de Bretton Woods, mas que nem por isso deixou de existir. Como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional não tinham, nem mesmo juntos, o aporte de recursos necessários para a reconstrução europeia, a solução veio através de um arranjo “de fora” e diretamente dos cofres americanos.

Da mesma maneira, quando o acordo se tornou insustentável e já não era mais vantajoso para os Estados Unidos, o país cancelou unilateralmente todas as regras que ele mesmo havia criado. Isso evidencia que, tendo poder, o líder consegue desenvolver iniciativas fora do sistema ou até mesmo abdicar de todo o sistema para por um novo no lugar, se julgar necessário.

Por fim, para a periferia do sistema, a ordem internacional geraria algumas oportunidades, mas também certos desconfortos. Algumas nações esperavam uma cooperação mais estreita por parte dos Estados Unidos, seja em termos econômicos ou comerciais, seja em troca do alinhamento ao bloco capitalista na Guerra Fria. No caso da América Latina, os países esperavam ajuda financeira para superar problemas do subdesenvolvimento e amenizar problemas de restrição externa. Na maior parte dos casos, isso não ocorreu na intensidade desejada.

Feitas tais considerações sobre o período do Pós-Guerra e o arranjo de Bretton Woods, nos debruçaremos sobre a década de 1950 para analisar como essa ordem rebateu nos países periféricos, em especial no Brasil. Como explicitado, a América Latina e outras regiões periféricas do globo não eram prioridade para a estratégia americana. Mas como o Brasil se comportou frente a este cenário? Qual a estratégia adotada em prol dos objetivos estratégicos *vis à vis* a conjuntura externa da época? Se no plano externo Bretton Woods pode ser enxergado como resposta aos fracassos da década de 1920 e 1930 (Moffit, 1984), no plano interno o Programa de Metas pode ser visto como uma resposta aos problemas da época em uma tentativa de revisar a posição do Brasil no sistema internacional.

2 O PROBLEMA DA RESTRIÇÃO EXTERNA E O PROGRAMA DE METAS

Se desde a década de 1930 o Brasil soube explorar as rivalidades políticas entre as superpotências - desde a diplomacia pendular até a opção do alinhamento com os Estados Unidos, que não renderia os frutos desejados - na década de 1950, esse quadro começava a dar sinais de mudança. O período significou o início de uma atuação mais voltada à multilateralidade, e menos voltada aos Estados Unidos, com a aproximação das potências de “segunda ordem” do sistema. Isto revela que a política externa neste período passou a ser, gradualmente, menos voltada à ideologia americanista e mais voltada ao pragmatismo político, de maneira a consolidar os objetivos nacionais, tal como ocorreu na parceria Brasil-Japão.

2.1 A Industrialização por Substituição de Importações no Brasil e a Década de 1950

A Crise de 1929 rompeu o arranjo global entre produção e demanda. Após tal desequilíbrio, a economia brasileira intensificou a tendência de voltar-se mais para dentro dada a dificuldade do mercado internacional em absorver a produção de matérias-primas, em especial o café.

O modelo primário-exportador começava a ser revisto, já que o ciclo de financiamento fora quebrado, com conseqüente queda da renda nacional. A crise confirmou o que alguns autores já haviam afirmado no século XIX: a inviabilidade da posição brasileira na divisão internacional do trabalho, um país provedor de matérias-primas, sobretudo um único produto, e consumidor de produtos industriais diversos. (FAUSTO *apud* KOSINSKI, 2015, p.76)

Este fato, por si só, não implica um processo automático em direção à industrialização. Para realizar tal feito era necessário comando, porém a burguesia nacional era por demasiado fraca e não possuía recursos necessários ou força política suficiente para liderar o processo. Desta forma, o comando não poderia ser outro, senão centralizado. O que ocorreu, de fato, foi uma mudança na atuação do Estado Brasileiro: o mesmo ampliou seu raio de atuação através de decretos, medidas, controle de

importações, mudanças cambiais e financiamento de excedentes. Assim, segundo Medeiros e Serrano (1999), corroborando Prebisch (1964):

O protecionismo, a autarquia e a substituição de importações foram uma resposta natural e praticamente inevitável a essas mudanças, que se configuram numa brutal redução na “capacidade de importar” da periferia e numa situação de escassez de divisas permanente (agora uma escassez de dólares e não de libras) (Serrano apud MATHIAS, 2001, p. 2).

Desta forma, o processo se disseminava na medida em que decisões políticas eram empreendidas, não só pelo governo brasileiro mas por diversos países latino-americanos.

Os resultados dessas medidas acabaram por fomentar o processo de industrialização que, em um primeiro momento, surgiu como um “resultado não-intencional”, e que apenas posteriormente se tornaria um objetivo explícito de governo. “A industrialização na América Latina foi um fato antes de ser uma política, e uma política antes de ser uma teoria” (LOVE, 1994, p. 395 apud BERTOLA, 2013, p. 197).

Segundo Tavares (1972), houve um processo claro em direção a buscar ser menos dependente do exterior em termos econômicos, mudando qualitativamente a natureza da dependência. Como o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos era fator preocupante em tempos de industrialização, em que se demandavam muitos dólares para comprar insumos e máquinas voltados para produção doméstica, o principal desafio que se colocava era como financiar o processo de substituição de importações.

A década de 1930 se coloca como a primeira fase da industrialização latino-americana e se encerra com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, segundo Bertola e Ocampo (2013). O período foi caracterizado por um momento de transição e crescimento mais lento. Já a década de 1940 foi o divisor de águas no que tange às etapas da industrialização do continente: a segunda fase iniciou-se no Pós-Guerra e foi até 1980, sendo marcada pelo dirigismo estatal e rápido crescimento econômico, sobretudo no Brasil. Essa segunda fase foi caracterizada pela industrialização de bens intermediários, bens de consumo duráveis e, em menor escala, bens de capital.

A eclosão da Segunda Guerra Mundial, em 1939, interrompeu a importação de diversos itens. Tal fato também contribuiu para a produção interna de diversos artigos industriais e fomentou a produção de matérias-primas consideradas estratégicas em um esforço de guerra. Os Estados Unidos tinham interesse em cooperar com o

desenvolvimento industrial brasileiro, justamente devido ao fornecimento de matérias-primas necessárias durante o conflito. Nas palavras de Malan (1980), terminada a guerra, terminaram os interesses norte-americanos pela “industrialização” no Brasil.

A exportação de matérias-primas durante o conflito fez com que a América Latina iniciasse o Pós-Guerra com coeficiente de endividamento reduzido e certa disponibilidade de divisas para financiar investimentos. Apesar de o Brasil ter iniciado o período com uma situação mais favorável no que tange ao Balanço de Pagamentos, o governo Dutra adotou política liberal de comércio exterior, levando à rápida deterioração das reservas. Os formuladores desta política tinham a ideia de que atrairiam capital em uma proporção maior do que as saídas. Este diagnóstico errôneo acerca do mercado internacional de capitais no Pós-Guerra fez com que as reservas de moedas conversíveis tivessem praticamente desaparecido no final de 1947: a liberalização do câmbio após a guerra acabou por estimular fuga de capital no período.

Além disso, o governo Dutra manteve uma posição de “alinhamento automático” em relação aos Estados Unidos, na esperança de que a participação brasileira na guerra fosse render ajuda econômica para o desenvolvimento nacional.

Os Estados Unidos, após a guerra, tomavam muito cuidado para não se comprometerem oficialmente com o desenvolvimento latino, apesar da insistência brasileira sobre ajuda financeira, vista como legítima, por ter lutado na guerra junto às forças aliadas. Os Estados Unidos respondiam às solicitações de empréstimo questionando a possibilidade de captação dos recursos domesticamente, além de alegar que as solicitações deveriam ser feitas ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e não ao governo americano, além de ressaltar que programas de desenvolvimento deveriam ser financiados pelas reservas acumuladas pelo Brasil durante a guerra. Ressaltando a necessidade e o caráter político da ajuda, estabelecia-se um "diálogo de surdos" (MALAN, 1980, p. 31).

Para piorar o quadro, grande parte das moedas acumuladas no Brasil durante a guerra eram bloqueadas, em sua maioria libras esterlinas, e só poderiam ser utilizadas em transações bilaterais. A impossibilidade de usar essas moedas era uma questão delicada, já que os preços dos importados aumentavam ao longo do tempo.

Conforme se observa na tabela 1, as reservas de ouro crescem exponencialmente entre 1939 e 1945, subindo de 39,5 milhões para 354 milhões de dólares. Porém, para se ter uma ideia dos valores, em 1947 as reservas em moedas conversíveis já haviam se reduzido a US\$ 33 milhões. Com rápido esgotamento relativo das reservas, o governo mudou de estratégia para tentar reverter tal tendência, adotando os controles de importação.

Neste período, a dificuldade no Balanço de Pagamentos não era exclusividade do Brasil, mas um sintoma praticamente sistêmico. A Inglaterra enfrentou uma grave crise do Balanço de Pagamentos em 1947, o que levou o país a desvalorizar o câmbio, em 1949. Porém, durante o governo Dutra, havia grande preocupação com a estabilização monetária, e a desvalorização cambial não ocorreu devido ao temor do efeito inflacionário que poderia ter na economia nacional. A prática se tornava ainda mais remota após a elevação do preço internacional do café a partir de 1949.

Tabela 1
Reservas Totais: ouro e divisas – 1939/45
(US\$ 10⁶)

Anos	Ouro	Divisas	Total
1939	39,5	27	66,5
1940	51	6	57
1941	70	37	107
1942	115	148	263
1943	254	241	495
1944	329	301	630
1945	354	312	666

Fonte: Paulo Neuhaus apud Malan, 1980, p. 184.

O acirramento da tensão proveniente da Guerra Fria fez com que, ao final da década, os Estados Unidos mudassem o tom do discurso perante algumas regiões do globo. O governo Truman lançou o *Act of International Development*, que abria perspectiva de cooperação através do Ponto IV na América Latina.

O Ponto IV foi um programa do governo americano, ligado ao Departamento de Estado, que possuía o objetivo de financiar projetos de assistência técnica. O intuito da iniciativa era difundir conhecimento técnico e práticas adotadas nos Estados Unidos em diversos países, os programas de capacitação técnica permitiriam disseminar ideias relacionadas à economia de mercado. Os técnicos eram provenientes de universidades e centros de pesquisa estadunidense, e ainda poderiam auxiliar na prospecção de novos negócios para as empresas norte-americanas.

Em junho de 1950, o início da Guerra da Coreia fez com que os Estados Unidos convocassem reunião com os países latino-americanos para obter apoio nos preparativos para o conflito. O país estava interessado, mais uma vez, em assegurar fornecimento de matérias-primas durante o conflito e, em contrapartida, estava disposto a colaborar com projetos e financiamentos de certos setores.

Nesta conjuntura, a eclosão da Guerra da Coreia e a eleição de Getúlio Vargas em 1950 parecem ter contribuído para a disposição americana em colaborar com o governo brasileiro. Em dezembro do mesmo ano, foi criada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU) visando a elaboração de diagnósticos e projetos estratégicos para o reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia brasileira.

A Comissão elaborou 41 projetos, que tinham por objetivo eliminar os gargalos de infraestrutura e dificuldades industriais. Segundo Lopes (2009), o financiamento destes projetos, cujos valores aproximavam a cerca de US\$ 390 milhões, partiria de instituições multilaterais como o Eximbank e o Bird, ademais de cerca de Cr\$ 14 bilhões (cerca de US\$ 690 milhões) a serem captados internamente.

Os técnicos da CMBEU realizaram análise do Balanço de Pagamentos brasileiro em dois períodos: o primeiro de 1939-1946 e o de 1947-1952. Interessa aqui o segundo período mencionado:

A segunda fase (1947/1952) apresentou drástica transformação no panorama do balanço de pagamentos, tão logo cessaram os fatores anormais da guerra. Houve, de um lado, rápido decréscimo, ou mesmo completa cessação, de certas exportações de manufaturas, minerais em bruto e elaborados, sem recuperação compensatória no fluxo das exportações tradicionais. Daí resultou relativa estagnação das receitas de exportação, situação que prevaleceu até a rápida elevação dos preços do café em fins de 1949. [...] De outro lado, a demanda de importações acentuou-se vivamente. Isso refletia a procura de importações acumuladas durante a guerra, as novas exigências criadas pela expansão industrial, em termos de equipamento, combustíveis e matérias-primas, os efeitos da manutenção de uma taxa cambial fixa em face da inflação interna, a inadequação de tarifas alfandegárias e, finalmente, antes de 1948, a ausência de controles de importação (COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS apud LOPES, 2009, p. 106).

Para a CMBEU, a sobrevalorização do câmbio vigente por mais de uma década - de 1939 até 1953 a taxa cambial foi praticamente a mesma, Cr\$ 18,50 - alterava a transferência de recursos do setor exportador para o setor industrial. A política cambial rígida e sobrevalorizada aliada ao controle das importações teria tido três efeitos principais, de acordo com a CMBEU: efeito protecionista, efeito subsídio e efeito lucratividade, em prol da indústria nacional vis à vis os demais setores da economia.

Feito tal diagnóstico, a Comissão propôs algumas recomendações e algumas delas viraram realidade. O governo Vargas buscou institucionalizar o desenvolvimento econômico através da criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) criado em 1953. A criação do BNDE visava a propiciar melhores condições de financiamento público para setores e projetos de interesse. O governo Vargas fomentou também agências governamentais e empresas estatais, como a Petrobras.

Porém, apenas alguns meses depois do final da Guerra da Coréia, a Comissão foi desfeita. Mais uma vez, as expectativas não corresponderam aos fatos já que o interesse dos Estados Unidos em garantir matérias-primas reduzira-se consideravelmente com o fim do conflito.

Em 1952 o governo Vargas havia reformulado a Lei de Remessa de Lucros, limitando a 10% o envio dos lucros das empresas ao exterior. Essa medida teve grande repercussão nos setores econômicos ligados ao capital internacional e desagradou, em especial, o governo dos Estados Unidos. Além disso, o confisco cambial sobre o café e a recusa brasileira em participar da Guerra da Coréia eram fatores que incomodavam os

Estados Unidos desde o início da década de 1950. A soma de todos esses acontecimentos ocasionou um certo estremecimento nas relações Brasil-Estados Unidos.

O fim da CMBEU gerou uma significativa queda nos empréstimos do Banco Mundial aos projetos que haviam sido selecionados pela Comissão entre os anos de 1953-54, fazendo com que inúmeros projetos ficassem sem financiamento. A situação se tornou ainda mais crítica em 1955-57, quando os empréstimos foram nulos.

Para piorar o quadro, a entrada do republicano Eisenhower na presidência americana em 1953 fez com que o Brasil e América Latina perdessem ainda mais espaço na agenda estadunidense. A partir de então, a administração republicana, juntamente com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a enfatizar políticas econômicas ortodoxas, como o controle da inflação, restrições ao crédito e equilíbrio orçamentário como requisitos para a colaboração econômico-financeira.

Dessa maneira, a América Latina continuava longe de onde desejava estar em termos de relações "prioritárias" que esperava receber dos Estados Unidos. Em comparação com outras regiões do globo, o continente só ficava à frente da África, conforme revelam os números da época:

Entre 1946 e 1953, o continente recebeu um total de US\$ 1,3 bilhão em assistência externa (econômica e militar), ficando atrás da Europa (US\$ 29,4 bilhões), da Ásia oriental (US\$ 6,9 bilhões) e do sudeste asiático (US\$ 3,7 bilhões), e afrente apenas da África (US\$ 7 milhões) (SILVA, 1991, p. 11).

Como se não bastasse tal "ilusão" latina, a situação econômica no Brasil se degradava rapidamente. A queda na Balança Comercial, o acúmulo de atrasados comerciais - na ordem de US\$ 500 milhões em 1952 perante fornecedores estrangeiros, - a queda das reservas internacionais, da ordem de US\$ 413 milhões entre 1946 e 1952, eram fatores preocupantes. Para agravar ainda mais o quadro, após o fim da guerra, os preços do café e de outras matérias-primas despencaram, tornando a situação insustentável. Os recursos já não eram suficientes para dar conta da demanda reprimida por importações nem mesmo honrar os compromissos firmados anteriormente. A deterioração do Balanço de Pagamentos foi notável no início dos anos 1950 e pode ser observada na tabela 2.

Tabela 2
Brasil: Balanço de Pagamentos e sumário das principais contas – 1946 / 1952
(US\$ Milhões)

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Balanço Comercial	+391	+130	+278	+153	+425	+68	286
Exportações (FOB)	985	1.157	1.183	1.100	1.359	1.771	1.416
Importações (FOB)	-594	-1.027	-905	-947	-942	-1.771	1.416
Balança de Serviços	-178	-257	-273	-232	-263	-469	-336
Serviços fatores	-65	-41	-94	-98	-112	-154	-74
Transferências (líquidas)	-24	-24	-7	-3	-2	-2	-2
Saldo em Conta Corrente	188	-151	-2	-82	140	-403	-624
Conta de capital	-3	12	-51	-74	-65	-11	35
Investimentos Diretos	-5	36	25	5	3	-4	9
Empréstimos e Financiamentos	23	32	9	40	28	38	35
Amortizações	-21	-48	-61	-107	-85	-27	-33
Capitais de Curto Prazo	-	-8	13	-12	-11	-18	24
Subscrição em Instituição Internacional	-	-	-37	-	-	-	-
Erros e omissões	-89	-43	29	82	-23	123	-26
Saldo Global	96	-182	-24	-74	52	-291	-615

Fonte: Banco Central, Boletim (fevereiro 1972) apud Malan, 1980,p. 192.

Entre 1950 e 1952, o saldo do Balanço de Pagamentos no Brasil deteriorava-se, passando de um saldo positivo de 52 milhões de dólares para um valor negativo da ordem de 615 US\$ milhões. Nesta situação, a dívida externa brasileira, que vinha se mantendo estável nos anos anteriores (cerca de US\$ 600 milhões) saltou para US\$ 1,2 bilhões no período 1952-1956, com crescimento médio anual de 25,2% segundo Malan (1980). Dado tal quadro, o país recorreu a empréstimos externos:

(...) em 1953, para pagar os atrasados comerciais devidos à exportadores britânicos, um empréstimo de US\$ 158 milhões foi obtido em Londres; e para a estabilização do balanço de pagamentos, um empréstimo de US\$ 28 milhões foi conseguido junto ao FMI (Malan, 1990, p. 191).

Porém, esses empréstimos firmados em 1953 foram negociados para amortizações no curto prazo, supondo-se que a alta dos preços do café iria continuar nos anos seguintes. Como isto não ocorreu, o governo brasileiro firmou outro empréstimo em 1954 com os Estados Unidos, na ordem de US\$ 200 milhões, e negociou o escalonamento da dívida junto aos demais credores. A dívida pública externa brasileira em 1954 já era 120% superior à dívida média entre os anos de 1947 e 1951, chegando a US\$ 1.317 milhões de dólares em 1954.

Diante deste cenário, após mais de uma década de taxas de câmbio fixas, o governo realizou uma reforma cambial em 1953. Desde 1951, as autoridades já assinalavam para tamanho desequilíbrio, mas até então medidas não haviam sido efetivamente tomadas para tentar reverter o quadro. Nesse processo, substituía-se o controle direto das importações pelo leilão de divisas no qual se classificavam as importações em cinco categorias, de acordo com seu grau de importância e as possibilidades de produção interna.

A elevação da taxa média de câmbio comprimiu o *quantum* de importações, ajustando-o à real capacidade de importar naquele ano. Tornou viável também a produção interna de diversos itens, sobretudo matérias-primas. A política cambial continuava a ser o mecanismo de lucratividade relativa entre os setores (MALAN, 1980, p. 123).

A reforma cambial, com a adoção das taxas múltiplas de câmbio, foi a reafirmação do Estado como agente promotor da acumulação de capital segundo

Lourdes Sola (1998). Porém, esta medida não era suficiente para resolver o problema brasileiro.

As dificuldades de pagamentos e suicídio do presidente Vargas geraram ainda mais instabilidade política. O ano de 1953 marca um ponto de inflexão, segundo Malan (1980), pois evidencia-se a inviabilidade política do projeto de Vargas. O presidente interino Café Filho assumiu a presidência e realizou outra reforma cambial com vistas a aliviar o problema.

Em um contexto de restrição externa e necessidade de divisas para dar continuidade ao processo de industrialização e em plena efervescência política, meses depois do suicídio de Vargas, que havia repercutido como uma bomba nos meios nacionalistas, o Ministro da Fazenda do governo Café Filho, Eugênio Gudin, promulgou, em 17 de janeiro de 1955, a Instrução 113 da SUMOC, que autorizava a CACEX a emitir licenças de importação de equipamentos sem cobertura cambial (CAPUTO, 2009, p. 518).

A insuficiência de divisas contribuiu para a mudança de estratégia durante tal período. Fato é que o problema da restrição externa permeou tanto o governo Vargas como Juscelino, mas este último modificou a estratégia de governo para tentar dinamizar o modelo de substituição de importações e diversificar a produção.

De fato, o capital estrangeiro passou a ser mais presente no Brasil a partir da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), sobretudo no governo Juscelino Kubitschek. O capital externo foi ganhando relevância no debate e passava a ser visto como necessário para dar continuidade ao desenvolvimento brasileiro. A instrução é um indicativo desta tendência, permitindo que as importações de equipamentos fossem realizadas preferencialmente por empresas estrangeiras.

Os equipamentos importados via Instrução 113 eram considerados como ativo das empresas, equiparando-se à condição de investimento, à taxa de câmbio livre. A remessa de lucros se dava em uma taxa de câmbio preferencial. Como bem explicita Skidmore:

Às empresa estrangeiras foi dado um incentivo especial para investir na indústria brasileira. A fim de encorajá-las a trazerem equipamentos industriais para o Brasil, o que era extremamente necessário, o governo fez uso liberal da Instrução 113 da SUMOC (...) Essa regulamentação isentava as firmas estrangeiras da necessidade de providenciar "cobertura" cambial externa para importar maquinaria, desde que estivessem associadas a empresas brasileiras – vantagens não gozada por firmas inteiramente nacionais (...) (SKIDMORE, 1996, p. 206)

Neste contexto, o empresariado nacional dava sinais de insatisfação em relação à medida, devido ao tratamento diferenciado que o capital estrangeiro passava a ter no Brasil. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), por exemplo, protestava contra a medida e denunciava a desigualdade de tratamento entre empresas nacionais e estrangeiras.

De modo geral, este “favorecimento” às companhias estrangeiras acabou por estimular a associação de empresas nacionais com multinacionais de modo a ter direito a tais benefícios. Uma outra opção ao empresariado nacional era obter financiamento externo de acordo com as regras estabelecidas pela SUMOC, o que nem sempre era tão simples.

Apesar de tal polêmica interna, não se pode negar o impacto da instrução no desenvolvimento acelerado de diversos segmentos industriais, como o automobilístico, químico e farmacêutico, assim como o atingimento de outras metas da indústria no período.

Conforme aponta a Tabela 3 a seguir, entre 1955 e 1963 vultosos recursos foram investidos na indústria brasileira através da Instrução 113 da Sumoc. Os Estados Unidos eram o principal investidor, com mais de US\$ 200 milhões, seguidos pela Alemanha, que investiu cerca de US\$ 93 milhões. O Japão era o quinto maior investidor, através da Instrução 113 da Sumoc, com cerca de US\$ 16 milhões investidos no período.

Tabela 3

Brasil: Investimentos Diretos Estrangeiros por País de Origem através da Instrução 113 e do Decreto 42.820 no período de 1955 a 1963 (em milhões de US\$)

País de origem	I.D.E.	%
Estados Unidos	216,5	43,5
Alemanha	93	18,7
Suíça	36,2	7,3
Inglaterra	24	4,8
Japão	16,2	3,3
França	15,4	3,1

Fonte: SUMOC. Boletins, vários anos, 1955-1964. *apud* Caputo (2009)

Segundo Caputo (2009), entre 1955 e 1963, o valor dos investimentos diretos estrangeiros no Brasil totalizou US\$ 497,7 milhões. A sua maior concentração ocorreu justamente entre 1957 e 1960 - intervalo em que o Plano de Metas já era uma realidade - alcançando 73,0% do total do período (US\$ 363,1 milhões).

Na próxima seção, vale fazer algumas considerações sobre a estratégia político-econômica do governo JK e o lançamento do Plano de Metas, que seriam fundamentais para ter as bases do Projeto da Usiminas, que será abordado no último capítulo deste trabalho.

2.2 O Programa de Metas e o Capital Estrangeiro

Na segunda metade dos anos 1950, impunha-se um cenário de aprofundamento do processo de substituição de importações para dinamizar a economia. A fase da

substituição de bens de consumo não duráveis iniciada nos anos 1930 caminhava para o seu fim e um novo ciclo se iniciava. O objetivo era aumentar a quantidade de máquinas e equipamentos importados necessários ao aprofundamento da industrialização, mas sem criar um problema para o Balanço de Pagamentos.

Conforme analisado, enquanto os anos imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial foram marcados por uma relativa acumulação de reservas no Brasil, devido à dificuldade de importar no período, em meados dos anos 1950 a situação complicava-se cada vez mais. Os termos de troca tornaram-se desfavoráveis no fim da Guerra da Coréia e as importações cresciam em ritmo acelerado, gerando pressão no Balanço de Pagamentos.

Se a liquidez internacional nos anos 1940 era escassa, na década de 1950 ela começava a dar alguns sinais de melhora. Ao mesmo tempo, se no plano interno a situação se agravava, no panorama externo, a reconstrução europeia começava a dar resultados. Uma nova fase de prosperidade e acumulação de capital ficaria caracterizada como “anos de ouro” do capitalismo, assim como certo apaziguamento da Guerra Fria, com o início da “Coexistência Pacífica”. O governo se apoiou em tais oportunidades conjunturais para viabilizar os projetos nacionais considerados estratégicos.

A administração Juscelino Kubistchek passou a fomentar a entrada de capitais externos, como forma de contornar as dificuldades enfrentadas pelo país. Iniciou-se uma nova fase da industrialização brasileira aliada ao capital internacional, que ocorreu em ritmo mais acelerado e em setores mais complexos. Além disso, o país tornava-se mais atrativo vis à vis outras nações, com a abertura de um grande mercado consumidor para o capital internacional.

Segundo Lourdes Sola (1998), a estratégia do governo Juscelino foi o desenvolvimento planejado como solução política e econômica. Compatibilizar as aspirações da massa e da elite, tendo o crescimento econômico como pré-requisito para a restauração da colaboração entre classes, que estava ameaçada naquele momento.

O governo buscava criar condições favoráveis ao desenvolvimento do país aumentando os dispêndios públicos e buscando parcerias na iniciativa privada para viabilizar os objetivos estratégicos nacionais.

O fio condutor de ambos os governos continuava a ser o desenvolvimentismo, através da implementação de políticas de substituição de importações em prol da industrialização e do crescimento econômico. O Programa de Metas sinalizava uma mudança significativa de concepção com o governo anterior de Getúlio Vargas, cujo projeto era de cunho nacionalista.

Essa mudança de estratégia de desenvolvimento, na fase de transição de governos em meados dos anos 1950, foi um fato crucial para entender a dinâmica do período. Segundo Arend (2009), o paradigma nacional-desenvolvimentista cedeu espaço para o desenvolvimentismo-internacionalista. O denominador comum entre ambos foi o desenvolvimento, enquanto que a base do capital mudou significativamente com massiva participação do capital estrangeiro. Assim, segundo Malan, o governo Kubitschek reforçou duas linhas mestras que vinham se delineando desde os anos 1940: os investimentos públicos em infraestrutura e o ingresso do capital estrangeiro no Brasil. Outros autores também corroboram tal visão, como bem explicita Ianni:

Kubitschek, por seu lado, realizou seu governo jogando, simultaneamente, com a ideologia nacionalista e uma política econômica de tipo internacionalista (IANNI, 1996, pp. 189-190).

Essa estratégia tinha fundamento, já que a reconstrução europeia estava avançando bem e o crescimento econômico era uma realidade na região. Alguns países europeus adotaram medidas de restrição às importações durante o período de escassez de dólares, o que acabou por incentivar o processo de internacionalização do capital na década de 1950. Como era difícil penetrar o mercado europeu de exportações, a estratégia das empresas americanas era através de Investimento Externo Direto.

Por outro lado, este movimento fez com que as empresas europeias buscassem fusões e associações em escala continental de modo a adentrar novos territórios. Conforme tal processo ia se desenrolando, mais dólares ficavam disponíveis para serem reinvestidos mundialmente, com conseqüente aumento na liquidez internacional. Nas palavras de Arend:

A conseqüência dessa dinâmica oligopólica foi o processo de internacionalização do capital para a periferia capitalista mundial, resultando no transbordamento da estrutura produtiva dos países centrais para os países periféricos (AREND, 2009, p. 136).

Esta tendência externa foi aproveitada pelo governo brasileiro, que diminuiu a burocracia para a entrada do capital internacional, de forma a aprofundar o processo de industrialização. Isto fez com que o país se tornasse mais atraente do que os demais e passasse a receber vultosos recursos.

A chegada dos capitais estrangeiros foi uma das formas de financiamento desse desenvolvimento e sua entrada no Brasil foi resultado da expansão mundial pela qual passavam os capitais norte-americanos, europeus e japoneses, além de políticas internas de atração destes capitais, vigentes então na economia brasileira (CAPUTO, 2009, p. 514).

O capital internacional era a maneira de financiar a estratégia. Era o modo como se alcançaria o desenvolvimento mais acelerado. Posto isto, fazia-se necessário eleger os setores prioritários para atração desses recursos e superar os pontos de estrangulamento da economia, pontos críticos cuja demanda insatisfeita impossibilitava o desenvolvimento da produção. Os pontos de estrangulamento já haviam sido apontados nos relatórios da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos no início da década e, a partir de então, seriam efetivamente abordados.

Em 1954 foi constituído o Grupo Misto BNDE-CEPAL, que constituiu mais uma base para o Programa de Metas. A missão do Grupo Misto era realizar estudos dos principais pontos de estrangulamento da economia brasileira, sobretudo nos setores de transporte, energia e alimentação. A Comissão identificava também os setores que possuíam demanda reprimida, que dificilmente poderiam ser abastecidos com importações dada a escassez de divisas da economia nacional no período.

Criavam-se assim as bases para o Programa de Metas, que tinha como objetivo maior a elevação do padrão de vida da população. O Plano foi marcado por um planejamento setorial e não pelo integral que era defendido por Celso Furtado e pelos estruturalistas da Cepal, englobando cerca de um quarto da produção nacional daquela época.

O Programa de Metas abarcava cinco setores: indústria de base, energia, transportes, alimentação e educação e era constituído de 30 metas setoriais, além da meta-síntese da construção de Brasília.

A substituição de importações era levada a um novo patamar, aliada à definição das prioridades de investimentos. O Programa conferia racionalidade e planejamento

para a expansão industrial e neste período houve a instalação de indústrias, como automobilística e naval, além de indústrias básicas como siderurgia e metalurgia.

Os setores de energia, transporte, siderurgia e refino de petróleo receberam a maior parte dos investimentos do governo. O setor de indústrias de bases possuía 20,4% do investimento planejado no Programa de Metas e as metas eram audaciosas.

Sobre o setor siderúrgico, os dados da década de 1950 revelam que o Brasil recorria à importação do aço e seria necessário possuir uma capacidade instalada maior para dar conta das crescentes demandas do mercado nacional. A produção brasileira de aço, em 1956, foi de 1.365.000 toneladas, com um acréscimo de 200.000 toneladas sobre 1955. Mas, como o consumo foi de 1.810.000 toneladas, houve déficit de 445.000 toneladas (Programa de Metas, p. 69).

No âmbito da siderurgia nacional, representada pela meta 19 do programa, buscava-se praticamente dobrar a capacidade produtiva de aço em lingotes até 1960. Uma meta de médio prazo, a ser alcançada em 1965, também havia sido estabelecida, com objetivo de alcançar 3.500.000 toneladas em tal ano. As demais metas da indústria de base diziam respeito à produção de alumínio, metais não-ferrosos, cimento, papel e celulose, entre outros insumos.

Segundo documento de 1955, do Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República, objetivava-se atingir uma produção de 2,4 milhões de toneladas/ano de laminados em 1960. Entre expansões e implementações de novas capacidades, considerava-se um investimento médio de US\$ 300/tonelada, necessitando-se, portanto, de cerca de US\$ 420 milhões para alcançar aquela meta em 1960. As metas eram revisadas anualmente, de modo a tornar o plano mais realista possível.

Na definição dos recursos e orçamento, uma ampla margem de investimentos foi deixada para o Congresso decidir e aprovar o orçamento (Sola, 1996, p. 170). Uma espécie de administração paralela foi criada de modo a garantir iniciativas-chave, assim, o governo Juscelino conseguia contornar sem ameaçar diretamente os interesses das oligarquias regionais.

Para viabilizar a implementação do Programa, especialmente no que tange ao setor privado, foram criados Grupos Executivos com representantes públicos e privados, para a formulação conjunta de políticas aplicáveis aos diversos setores do programa. Os

grupos mais conhecidos foram o Grupo Executivo da indústria automobilística (GEIA), da construção naval (GEICON), de máquinas agrícolas e rodoviárias (GEIMAR), de exportação de minério de ferro (GEMF).

Conforme o processo ia se desenrolando, definiam-se as prioridades imediatas e o grau de planejamento governamental se acentuava:

A experiência de controle das duas décadas posteriores à Crise de 1929, com vistas ao enfrentamento das dificuldades do balanço de pagamentos, foi o que inspirou os critérios para o planejamento da substituição de importações através da noção de ponto de estrangulamento externo, definido pelas limitações à capacidade de importar. Os critérios foram diretos, significando a percepção da prioridade de determinados produtos na pauta de importações, como por exemplo, o trigo e o petróleo; os indiretos, a determinação de bens cuja produção interna teria de ser iniciada de forma imediata, em função dos impactos estruturais e cambiais que geravam para o conjunto da produção nacional (KOSINSKI, 2014, p. 124).

A partir de critérios indiretos, foi estabelecida a demanda derivada, refletindo a percepção da interdependência dos diversos setores produtivos. Por exemplo, o parque industrial automobilístico demandava produção de diversos produtos e matérias-primas, como autopeças, vidro, entre outros, que deveriam ser garantidas para viabilizar o processo. Para ter uma ordem de grandeza, do total de 940 milhões de dólares de financiamentos e investimentos registrados na Superintendência da Moeda e do Crédito, 838 milhões se destinaram ao Programa de Metas no biênio 1956-57 (Programa de Metas, 1958, p. 11).

Além disso, foi criado logo no início do governo JK o Conselho de Desenvolvimento, que tinha o objetivo de assessorar o presidente nas questões relacionadas ao Plano.

O setor de indústrias de base do Plano de Metas recebeu, entre 1955 e 1959, 55,4% dos equipamentos estrangeiros que entraram como investimento direto via Instrução 113, o equivalente a 93,6% do total, se forem desconsiderados os investimentos em setores que não faziam parte do Programa de Metas (MATHIAS, 2001, p. 526).

O desenvolvimento econômico do país neste período foi fortemente influenciado pelo vigoroso investimento público por meio dos investimentos diretos do Estado ou de empresas estatais e, de maneira menos ostensiva, pelo capital internacional e privado nacional (LEOPOLDI, 1994; DRAIBE, 1985; SERRA, 1983). Essa “divisão do trabalho” entre os setores e a natureza do capital a ser investido pode ser observada na Tabela 4.

Tabela 4
Competências Setoriais do Capital Estrangeiro e do Estado a partir do Plano de Metas

Capital Estrangeiro	Estado
Material de Transporte	Programa de Transporte Terrestres e Marítimos
Química	Petróleo e Derivados
Serviços Financeiros	Serviços de Utilidade Pública
Material Mecânico	Siderurgia

Fonte: Adaptado de Tavares e Serra (1979) apud Arend (2009), p. 143.

Como os capitais nacionais não eram suficientes para dar conta de todos os setores apontados, para dar maior grau de racionalidade ao processo, o governo direcionava certos setores ao capital internacional.

Segundo Tavares (1981) os dois fatos essenciais da economia brasileira entre 1956 e 1961 foram: o aumento da participação do governo nos investimentos e a entrada de capital estrangeiro privado para desenvolver os setores acima mencionados, com vantagens para investimentos externos no Brasil através da Instituição 113 da Sumoc.

O continente que mais investiu no Brasil através da Instrução 113 e do Decreto 42.820, entre 1955 e 1963, foi a América do Norte, com 46,5% do total, seguido de perto pela Europa Ocidental, com um investimento de 43,51% do total (CAPUTO, 2009, p. 523).

Para viabilizar tal “divisão” de capitais, a atuação do governo teve duas linhas mestras: a política de comércio exterior - sobretudo cambial - controles quantitativos até taxas múltiplas de câmbio - de forma a beneficiar algumas importações, como bens de capital e outros insumos industriais. A segunda linha foi a política de investimentos, que em continuação aos investimentos pioneiros como Volta Redonda e Petrobras, avançou para o setor de infraestrutura e indústria de base. O BNDE foi ator importante no

financiamento desses investimentos e o Plano de Metas alavancou as inversões públicas, representando a primeira tentativa com relativo êxito de planejamento em escala nacional. Especificamente no setor de siderurgia a forte atuação do Banco foi fundamental para apoiar financeiramente as iniciativas nesta fase de implantação do parque siderúrgico nacional, como pode ser observado na tabela 5.

Tabela 5
Siderurgia – Desembolsos efetuados pelo Sistema BNDES
(1952-1973)

Anos	Total BNDES	BNDES siderurgia	(%)	Total BNDES	BNDES siderurgia	Investimento setor	BNDES
	R\$ milhões	R\$ milhões		US\$ milhões	US\$ milhões	US\$ milhões	(%)
1952-57	1.505	69	4,6	128	6	15	40
1958	617	219	35,5	39	14	31	45,2
1959	644	46	7,1	51	4	8	50
1960	606	449	74	51	38	76	50
1961	395	89	22,6	32	7	13	54
1962	1.326	815	61,4	113	69	107	64,5
1963	871	742	85,2	87	74	101	73,3
1964	692	516	74,5	59	44	57	77,2
1952-73	31.115	8.159	26,2	3.622	878	1.652	53,1

Fonte: Andrade; Cunha, 2002, p. 5

Em 1963, o apoio ao setor siderúrgico chegou a consumir 85% dos recursos do Banco, e cerca de 58% deles se destinaram à siderurgia, entre 1958 e 1967. Na média, entre 1952 e 1973, 26,2% dos desembolsos totais foram para a siderurgia, representando 53,1% dos investimentos do setor.

Entre 1955 e 1961, mais de US\$ 2 bilhões foram investidos na indústria brasileira, por meio de financiamentos ou capital de risco - deste total, mais de 80% direcionaram-se para setores básicos, em particular as indústrias automobilística e siderúrgica. O aumento do ingresso dos investimentos externos e o incentivo para se instalar em setores-chave da economia são exemplos de uma mudança de paradigma do período.

Não resta dúvida de que o Brasil não se limitou à substituição espontânea de importações. A industrialização passou a ser, a partir dos anos 50, uma estratégia deliberada do Estado, que objetivava primariamente o crescimento do mercado interno. O Plano de Metas, na segunda metade da década de 50, foi a grande alavanca da industrialização brasileira e foi uma estratégia deliberada do governo (MATHIAS, 2001, p. 2).

Tais mudanças econômicas foram acompanhadas, gradualmente, por uma nova abordagem externa: mais voltada à multilateralidade e menos dependente dos Estados Unidos. No período do governo Juscelino, os Estados Unidos continuaram sendo ator importante mas pouco a pouco foram deixando de ser o ator prioritário do Brasil para parcerias e acordos de cooperação.

Apesar de o governo Juscelino ter lançado a Operação Pan-Americana em 1958 - com vistas a buscar ajuda externa utilizando o argumento de que a miséria e pobreza poderiam contribuir para o florescimento do socialismo no continente -, a credibilidade dos Estados Unidos na América Latina já vinha sendo questionada por muitos países da região.

As expectativas frustradas no Pós-Guerra em relação à ajuda econômica americana e também ao fato de a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos ter sido desfeita de maneira praticamente unilateral - com empréstimos cancelados para inúmeros projetos nacionais - levou ao estremecimento das relações com os Estados Unidos no período.

Para piorar o quadro, o fato do Fundo Monetário Internacional (FMI) ter condicionado a liberação dos recursos externos a um pacote de medidas anti-inflacionárias e adoção de uma taxa de câmbio única iniciou um debate interno sobre a

questão. Tais medidas colocariam em risco a consecução dos objetivos e metas do governo, além de atrasar a construção de Brasília, levando a situação a um ponto crítico. Por fim, em junho de 1959, Juscelino demandou o retorno imediato da missão brasileira que negociava junto ao FMI e anunciou o rompimento unilateral com a instituição.

Desde o estremecimento das relações com Estados Unidos nos inúmeros episódios aqui citados, o governo brasileiro passara a ter uma postura mais pragmática e aberta aos demais atores do sistema: aqueles que tivessem o interesse em contribuir com o desenvolvimento nacional passariam a ser priorizados e levados em consideração nos novos projetos e empreendimentos. Este foi o caso da parceria realizada com o Japão, distante país que não era tradicional aliado brasileiro, mas que firmou importante parceria no setor siderúrgico, seio do Programa de Metas. De modo geral, podemos ressaltar dois aspectos gerais da política externa de Kubitschek:

Duas tendências foram marcantes desde o início da política externa de JK: a reformulação do ideal pan-americanista, dando-lhe uma conotação econômica, e a atuação preferencialmente pelos órgãos multilaterais (CALDAS, 1996, p. 191 *apud* GALERANI, 2010, p. 106).

Ao final do período, o país destacou-se tanto pela diversificação produtiva que alcançou em tal processo, como pelo alto índice de crescimento econômico no período. Os resultados entre 1956 e 1962 foram expressivos: expansão da produção nacional a uma taxa média anual de 7%, e pico do crescimento econômico de 10,8% em 1958.

Os resultados do plano também foram, em geral, bem-sucedidos. O crescimento das indústrias de base, primordiais ao processo de industrialização, foi de praticamente 100% no quinquênio 1956-1961.

Em contrapartida, como efeito colateral, a inflação e a dívida externa aumentaram consideravelmente no mesmo período. Neste período, houve forte aumento da participação do governo no dispêndio nacional e o setor de bens de capital passava a participar em proporções crescentes e surpreendentes na produção nacional.

Dada a importância da indústria de base para os demais setores do programa e o seu alto encadeamento industrial como um todo, o setor de siderurgia foi escolhido para ser o foco do próximo capítulo. O Brasil era produtor de minério de ferro mas era importador de aço, matéria-prima essencial para alcançar as metas da produção

nacional. Mesmo com a produção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), o consumo ainda continuava bem acima da capacidade produtiva nacional.

Desde um relatório da Missão Abbink³ recomendava-se a ampliação das usinas siderúrgicas existentes e até mesmo da Companhia Siderúrgica Nacional. (LOPES, 2009). Apenas com o Programa de Metas, estes aportes seriam realizados em parceria com o capital internacional. Além disso, os investimentos de base dificilmente ocorreriam com a antecipação necessária. Decisões governamentais seriam um meio de incentivar a iniciativa privada e prover as grandes somas de capital requeridos nesses projetos.

Por fim, se no início do Pós-Guerra buscava-se conseguir apoio americano para o projeto de desenvolvimento, o paradigma foi alterando-se gradativamente em direção a obter apoio externo para o desenvolvimento – independente da bandeira nacional que o capital possuía. Dessa maneira, a parceria Brasil-Japão que deu origem à Usiminas fugiu à bipolaridade da Guerra Fria e aos padrões de Investimento Externo Direto de multinacionais do período e evidenciou que novos empreendimentos poderiam nascer quando interesses estratégicos estavam em jogo. Uma espécie de estratégia “nacional-cosmopolita” passava a se revelar na prática com a criação da Usiminas, que será analisada com mais detalhes no próximo capítulo.

³ A Missão Abbink foi iniciada em Setembro de 1948, sendo o resultado de negociações realizadas entre os presidentes Truman e Dutra. Entre os objetivos da comissão pode-se citar a identificação de fatores que contribuíam ou atrapalhavam o desenvolvimento brasileiro na época. Segundo Malan (1980), uma das diretrizes dos Estados Unidos para tal missão foi o encorajamento do fluxo de capital privado para o Brasil, em detrimento de garantias formais de ajuda econômica por parte do governo americano.

3 O PROJETO USIMINAS

Esse pessoal de olhos de amêndoa (...) é mesmo formidável. Faz poucos anos saíram arrasados de uma guerra inclusive (Nagasaki e Hiroshima) e já estão totalmente recuperados, com os "YENS" sobrando e prontinho para serem empregados em outras paragens. O faro nipônico é tão espetacular que a nossa Minas Gerais, tão distante e desconhecida, entrou para a sua área de emprego de capital (PIMENTA, 1967, p. 147).

Dentre os setores abarcados no Programa de Metas, a indústria de base foi escolhida dada a relevância da mesma para o encadeamento da indústria nacional. Se as metas de expansão da capacidade produtiva da indústria de base não fossem atingidas, isto muito provavelmente afetaria as metas dos demais setores do plano, que em sua maioria dependiam do aço para a produção; se os insumos fossem importados, chegariam aqui a um custo mais elevado. A meta do setor de siderurgia, portanto, colocava-se como objetivo estratégico a ser perseguido naquela época.

Foi também no setor de siderurgia que ocorreu a parceria internacional mais importante da década no Brasil, criando uma empresa específica para fortalecer a produção nacional e consolidar os objetivos do Programa de Metas. Porém, a parceria não foi firmada com países europeus ou os Estados Unidos, tradicionais aliados na política externa brasileira, mas ocorreu com uma potência distante e fora do grupo das parcerias estratégicas tradicionais: o Japão.

Além disso, apenas dez anos antes de a parceria ser criada, o Japão estava devastado pela guerra e em grave situação econômica. Isto torna surpreendente a capacidade de recuperação do povo japonês, que em pouco tempo já possuía capital disponível para ser empregado no exterior e em projetos do ultramar. Ora, o projeto de criação da Usiminas era ambicioso em termos de produção e de cooperação: os capitais e a tecnologia requerida seriam fundamentais para o desenvolvimento do setor siderúrgico brasileiro e a parceria seria uma importante aliada na consolidação dos objetivos propostos. A parceria também se mostrou muito relevante para a época, constituindo a maior usina integrada da América Latina no período.

Posto isto, o intuito deste capítulo é analisar as motivações e o contexto de criação das Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas), as motivações e interesses estratégicos que fizeram Brasil e Japão se unirem em prol de um objetivo comum. Ora, o

que teria unido esses países em uma aliança tão peculiar? Quais teriam sido os objetivos estratégicos em jogo de modo a superar as barreiras geográficas e de comunicação em uma época em que esses fatores eram críticos.

Desta forma, a análise será conduzida de modo a encontrar correlações políticas e econômicas envolvidas neste processo, assim como as dificuldades superadas e o legado que a parceria deixou para o Brasil.

3.1 Panorama das relações Nipo-Brasileiras

Em primeiro lugar, vale fazer um breve panorama da relação nipo-brasileira para que algumas variáveis se tornem mais claras. Seria suficiente explicar que os japoneses vieram ao Brasil devido às relações amistosas e espírito agregador dos brasileiros? Quais seriam os interesses por detrás dessas relações?

O Brasil e o Japão iniciaram suas relações diplomáticas em 1895, com a assinatura do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, quando após quase três séculos de isolamento, o Japão finalmente começara a se abrir para o mundo no século XIX. A Era Meiji estava em curso e buscava realizar uma modernização nipônica, conforme descreve Yamamura:

(...) o objetivo era criar uma política externa japonesa, até então inexistente, como instrumento para a consecução dos interesses nacionais de modernização e competitividade do país, perante um cenário internacional cada vez mais agressivo (...) (YAMAMURA, 1996, p. 134).

A transição de um Japão rural e feudal para um Japão urbano e industrial não era tarefa simples e envolvia questões estratégicas relevantes, que passariam a fazer parte da agenda nacional. Em meio a tudo isso, somava-se o problema demográfico do país: a população havia aumentado 50% entre 1875 e 1900. Iniciava-se então um projeto de controle demográfico pela emigração de mão-de-obra.

Dentre as opções de países analisados, um possuía terras férteis e extensas e tinha necessidade de mão-de-obra para as lavouras após a abolição da escravidão. Somava-se a isso o fato de o Japão querer ampliar sua zona de influência na América Latina, território em que os Estados Unidos e a Inglaterra estavam muito mais presentes. Dessa forma, o Brasil colocava-se como uma boa solução do ponto de vista do problema

strito-sensu, mas também do ponto de vista estratégico, no sentido de criar comunidades nipônicas em território americano.

Como as atividades econômicas do Japão dependem largamente de países estrangeiros, primeiro pela importação de matéria-prima, segundo, pela transformação e processamento das mesmas para exportação em mercados estrangeiros, tal dinâmica tem grande relevância para o país. Essa característica de promover exportações *high-tech* ia muito no sentido de garantir os recursos necessários para comprar importados. Dessa forma, qualquer ruptura em alguma parte dessa cadeia geraria graves consequências para o Japão.

Além disso, para levar adiante o projeto de modernização seria preciso garantir fontes de matérias-primas para abastecer as indústrias, de modo a competir com as potências globais. Este fator permaneceria na pauta estratégica japonesa por um longo período de tempo e conforme o processo de industrialização ia se aprofundando, maior era a relevância da segurança econômica do país.

Japan's economic activities depend substantially on foreign countries. Japan has to import raw materials into manufacturing goods, those final goods are to be exported to foreign markets (KAGAMI, 1989, p. 4).

Posto isto, essa dependência do Japão em relação ao mundo fez com que as políticas japonesas tivessem grande relação com fatores externos. De uma perspectiva japonesa, as instabilidades em geral vêm de fatores externos, e não internos.

Questões estratégicas relacionadas ao exterior iam ganhando relevância já que o curso de desenvolvimento japonês tinha estreita ligação com as mesmas. Não é objetivo deste trabalho analisar os objetivos ou iniciativas militares do Japão ao longo do século XX mas, sim, analisar a estratégia japonesa no que tange à sua segurança econômica na década de 1950.

Conforme o país ia se recuperando após o final da Segunda Guerra Mundial, o desejo de fortalecer a presença japonesa em regiões do globo – como na América Latina – ressurgia como uma prioridade do governo. Até por que o espaço asiático ainda permanecia fechado para os japoneses. Neste sentido, o Brasil se colocava como uma opção que ia de encontro aos interesses japoneses.

Os primeiros anos após o fim da Segunda Guerra Mundial foram tempos difíceis para o Japão, que se encontrava devastado. A interferência americana no país e as

dificuldades econômicas eram questões relevantes a serem tratadas pelo povo japonês. Nos anos 1950, a situação começava a dar sinais de melhora com a reconstrução e recuperação econômica dos países devastados pela guerra, inclusive o Japão. A retomada do crescimento japonês fez com que iniciativas na arena internacional fossem lançadas.

O Japão foi um “*late-comer*” nos investimentos internacionais, se comparado às principais potências globais, que já possuíam maiores parcelas de capital aplicados no exterior. Se, no início do Pós-Guerra, os investimentos japoneses concentravam-se na Ásia e no Sudeste Asiático, ao longo do tempo os investimentos passaram a ser direcionados à América Latina, devido à complementaridade econômica e ao fato de o Japão querer assegurar áreas parceiras em continente americano.

Anami (2015) ressalta que no ano de 1956, a produção de aço bruto no Japão finalmente atingira 10 milhões de toneladas, porém isto era apenas um décimo da produção dos Estados Unidos. O autor relata também que um relatório governamental publicado no mesmo ano dizia que “o Japão não se encontra mais no período pós-guerra”, caracterizando o fim da reconstrução.

Com isso, a diversificação de mercados e fornecedores passou a ser uma prioridade conforme o “milagre japonês” se consolidava: o país se tornou consumidor de matéria-prima em escala desproporcional ao seu tamanho e população, sendo necessário assegurar outras fontes de fornecimento para diminuir o risco e vulnerabilidade.

Desta maneira, as ações japonesas eram guiadas por formulações estratégicas do governo, de manutenção do fornecimento de *commodities* a preços baixos. Segundo Hollermann (...), o Japão estava engajado com “*comprehensive economic security*”, frase atribuída à Masatoshi Ohira. Em outras palavras:

In the 1950s Japan's direct foreign investment was comprehensively controlled by the Japanese government. The objective of government policy was to establish Japan as an exporter of manufactured goods while securing stable foreign sources of raw materials, as in the prewar years (HOLLERMAN, 1988, p. 117).

Neste período houve uma tendência de deslocamento de investimentos japoneses do Leste Asiático em direção à América Latina. A Ásia continuava a receber

os maiores investimentos japoneses em termos reais mas os latinos ganhavam importância relativa. Tal mudança é em parte explicada pelo fato de a maior parte dos países asiáticos não possuir recursos naturais abundantes e também pela questão da diversificação dos parceiros, conforme anteriormente mencionado.

O Japão também buscava demonstrar ao mundo o seu “reerguimento” no sistema após a guerra e sua capacidade de influência. Esses fatores iam muito além da esfera econômica, representavam objetivos político-estratégicos, que tinham relação com a honra e o orgulho da nação japonesa.

Todos esses fatores fizeram com que o Brasil preenchesse grande parte dos interesses estratégicos japoneses, conforme bem explicita Torres Filho:

A base de aproximação entre os dois países foi a complementaridade potencial entre um Brasil continental, rico em matérias-primas básicas, possuidor de uma economia em crescimento e simpático aos japoneses, e um Japão dotado de grande fragilidade externa, interessado em garantir fontes externas estáveis de suprimento de alimentos e matérias-primas de países que não fossem inimigos históricos (TORRES FILHO, 1992, p. 27).

Somava-se a isso a questão do governo brasileiro, durante o mandato de Juscelino, fomentar investimentos estrangeiros para acelerar o processo de industrialização. Segundo Adriano Sousa (2012) os investimentos japoneses no Brasil entre os anos 1950 e 1960 foram estimulados pela importância do mercado interno e política de proteção aos produtos industriais promovidas pelo governo.

Do lado brasileiro, um dos objetivos estratégicos era atrair capital e tecnologia estrangeira em projetos estratégicos em diversos setores para dinamizar o crescimento econômico e cumprir os objetivos do Programa de Metas. A substituição de importações servia, portanto, aos interesses tanto do Brasil como do Japão. A política industrial japonesa ia no sentido de acabar com a indústria declinante no país e a promoção de exportações brasileiras tornava-se complementar aos interesses do Japão. Ao mesmo tempo, isto despertava atenção de alguns países, como os Estados Unidos, que enxergavam uma potencial ameaça de competição direta aos seus produtos, principalmente no que tange a matérias-primas.

Segundo Hollerman, as relações nipo-brasileiras no Pós-Guerra podem ser divididas em fases, sendo a primeira delas caracterizada por:

Following World War II, Japan and Brazil were complementary in a direct bilateral sense, Japan imported raw material and exported manufactured goods, while Brazil did the reverse. They shared a vertical division of labor (HOLLERMANN, 1988, p. 101).

A questão tornava-se ainda mais relevante com o alto crescimento japonês no Pós-Guerra, que teve média anual de 10,2% em termos reais entre os anos de 1955 e 1970, com crescente demanda por matérias-primas.

Para ilustrar a complementaridade mencionada, vale analisar alguns números referentes aos investimentos japoneses no Brasil durante o Pós-Guerra. Como pode ser observado na tabela 6, os investimentos japoneses cresceram vertiginosamente a partir de 1951.

Tabela 6
Investimentos e reinvestimentos japoneses no Brasil
- em US\$ mil

	Até 1950	1951-1960
Investimentos	2.614	28.631
Reinvestimentos	-	147
Total	2.614	28.778

Fonte: Banco Central do Brasil, 1989.

Se até a década de 1950, o montante equivalia a pouco mais de 2 milhões de dólares, entre 1951 e 1960 já alcançava quase 30 milhões de dólares. Segundo Yokota (1997), os investimentos japoneses no Brasil até 1955 eram de apenas seis empresas, já entre 1956 e 1960 aumentou para trinta e cinco empresas.

O Brasil não era o único país a receber investimentos japoneses, diversas outras regiões do globo com projetos considerados estratégicos também foram incluídos no projeto japonês. Neste processo de internacionalização da economia japonesa, o Investimento Externo Direto assumiu papel fundamental. Segundo um relatório do BNDES de 1990, as empresas japonesas passaram a *realizar joint-ventures*,

participações acionárias, fusões e aquisições. Dentre os projetos mais significativos da década de 1950, destacam-se:

Three big projects were launched by the strong support from the Japanese Government to demonstrate Japanese technology and to prove a rebirth of the industrial success of the post-war period. Those were: the Alaskan pulp project (1953); the Brazilian steel project (USIMINAS, 1957); and the Arabian oil I project (1958) (KAGAMI, 1989, p.2).

No Brasil dos anos 1950, os principais investimentos externos do Japão inicialmente concentravam-se no setor de têxteis, mas com o estreitamento das relações, este perfil passou a se diversificar ao longo dos anos.

Analisando-se os principais investimentos no Brasil, parece ter existido uma espécie de "divisão do trabalho" entre os capitais japoneses e norte-americanos. Enquanto o Japão era forte no setor manufatureiro como siderurgia, têxteis, maquinário e papel e celulose, os Estados Unidos fortaleciam sua atuação no setor de automóveis, indústria química, bancos e consultoria.

Nascia assim a primeira fase de investimentos japoneses em solo brasileiro: alguns setores estratégicos eram selecionados e contavam com apoio do governo nipônico, que inclusive elevou o *status* do Empreendimento Usiminas ao grau de Projeto Nacional. Conforme bem explicita Horisaka:

(...) apesar da importância do segmento têxtil, os projetos de destaque dessa primeira fase são a Usina Siderúrgica de Minas Gerais (Usiminas), na área de siderurgia, e a Ishibrás, inaugurada em 1959, na construção naval. O projeto da Usiminas foi a maior proposta de cooperação da década de 1950, e que teve a "assinatura do acordo relativo à construção da usina siderúrgica em *joint venture* entre o Brasil e o Japão", em junho de 1957 (HORISAKA, 1997, p.71).

Nessa primeira fase em geral o Japão era o maior investidor das iniciativas ou até mesmo o único dono das subsidiárias. Por vezes, foi o governo brasileiro que solicitou a entrada do Japão em alguns projetos, como o caso da Usiminas, e o Projeto Cerrado nos anos 1970. Na década de 1950, além da parceria Usiminas, Brasil e Japão cooperaram no empreendimento Yanmar Diesel (1957) e no estaleiro Ishibras (1959).

O período 1952-73 caracterizou-se pelo grande crescimento da produção siderúrgica brasileira, que apresentou taxa média de evolução de 10,6% ao ano no período, atingindo 11,2% em 1957-63. Além disso, inúmeros outros empreendimentos de diversos segmentos ocorreram no período:

Entre 1957 e 1962, aconteceu o primeiro *boom* da entrada de empresas nipônicas no Brasil no pós-guerra. Começou com a indústria de Pesca Taiyo, com sede em Santos, seguida da joint venture Usiminas, Ishikawajima, Howa, Kanebo, Kurabo, Canetas Pilot, Ajinomoto, Nippon Reizo, Yanmar Diesel, Kubota, Tekko e outras indústrias e empresas do setor comercial e financeiro (Comissão da Elaboração da História dos 80 anos de imigração japonesa no Brasil 1992 *apud* SOUSA, 2012, p. 10).

Tais projetos comuns evidenciam a complementariedade entre as duas economias e o papel que o Brasil desempenhava na estratégia geopolítica do Japão. Torres Filho (1983) argumenta que “a economia japonesa surge como a experiência mais bem sucedida de resposta nacional à nova ordem internacional patrocinada pelos Estados Unidos.” Não fosse o contexto de Guerra Fria, muito provavelmente os Estados Unidos não tolerariam certos tipos de iniciativas japonesas.

No médio prazo, os bens primários e intermediários produzidos no Brasil com apoio do Japão passariam a competir diretamente com os Estados Unidos, segundo Hollerman (1988). Tal fato era considerado uma ameaça e deveria receber a devida atenção das autoridades de maneira a mitigar os riscos para o país. Nesta dinâmica, o autor argumenta que o Japão era o principal beneficiado ao garantir seu fornecimento de matéria-prima e ainda conseguir ampliar a oferta global em certos casos, causando uma baixa no preço dessas *commodities*.

Feitas tais considerações sobre o panorama das relações nipo-brasileiras e seu desenrolar no contexto bipolar da Guerra Fria, a próxima seção abará as motivações dessa parceria, escopo e implicações da criação da Usiminas para o Brasil daquela época.

3.2 A Usiminas torna-se realidade

A questão da siderurgia no Brasil envolvia questões políticas e ideológicas desde os anos 1940. Um relatório precursor do Projeto da Usiminas foi publicado em 1938, na Revista Mineira de Engenharia, e continha propostas que eram desacreditadas na época, mas que se provariam factíveis com o passar dos anos.

No período da Segunda Guerra Mundial, dada a dificuldade de suprimento do exterior, o governo decidiu entrar no setor de siderurgia com o projeto pioneiro de Volta

Redonda, que representou a primeira operação em grande escala da indústria pesada na América Latina, e entrou em funcionamento em 1946.

O crescimento econômico brasileiro após a Segunda Guerra fomentou a expansão das instalações, e a retomada da liquidez internacional no período se mostrou um importante aliado para a concretização de tais objetivos.

Do lado japonês, o projeto era visto como uma oportunidade de incrementar as exportações de equipamentos siderúrgicos e fomentar o intercâmbio político-econômico entre os dois países. Dentre os aspectos que os levaram a entrar no projeto:

Encorajar os japoneses aqui radicados e os seus descendentes, demonstrar que o Japão é dotado de excelente parque industrial, além do setor agrícola donde saíram os precursores imigrantes, e também demonstrar ao mundo a excelente qualidade das máquinas ali fabricadas - eis algumas razões que contribuíram para concretização do projeto da Usiminas (KATO, *apud* USIMINAS CONTA SUA HISTÓRIA, 1990, p. 41).

No Brasil, o projeto de ter uma indústria siderúrgica no estado de Minas Gerais também não era algo novo, mas um antigo sonho de um grupo de engenheiros mineiros. Na década de 1930 eles já haviam lutado para ter uma indústria siderúrgica em Lafaiete, sendo contrários à localização da usina em Volta Redonda. Mesmo após a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda, a ideia de ter algo similar em Minas Gerais permaneceu viva. Foi com o Programa de Metas, que conferiu certo grau de urgência à questão siderúrgica nacional e lançou as bases dos objetivos futuros de produção para o mercado nacional, que o projeto mineiro ressurgia.

Porém os idealizadores não possuíam capital suficiente e dependiam de fontes de financiamento público ou privado para levar o projeto adiante. Além disso, considerando a magnitude de projetos siderúrgicos, os mesmos requeriam um montante considerável de capital. Para a burguesia nacional da época, seria difícil concentrar tamanha soma de recursos em um único projeto, fazendo-se necessária a participação do Estado nacional na questão, e até mesmo do capital estrangeiro.

Além da questão financeira ser relevante para a construção de uma usina siderúrgica, a barreira tecnológica também era um ponto crítico para o plano ser bem-sucedido. Por estas razões, o Japão foi convidado pelo governo brasileiro para ser parceiro no projeto, dado o domínio tecnológico que possuíam no setor e a

disponibilidade de capitais que possuíam após a recuperação do país na década de 1950.

Segundo Pimenta (1967), o Presidente da Sociedade Mineira de Engenheiros, Vicente Assunção, tomou conhecimento que industriais japoneses tinham interesse em transferir indústrias para outros países. Foi a partir de contatos desta Instituição com o embaixador japonês no Brasil, Ioshiro Ando, que o assunto foi sendo encaminhado. O embaixador visitou Minas Gerais em dezembro de 1955 e teve percepções favoráveis do investimento japonês no estado, tendo recomendado aos industriais de seu país a organização de uma missão siderúrgica no Brasil. Após percorrer as principais indústrias de Minas, a imprensa da época noticiou que:

Pelas condições atuais do Japão estão os industriais do seu País realmente interessados na transferência de várias de suas indústrias para o nosso País sejam de maquinários e equipamentos e mesmo de técnicos, desde que haja interesse da nossa parte. Além disso, acrescentou o Embaixador do Japão que tem observado o maior interesse por parte das classes produtoras de Minas, e principalmente do Governo do Estado cuja atitude até hoje demonstrada só pode ser interpretada como a de um propósito firme de condicionar todas as facilidades para a concretização deste objetivo comum. (FOLHA DE MINAS, 17/12/1955 *apud* PIMENTA, 1967, p. 37).

Foi com o advento do Programa de Metas, que estabelecia uma meta específica para o setor de siderurgia, que o sonho começava a se transformar em realidade para os mineiros. A meta siderúrgica do Programa previa a ampliação da produção brasileira de lingotes de aço, de 1.162.000 toneladas em 1955, para 2.300.000 toneladas em 1960, com a expansão das indústrias já instaladas e em construção. A meta representava uma tentativa de dobrar a capacidade produtiva no período de apenas cinco anos, sendo um desafio para a indústria brasileira.

Porém, os mineiros não eram os únicos interessados em ter uma siderúrgica: os paulistas também desejavam ampliar a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), que havia sido criada como empresa piloto naquele estado. Segundo depoimentos de Lucas Lopes, que fora Presidente do BNDE, Secretário-Executivo do Conselho do Desenvolvimento – órgão que centralizava a aplicação do Plano de Metas – e Ministro da Fazenda a partir de 1958:

Quando o BNDE, no programa de Metas, caracterizou a necessidade de uma expansão siderúrgica, os dois projetos começaram a se mover rapidamente (LOPES, 1991, p. 16).

O projeto de criação da Cosipa levou os mineiros a lançar em protestos, com medo de perderem novamente a oportunidade de ter a indústria em seu estado. Os japoneses chegaram a visitar a Cosipa, mas as negociações foram infelizes e a questão foi levada ao presidente Juscelino. Havia um grande receio da deficiência de transportes e energia do estado dificultar a implantação de mais um grande projeto na região mas a posse de Kubistchek reacendia a esperança dos mineiros. O fato de o Presidente ser mineiro acabou por fortalecer, no âmbito político, a ideia para a usina ser construída no estado.⁴

Houve uma grande repercussão do plano de obras do governo naquele estado, principalmente em hidrelétricas e em estradas, e isto chamou a atenção de diversos países. Alemanha, França, Itália e Japão eram alguns exemplos de nações que buscavam colocar os brasileiros em contato com seus industriais. Nessa época, ocorreram convites da Alemanha e de outros países para os brasileiros conhecerem suas instalações industriais. Porém esses entendimentos não foram adiante e a opção principal brasileira foi o Japão, como bem explicita Pacheco: "(...) o negócio seria mesmo com os japoneses, porque as outras missões queriam vender equipamentos siderúrgicos apenas, e não participar" (PACHECO *apud* USIMINAS CONTA SUA HISTÓRIA, 1990, p. 41).

Dentre os fatores japoneses que influenciaram a tomada de decisão, depoimentos do sr. Lucas Lopes, então presidente do BNDE, deixam claros os fatores políticos – e não só econômicos – por detrás da questão:

(...) o pensamento da indústria japonesa, hoje, acredita ser preciso fazer uma demonstração ao mundo de sua capacidade de produzir máquinas pesadas e equipamentos pesados para uma grande indústria siderúrgica, porque até hoje toda reconstrução da indústria siderúrgica do pós-guerra foi feita com máquinas americanas e europeias (LOPES, 1991, p. 12).

⁴ Já com o apoio do governo estadual, era preciso ter também o suporte do governo federal. Em matéria do dia 18 de abril de 1956 o Jornal Folha de Minas lançou a seguinte matéria "O Presidente apóia a Siderurgia Mineira".

Além disso, os depoimentos revelam que os japoneses tinham gratidão pelo Brasil, devido ao fato de o país ter sido o primeiro a reconhecer diplomaticamente o Japão depois da guerra e o primeiro a aceitar a imigração japonesa depois do conflito. Além disso, o Brasil também tinha um grande mercado consumidor para seus produtos e significativa comunidade de japoneses. "Realmente, naquele momento, estavam decididos a fazer no Brasil uma alternativa substancial para a expansão industrial japonesa" (LOPES, 1991, p. 17).

Somam-se a isso algumas medidas domésticas que favoreciam a entrada de capitais externos no Brasil: a introdução da Instrução 113 da Sumoc em 1955 e a proteção dada pelo governo brasileiro às indústrias nascentes eram fatores de incentivo aos japoneses virem pro Brasil.

Ao assumir essa posição no Brasil, (...) os japoneses não queriam apenas vender máquinas. Queriam dar uma demonstração séria da capacidade que tinham de produzir equipamentos pesados. Os japoneses deram um tratamento político absolutamente surpreendente (LOPES, 1991, p. 16).

Dado o interesse japonês na questão, foi realizada a primeira missão ao Brasil. Intitulada "Missão Masao Yukawa do Japão para o Brasil sobre assuntos siderúrgicos", que foi chefiada por este renomado técnico siderurgista em abril de 1956. O governador de Minas Gerais, Bias Fortes, recebeu a Missão e, ao fim dos trabalhos, os japoneses relataram a vontade de cooperar com Brasil, dados os volumosos recursos ferríferos do estado. Um detalhado relatório foi elaborado e encaminhado para o governo do Japão, que convidou personalidades brasileiras a visitarem as instalações industriais de seu país.

A Missão do Brasil no Japão, intitulada "Missão Econômica Brasileira" ocorreu em agosto de 1956. Seis personalidades brasileiras compunham a missão, tendo visitado diversas usinas entre elas Yawata Iron, Mitsubishi, Tubos de Aço Nippon (N.K.K.), Siderúrgica Kobe, entre outras.

Durante a Missão Econômica do Brasil, discutiram-se temas como capacidade produtiva, localização, projeto, orçamento, meios de transporte ferroviários e rodoviários, energia elétrica, financiamento de equipamentos, questão cambial, aporte de capital, dentre outros assuntos. Do ponto de vista financeiro, vale ressaltar que: "(...) apesar de constituir uma participação minoritária de capital, os japoneses estão pretendendo fazer

um investimento grandioso. Trata-se de um projeto sem par até mesmo no plano internacional" (YOKOTA, 1997, p. 74).

No que se refere à localização, o estabelecimento da Usiminas em Ipatinga - na época com apenas sessenta casas e população de trezentos habitantes - demandou a construção de um núcleo urbano planejado para o alojamento dos funcionários e dos trabalhadores na construção civil. Segundo Anami (2015), a razão para os estudos na região de Ipatinga ia além das grandes reservas minerais da região, mas pesava o fato de haver abundantes recursos hídricos necessários ao processo industrial.

Discutiram-se também questões de formação do empreendimento: o governo do Estado e a União não desejavam um empreendimento estatal, mas sim de economia privada, embora ambos participassem com capital e financiamento, assim como na construção de estradas de ferro e rodagem e energia elétrica. Segundo Pimenta (1967) o governo sugeriu que a companhia fosse organizada seguindo o modelo da empresa alemã Mannesmann.

Ao final da mesma, em setembro de 1956, foi divulgada a Declaração Conjunta de Tóquio. Tal documento recomendava a criação de um Grupo de Trabalho (GT) para acompanhar a questão nos detalhes, principalmente no que tange a aspectos técnicos e financeiros.

O grupo técnico de trabalho no Brasil para elaboração de recomendações estratégicas aos governos estadual e federal. O grupo seria constituído por, no máximo, cinco membros:

- 1 membro por parte do Conselho de Desenvolvimento;
- 1 membro por parte dos bancos particulares de Minas Gerais;
- 1 membro pelo governo de Minas Gerais;
- 1 ou 2 membros por parte da Usiminas.

Uma Delegação de Pesquisa Siderúrgica é enviada ao Brasil em outubro de 1956, chefiada por Kagame Suzuki, para realizar estudos junto com o GT criado pelo governo brasileiro. A partir daí entravam nas discussões as possíveis formas de participação do capital e tecnologia japonesa no empreendimento. Ao final da mesma, foi lançada a Declaração Conjunta do Rio de Janeiro, na qual a parceria entre ambos os países fora recomendada.

Todos os detalhes sobre capital, localização, estrutura da cooperação, dentre outros fatores, foram aprovados durante o governo Nobusuke Kishi, em abril do mesmo ano:

O governo reconhece o plano de construir das Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas) por administração conjunta nipo-brasileira, o qual pode se estender para exportação de plantas japonesas e também promover intercâmbio econômico entre os dois países, conforme cooperação empresarial, contribuindo para a relação de amizade entre ambos, dando suporte para a realização deste plano (ANAMI, 2015, p. 46).

Como resultado deste processo o empreendimento foi elevado ao *status* de Projeto Nacional, contando com apoio do governo japonês. Após essa aprovação, foi enviada a segunda Missão do Japão no Brasil, em abril de 1957, chefiada pelo sr. Teizo Horikoshi, já na reta final das negociações. Esta Missão encerrou os entendimentos entre os japoneses e o Grupo de Trabalho e instituiu o Acordo Horikoshi-Lanari, firmado no dia 3 de Junho de 1957.

Dessa maneira, após a aprovação do governo Japonês, foi fundada no Japão em 26 de dezembro de 1957 a *Nippon Usiminas Company* Ltda.

Os primeiros a cooperar foram as principais siderúrgicas, cerca de sete empresas, tendo à frente a então Yawata Iron and Steel Company. Mas como o risco envolvido era grande demais, o governo, finalmente, resolveu soltar o dinheiro através do Fundo de Cooperação Econômica Ultramarina (OECF) do Japão (KATO *apud* USIMINAS CONTA SUA HISTÓRIA, 1990, p. 50).

No Brasil, a Usiminas já existia como personalidade jurídica desde 25 de abril de 1956, com diversos acionistas de capital nacional, mas foi a partir da entrada dos japoneses que a empresa ganhou maior representatividade. A capacidade de produção inicial prevista era de 500.000 toneladas por ano e o capital total do empreendimento somava 3,2 bilhões de cruzeiros, sendo 60% referente ao Brasil e 40% ao Japão.

A parte dos investimentos japoneses ficou em 1,28 bilhão de cruzeiros - ou cerca de 10 bilhões de ienes da época (ANAMI, 2015). Deste total, 33% eram financiados por um consórcio privado e 7% por uma instituição financeira governamental.

O consórcio japonês era formado, na parte de siderurgia, por: Nihon Kohan, Yawata, Kobe, Fuji, Nakayama e Sumitomo Metal. Na parte mecânica: Toshiba, Mitsubishi Zosen, Mitsubishi Electric, Mitsubishi Electric, Ishikawawajima, Fuji Electric e

Shibaura Kikai. Cada empresa tinha determinada participação na administração e fornecimento de tecnologia à Usiminas.

Do lado brasileiro, 20% do capital eram compostos pelo governo de Minas Gerais, 18% pelo BNDE e 22% por outras fontes.⁵ O BNDES era, portanto, o grande propulsor do desenvolvimento da siderurgia brasileira, visto que somente com sua atuação foi possível realizar os elevados investimentos requeridos para implantar e expandir o parque produtor em escala econômica.

A diretoria da Usiminas era formada por quatro brasileiros - presidência, financeiro, comercial e relações industriais - e três japoneses - administração geral, tecnologia e operação. Em 1958, a empresa ganhou objetivos mais bem definidos, estrutura social e financeira mais robusta, resultado de prolongadas negociações. Com participação do governo federal e estadual, além do governo e empresas privadas japonesas, o empreendimento foi a soma de inúmeros esforços para tornar o projeto realidade.

Em julho de 1959, o orçamento definitivo do Japão no projeto foi aprovado pelo governo, que destacou "o pleno apoio dos diversos círculos de seu país à iniciativa, acentuando ser o financiamento nipônico à empresa o maior já realizado pelo Japão no exterior, desde o fim da guerra" (APROVAÇÃO do governo japonês. Relatório anual *apud* Usiminas conta sua História, 1990, p. 71).

Dessa forma, definiram-se os primeiros engenheiros brasileiros que iriam ao Japão, sendo responsáveis pela construção da usina. Os mesmos ficaram conhecidos como "Os Sete Samurais" referindo-se ao famoso filme japonês do diretor Akira Kurosawa. Eram eles: Helder Prudente, João Evangelista, Alvaro Andrade, Manoel Mendes, Antônio Silva, Maurício de Mello e Valério Fusaro. A Usina Intendente Câmara foi inaugurada em 26 de outubro de 1962, com o funcionamento do primeiro alto-forno. A capacidade produtiva da usina era constantemente ampliada, para acompanhar o rápido crescimento da demanda brasileira. Além disso, o quadro demandava novos

⁵ De início, a colaboração do Banco foi concedida em tríplice modalidade: participação acionária (contrato de 16 de janeiro de 1958) de US\$ 36,5 milhões; financiamento em moeda nacional (contrato de 28 de agosto de 1959) de US\$ 186,7 milhões; e aval a créditos externos (contratos de 16 de janeiro de 1958 e 12 de maio de 1960) de US\$ 120,9 milhões, mais juros correspondentes.

aportes, devido a alterações no projeto, mudanças na taxa de câmbio e alta inflação do Brasil.

Importante mencionar que a empresa se beneficiou da isenção fiscal do município de Coronel Fabriciano, pela Lei Municipal n. 458, de 17 de junho de 1958, por um período de seis anos. Além disso, teve isenção de impostos estaduais com base na Lei Estadual n. 2.152, de 12 de junho de 1947, por um prazo de cinco anos. Após a administração JK, os impostos federais também foram abdicados pelo governo por um prazo de cinco anos, em relação a tributos de importação e consumo, taxa de despacho aduaneiro, taxa de melhoramento de portos e de renovação da marinha mercante - pela Lei 3.993, de 6 de Dezembro de 1961.

First, a mill with the production capacity of 500 000 tons per year of crude steel was founded in 1963 at Ipatinga in the State of Minas Gerais (the capacity has expanded after the three-phase expansion program to 3.5 million tons up to 1982) (KAGAMI, 1989, p. 7).

Por fim, o setor siderúrgico nacional ganhou corpo durante a presidência de Juscelino Kubitschek em virtude dos novos empreendimentos lançados: três usinas siderúrgicas: a Usiminas, a Cosipa e a Ferro e Aço Vitória. Dentre eles, a Usiminas foi o mais significativo em termos de desafio, escala e parceria internacional, levando o setor a um outro patamar ao longo do tempo. A região foi se desenvolvendo e Belo Horizonte tornou-se um poderoso pólo comercial regional, além do mais importante núcleo industrial do estado.

Até início da década de 60, grande parte da produção siderúrgica brasileira era consumida internamente, especialmente pela quantidade de obras do governo em andamento e pelo crescimento industrial. Ainda na década de 1960 a Usiminas representou um marco no mercado nacional: foi a primeira empresa brasileira a exportar aço. Nas palavras de Amaro Lanari Junior, ex-presidente da empresa: “No começo nós chegamos a exportar, nos três primeiros anos, 40% da produção. Foi a primeira vez que o Brasil começou a exportar aço” (Usiminas conta sua História, 1990, p. 92).

Nos anos de crise econômica na década de 1960, a Usiminas liderava as exportações e ganhava relevância no contexto da época. Com o aumento das exportações de aço na década de 1960, foram feitas obras no Porto de Vitória para

aumentar a capacidade de descarga e carregamento do porto e dar conta do crescimento exportador:

A Usiminas liderou a exportação brasileira de produtos siderúrgicos em 1964, concorrendo com 45% do montante financeiro dos mesmos. O valor total das exportações somou 17.100.000 dólares, tendo a Usiminas participado com 7.550.000 dólares. Com este volume, a Usiminas isoladamente, exportou mais do dobro do total atingido em 1963 por todos os siderúrgicos brasileiros em conjunto (...) (USIMINAS CONTA SUA HISTÓRIA, 1990, p. 94).

O parque industrial brasileiro se expandiu através do consumo de produtos siderúrgicos, principalmente pelas indústrias automobilística, naval, de petróleo, embalagens, mecânica em geral, construção civil, ferroviária, e, posteriormente, a indústria aeronáutica. Essa expansão foi suficiente para que, em 1966, o Brasil fosse considerado o maior produtor de aço da América Latina, evidenciando a importância de tal projeto para a indústria nacional.

Do lado japonês, os projetos não se limitaram apenas ao Brasil, mas englobaram diversas regiões consideradas estratégicas na década de 1950. O Projeto Usiminas se revela significativo porque foi o maior acordo de cooperação internacional do Japão na década, sendo a maior usina siderúrgica integrada da América Latina no período. Todos esses fatores fizeram com que o empreendimento ganhasse destaque e atenção por tamanho esforço direcionado ao mesmo.

A complexidade da moderna indústria siderúrgica, a profunda especialização científica e técnica nos múltiplos setores que a compõem criam específicos e difíceis problemas de planejamento e coordenação que não se podem resolver sem um perfeito entrosamento humano para o trabalho em equipe. Por outro lado, o vulto do empreendimento e sua repercussão política internacional demandavam compreensão e unidade de pontos de vista, não apenas entre os membros da diretoria da empresa, como entre os seus acionistas e entidade governamentais direta ou indiretamente interessados no empreendimento. Tudo isso foi possível vencer, apesar das barreiras da língua, dos costumes e da formação mental que separam brasileiros e japoneses (USIMINAS CONTA SUA HISTÓRIA, 1990, p. 83).

Dessa maneira, o esforço conduzido em prol do objetivo comum levou à concretização do empreendimento. Os objetivos de ambos os países se concretizavam: o Japão se internacionalizava, enquanto o Brasil se capitalizava e se desenvolvia. A Usiminas representou um marco não somente para a época, mas ainda continua a representar o vínculo histórico entre Brasil e Japão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim deste estudo, após analisar a ordem internacional iniciada em Bretton Woods com suas respectivas limitações e oportunidades, tendo em vista os objetivos estratégicos do Brasil e do Japão em tal conjuntura e os resultados obtidos através da parceria, pode-se concluir que o projeto Usiminas foi de grande relevância para ambos os países. Ao concretizar a união do Brasil e Japão, que possuíam estratégias de industrialização perante a ordem internacional do Pós-Guerra, o projeto foi uma demonstração bem-sucedida de empoderamento de ambos os países perante os demais atores do sistema.

Dessa maneira, o projeto Usiminas foi fruto de um contexto específico, que dificilmente poderia ser replicado em outros períodos históricos. O anseio de ambos os países, o capital disponível para ser aplicado no empreendimento e o fato de potências globais não terem se oposto formalmente ao projeto foram características importantes que contribuíram para a concretização da Usiminas. A iniciativa foi possível naquela conjuntura específica, em que havia de certa forma uma “janela de oportunidade” no âmbito externo, contribuindo para que o projeto fosse bem-sucedido.

Neste sentido, a agenda internacional da Guerra Fria merece destaque já que a principal pauta do período referia-se às questões geopolíticas e militares. As iniciativas econômicas ou de outra natureza não ganhavam tanta relevância perante o governo americano. Este fato foi relevante na negociação e concretização do projeto Usiminas, de modo que não houve uma oposição ou retaliação por parte dos Estados Unidos.

Vale ressaltar que o projeto não foi resultado da livre-iniciativa do mercado, mas uma iniciativa governo-governo, sendo esta uma característica peculiar do mesmo. Naturalmente, o projeto contou com a participação do mercado, através de empresas e do capital privado, mas não foi um projeto liderado por eles. A questão havia adquirido caráter estratégico para ambos os países, o que levou diversas empresas considerarem a participação no empreendimento, realizando aportes financeiros no projeto. Dada a magnitude do projeto em termos de capital, tecnologia, produção e gestão compartilhada, o consenso dificilmente teria sido alcançado no âmbito do Programa de Metas sem a importância estratégica e apoio que os Estados nacionais haviam dado à questão.

O Projeto difere-se também da principal modalidade de Investimento Externo Direto que iniciava-se no Brasil daquela época: a abertura de filiais de multinacionais no país. O acordo de cooperação Usiminas foi muito além da transferência externa de recursos: a iniciativa representava a criação “do zero” de uma empresa *joint-venture* de dois países com culturas e ideais diferentes, não havendo um modelo de matriz a ser seguido e implementado. Todos esses fatores tornavam o processo ainda mais complicado, com negociações acerca de diversos tópicos de interesse, tais como transferência de tecnologia e os riscos envolvidos no empreendimento.

No Brasil, os objetivos de aprofundar a industrialização e de romper com a dependência de matérias-primas tornava o setor siderúrgico primordial para o abastecimento e desenvolvimento de outros setores do Programa de Metas, como a indústria automobilística e naval. Desde o governo Vargas, dado o caráter estratégico que o setor possuía na cadeia industrial, a siderurgia havia sido incluída em iniciativas prioritárias, como a criação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1942, com financiamento norte americano.

A ideia de criação da Usiminas era mais um exemplo do apoio do Estado brasileiro às iniciativas do setor de siderurgia no país, mas que neste caso contou com a contribuição do Japão para viabilizar a iniciativa.

Já do lado japonês, o empreendimento representou o reerguimento que o país fizera em um período curtíssimo de tempo. Em questão de apenas uma década o Japão passou da posição de país devastado pela guerra para o *status* de aliado internacional de projetos estratégicos de diversos segmentos no globo. O caso da Usiminas, em especial, revela que os japoneses não possuíam apenas os meios financeiros para participar do empreendimento, mas também dominavam a tecnologia necessária e estavam dispostos a contribuir e transferir parte da mesma para tornar a parceria uma realidade. O projeto tinha um viés político forte de demonstração da capacidade de reerguimento da nação japonesa ao resto do mundo, assim como representava o interesse estratégico do governo em garantir o fornecimento de certas matérias-primas para sua indústria no longo prazo, neste caso o aço.

O projeto tornava-se atrativo também pelo fato de as siderúrgicas japonesas terem o interesse de se inserir no mercado global em um contexto no qual a reconstrução

do Pós-Guerra havia sido realizada com equipamentos europeus e americanos. O mercado latino-americano, pelo seu tamanho, também despertava o interesse do governo e das empresas japonesas de diversos segmentos. Todos esses fatores contribuíam para o caráter estratégico que o projeto adquiriu.

A Usiminas representou um novo patamar industrial no setor siderúrgico, em um momento crucial do desenvolvimento nacional, em que o produto era demandado por diversos outros setores do Programa de Metas - como a indústria automobilística, naval e de bens de consumo duráveis. Além do plano econômico, há de se ressaltar também a mudança que o Programa de Metas revela do ponto de vista da inserção brasileira no sistema internacional.

Um depoimento de Lucas Lopes, que fora presidente do BNDE na época, ilustra bem as intenções do governo Juscelino no plano externo:

Juscelino tinha uma consciência muito clara (...) de que era preciso quebrar o tabu de que o Brasil era um país agrícola, condenado a sê-lo indefinidamente, e não tinha capacidade para desenvolver um processo de industrialização progressivo (...) a decisão arriscada que tomamos conscientemente, foi a de acelerar o processo de industrialização para demonstrar que o Brasil tinha capacidade de crescer. O processo de expansão agrícola seria muito bonito, mas não teria qualquer efeito demonstrativo antes de trinta ou quarenta anos. Já uma indústria mecânica, uma indústria automobilística, uma indústria siderúrgica teriam um efeito demonstrativo imediato. De modo que nós conscientemente demos ênfase a esses setores que tinham um poder de demonstração rápido (LOPES, 1991, p. 204).

Neste sentido, o Programa de Metas configurou-se como estratégia para mudar a estrutura produtiva doméstica, mas também possuía um *drive* externo importante, revisando a posição do Brasil no sistema. O Brasil ia sutilmente demonstrando ao mundo a sua capacidade produtiva e exportadora de bens industriais, e não apenas de produtos primários como ocorria no passado. De exportador de matérias-primas - principalmente o café - o Brasil passava, em um curto período de tempo, à condição de exportador de bens siderúrgicos e outros produtos industrializados, competindo com *players* relevantes no mercado internacional.

No que tange à inserção externa de ambos os países, houve um aspecto novo em termos de parceria brasileira: o projeto representava uma nova alternativa em relação aos aliados tradicionais do Brasil, sobretudo os Estados Unidos. Se, na década de 1940, o Brasil ficou a depender em grande medida de apoio financeiro americano que não se

concretizou na intensidade desejada, na década de 1950, o Brasil revelava na prática que era viável realizar projetos estratégicos com outros atores do sistema.

O caso Usiminas torna-se emblemático porque também revela uma certa ruptura do Brasil em relação aos Estados Unidos: o país poderia ter sido o parceiro “natural” para continuar participando dos empreendimentos na siderurgia brasileira, após o acordo que dera origem à Companhia Siderúrgica Nacional. Porém isto não ocorreu e o Japão foi escolhido como novo parceiro, em um acordo de cooperação mais abrangente e de longo prazo. A participação japonesa foi muito além do financiamento do empreendimento, significando um projeto mais complexo pelas inúmeras variáveis envolvidas em termos de risco financeiro, modelo de gestão a ser adotado, desafios de idioma e barreiras culturais em uma época em que as tecnologias ainda eram muito limitadas neste sentido.

Feitas tais considerações, o caso da Usiminas comprova a hipótese deste estudo de que o Brasil e o Japão se uniram em prol de interesses que iam muito além de objetivos estritamente econômicos. A parceria revela um viés político e externo muito relevante, na medida em que ambos os países buscavam ampliar seu poderio nacional e reforçar seu raio de atuação no sistema internacional da época.

O projeto Usiminas foi peculiar neste sentido, representando a aproximação com um ator que não era aliado tradicional do Brasil em termos de política externa. Representou o maior acordo de cooperação internacional do Japão desde o fim da Segunda Guerra e diferiu-se da principal modalidade de Investimento Externo Direto no Brasil da época, caracterizado pela abertura de filiais de multinacionais no país. Por todas estas características, o projeto foi singular e de tamanha relevância para o período em questão, sendo escolhido como estudo de caso no seio do Programa de Metas.

Por fim, a iniciativa representou um grande desafio para ambos os países dada a magnitude e o impacto que o empreendimento teria naquela época. A Usiminas foi a concretização de sonhos e ideais de ambos os países: do lado brasileiro o desejo de romper com a dependência de uma economia baseada em commodities; do lado japonês o desejo de assegurar o fornecimento de aço no longo prazo para abastecer a indústria local. Soma-se a isso a projeção de poder na arena internacional que ambos os países teriam, em suas respectivas esferas de influência. O projeto foi a concretização do sonho mineiro com a superação da nação japonesa no Pós-Guerra.

ANEXO A
INDICADORES MACROECONÔMICOS SELECIONADOS: BRASIL

Ano	Crescimento do PIB – em %	Inflação (IGP-DI) – em %	Dívida Externa – milhões de US\$	Balança Comercial – milhões de US\$	Dívida / Exportações
1950	6.8	12.41	559	413.58	0.41
1951	4.9	12.34	571	44.21	0.32
1952	7.3	12.72	638	- 302.13	0.45
1953	4.7	20.51	1.159	394	0.75
1954	7.8	25.86	1.196	147.15	0.77
1955	8.8	12.15	1.395	319.46	0.98
1956	2.9	24.55	2.568	407.44	1.73
1957	7.7	6.96	2.373	106.32	1.71
1958	10.8	24.39	2.734	65.81	2.2
1959	9.8	39.43	2.971	72.17	2.32
1960	9.4	30.47	3.462	- 24.03	2,73
1961	8.6	47.78	3.144	111.14	2.24
1962	6.6	51.6	3.367	- 89.72	2.77
1963	0.6	79.92	3.298	112.48	2.34
1964	3.4	92.12	3.155	343.39	2.21

Fonte: Arend, 2009, p. 146.

ANEXO B

BALANÇO DE PAGAMENTOS DO BRASIL (1954-1962) (Em US\$ Milhões)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Balança Comercial	148	320	438	107	65	72	- 23	113	- 89
Exportações	1.558	1.419	1.483	1.392	1.244	1.282	1.270	1.405	1.215
Importações	1.410	1.099	1.045	1.285	1.179	1.210	1.293	1.292	1.304
Serviços	- 338	-308	- 369	- 358	- 309	- 373	- 459	- 350	- 339
Transações correntes	- 195	2	57	- 264	- 248	- 311	- 478	- 222	- 389
Entrada de capitais	- 18	3	151	255	184	182	58	288	181
Déficit ou Superávit	- 203	17	208	- 180	- 253	- 154	- 410	115	- 346

Fonte: IBGE (1987) apud BNDES e o Plano de Metas, 1996, p. 134.

ANEXO C

MERCADO SIDERÚRGICO BRASILEIRO (1952-1962) (mil t)

Ano	Produção de aço bruto	Produção de laminados	Importação	Exportação	Consumo aparente
1952	847	703	388	3	1.088
1953	957	794	212	-	1.007
1954	1.005	834	652	-	1.486
1955	1.123	932	345	12	1.266
1956	1.294	1.074	254	3	1.325
1957	1.362	1.130	304	3	1.521
1958	1.571	1.304	214	-	1.518
1959	1.978	1.492	507	-	1.999
1960	2.063	1.712	435	18	2.128
1961	2.327	1.932	334	8	2.258
1962	2.408	1.999	282	6	2.276

Fonte: Andrade; Cunha, 2002, p. 5.

ANEXO D

FATORES DETERMINANTES PARA ESCOLHA DE MINAS GERAIS

Fatores	Valor dos Fatores	Belo Horizonte	Vale do Paraopeba	Lafaiete	Ipatinga (Acesita)	Governador Valadares
1. Topografia e Possibilidade de Expansão	0-5	2	1	2	4	5
2. Valor do terreno	0-5	1	3	3	5	2
3. Localização da Matéria-Prima	0-20	10	10	10	15	10
4. Transporte Ferroviário e Rodoviário	0-10	10	4	4	8	8
5. Captação de água	0-20	5	10	5	20	20
6. Fornecimento de Energia Elétrica	0-10	8	5	5	10	8
7. Distância do Porto de Vitória	0-20	5	1	1	15	20
8. Distância do Rio e São Paulo	0-10	8	5	6	2	3
9. Obtenção de Materiais de Construção	0-10	10	6	6	4	4
10. Existência de Habitação	0-5	5	0	0	2	2
11. Serviços de Utilidade Pública	0-5	5	0	0	3	4
12. Obtenção de Mão-de-Obra	0-10	10	3	3	5	7
13. Transporte Aéreo	0-2	2	0	0	1	0
14. Existência de Indústrias Correlacionadas	0-30	15	0	3	25	5
TOTAIS	162	96	48	50	119	98

Fonte: Pimenta, 1967, p. 63.

ANEXO E

ESTIMATES OF JAPAN'S FINANCIAL ASSISTANCE TO THE USIMINAS PROJECT

	Total investment costs (US\$ million)	Japan's assistance (Billion Yen)		
		Capital	Export credits	Total
Initial stage (capacity of crude steel, 500 000 t/year completed in 1965)	270	14.7	36.2	50.9
The first expansion phase (2.4 million t/year, completed in 1974)	288	7.3	19.5	26.8
The second expansion phase (2.4 million t/year completed in 1976)	580	9.4	17	26.4
The third expansion phase (3.5 million t/year, completed in 1982)	1.530	2.8	49.6	52.4
Total	2.668	34.2	122.3	156.5

Fonte: Ministry of International Trade and Industry 1982 apud Kagami, 1989, p. 39.

ANEXO F

DISPONIBILIDADE DE RECURSOS EXTERNOS (1955-1960) (Em US\$ Milhões)

	1955		1956		1957		1958		1959	
	Financiamento	investimento	Financiamento	Investimento	Financiamento	investimento	Financiamento	investimento	Financiamento	investimento
Energia elétrica	40,4	2,5	23	23,9	67,2	67,9	133,7	-	95,7	-
Transporte	31,4	-	82,7	-	105,2	0,8	185,4	1,1	75,1	-
	31,4									
Alimentação	-	-	81	0,4	36,2	3,3	15,8	0,7	9,7	-
Indústria básica, da qual:										
Automobilística	-	-	103,1	6,2	190,5	32,3	-	0,3	45,7	46,8
Total	78,1	15,2	298,6	16,4	421,9	47,7	487,4	72,1	389,4	53,7

Fonte: Relatórios SUMOC 1959-1960 apud BNDES e o Plano de Metas, 1990, p. 20.

ANEXO G

AS MAIORES JOINT VENTURES NIPO-BRASILEIRAS (1950-1980)

Nome	Ano de instalação	Controle
Usiminas	1958	Siderbrás
CST	1976	Siderbrás
Sharp	1972	Grupo SID
Nibrasco	---	CVRD
Cenibra	1973	CRVD
Politeno	1974	Petroquisa
Semp-Toshiba	1977	Afonso B Hannel
Poliaden	---	Conespar
NEC	1980	Globo

Fonte: Sousa, 2012, p. 11.

ANEXO H

INDICADORES ECONÔMICOS (1955-1961)

Despesas da União – 1955/61 (Em Cr\$ Bilhões – Valores Correntes)

Ano	Despesas da União
1955	63,286
1956	107,028
1957	118,711
1958	148,478
1959	184,273
1960	264,636
1961	419,913

Formação Bruta de Capital Fixo – 1955/61 (Em Cr\$ Bilhões – Valores Correntes)

Ano	Despesas da União
1955	109,900
1956	148,800
1957	187,900
1958	264,100
1959	417,200
1960	500,300
1961	609,800

Fonte: BNDES (1996), p. 49.

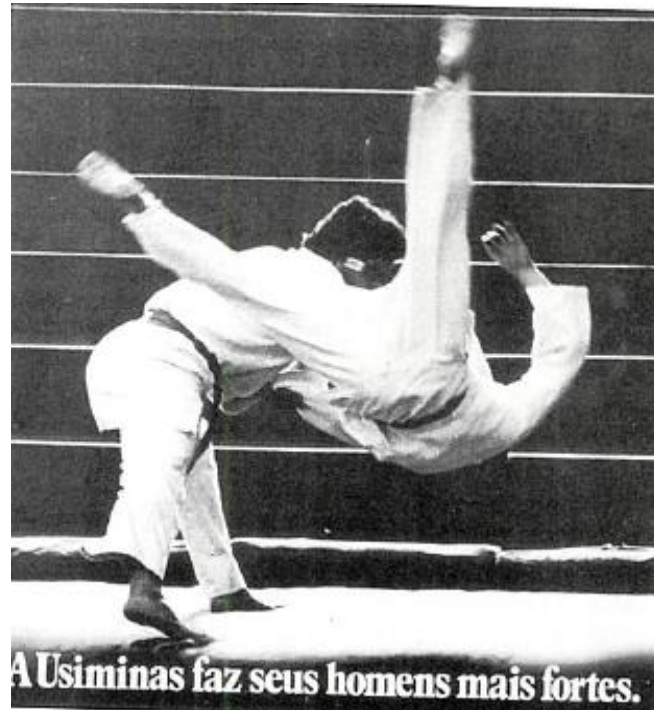
ANEXO I

PRESIDENTE JOÃO GOULART ACENDE ALTO FORNO DA USIMINAS



Fonte: Usiminas conta sua história, 1990, p. 58.

ANEXO J
PROPAGANDA USIMINAS



Fonte: Usiminas conta sua história, 1990, p. 58.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. P. *A ordem do progresso: 100 anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

ALMEIDA, P. R. As relações econômicas internacionais do Brasil dos anos 1950 aos 80. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 50, n. 2, p. 60-79, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a05v50n2.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

AMARO, A. A industrialização brasileira sob o viés das “indústrias nipônicas”. Educação, gestão e Sociedade: *Revista da Faculdade Eça de Queiroz*. Jandira, SP, Ano 2, número 7, Set. 2012.

AMORIM, W. D. de. *Contraste e contato: aspectos do relacionamento econômico entre Brasil e Japão*. Brasília, 1991. Dissertação – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília.

ANAMI, K. *Vínculo de aço: minha mocidade dedicada à Usiminas*. São Paulo: Editora Intercultural, 2015.

ANDRADE, M.; CUNHA, L. O Setor Siderúrgico. In: *BNDES 50 Anos – Histórias setoriais*. BNDES: 2002

AREND, M. *50 anos de industrialização do Brasil (1955 – 2005): uma análise evolucionária*. Universidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Investimentos e reinvestimentos estrangeiros no Brasil*. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/rex/ied/port/Pa%C3%ADsDaEmpresa-Ano-50-85/Htms/PAISES-EMPRESA-ANO-50-85.asp?idpai=INVED>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

BANDEIRA, L. *Formação do império americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 145-147.

BÉRTOLA, L.; OCAMPO, J. A. *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica. México, 2013.

BNDES. *O BNDES e o Plano de Metas*. Relatório BNDES. Junho, 1996. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2381/1/O%20BNDES%20e%20o%20Plano%20de%20Metas-final_P.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2016.

BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. *Investimento direto japonês no exterior: tendências globais e perspectivas para o Brasil*. Março, 1990.

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinqüenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

CÂMARA DE COMÉRCIO E INDÚSTRIA JAPONESA DO BRASIL. *Registro dos 70 anos da Câmara de Comércio e Indústria Japonesa do Brasil*, 2010. Disponível em: <<http://pt.camaradojapao.org.br/pdf/a-11-08-01-camara-setenta-livro.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2016.

CAPUTO, A.; MELO, H. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. *Estud. Econ.*, São Paulo, v. 39, n. 3, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010141612009000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2016.

CARVALHO, F. Bretton Woods aos 60 anos. *Revista Novos Estudos Cebrap*, n. 70, 2004.

CORONEL, D. A.; AZEVEDO, A. F.; CAMPOS, A. C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Rev. Econ. Polit.*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 103-119, Mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010131572014000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 mar. 2017.

CUTINI, J. *Impacto do investimento direto estrangeiro sobre o investimento total no Brasil*. Brasília: ESAF, 1981.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

Maria Lúcia Amarante de Andrade Luiz Maurício da Silva Cunha. Documento BNDES: o setor siderúrgico. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/cohhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf>. Acesso em: 03 de fev. 2017.

DOMÍNGUEZ, J. US-Latin American relations during the cold war and its aftermath. In: THOMAS, V.; DUNKERLEY, J. *The United States and Latin America: The New Agenda*. London: University of London and Harvard University Press, 1999. p. 33-50.

Dutra. P. C. Gênese e percussores do desenvolvimentismo no Brasil. *Revista Pesquisa & Debate* do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP, São Paulo, Volume 15, n. 2 (26), 2004.

EICHENGREEN, B. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.

EPSTEIN, G. “The triple debt crisis”, *World Policy Journal*, Nova York, 1985.

FARIAS, Rogério de Souza. *Parcerias estratégicas: marco conceitual*. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (Org). *Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

FIORI, J. L. (2003). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Vozes.

_____. *O poder americano*. Petrópolis: Vozes. 2004.

_____. *O poder global: E a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Editora Boitempo, 2007

FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. *Poder e Dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 1997.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1984.

FUSARO, V. S. Usiminas: a grandiosidade da relação Brasil-Japão. *Japão-Informativo Econômico*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Japoneses-FGV, v.2, nº7, 1991.

GALERANI, K. Política Externa do governo Juscelino Kubitschek: a Operação Pan-Americana. *Revista InterAção*, Goiânia, GO, v. 1, n. 1, 2010.

GAMBIAGI, F. et. al. (Org). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HELLEINER, E. *States and the Reemergence of Global Finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

HOLLERMAN, L. *Japan's economic strategy in Brazil: challenge for the United States*. Lexington Books, 1988.

IANNI, O. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

JAPÃO. Ministério das Relações Exteriores. Country Assistance Evaluation of Brazil, 2010. Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2009/text-pdf/brazil.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

KAGAMI, M. *Japanese Business Activities in Brazil*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. March, 1989. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29450/S8940442_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 dez. 2016.

KILSZTAJN, S. O Acordo de Bretton Woods e a evidência histórica. O sistema financeiro internacional no pós-guerra. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 4. Outubro-Dezembro/1989.

KINDLEBERGER, C. *Manias, pânico e crises*: um histórico das crises financeiras. Porto Alegre: Ortiz, 1992.

KOSINSKI, D. *O Governo JK e as raízes getulistas da orientação do capitalismo no Brasil*. Editora Prismas. 2015.

LAFER, C. *O planejamento do Brasil – observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)*. In: Lafer, B. (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LEOPOLDI, M. *O difícil caminho do meio*: Estado, burguesia e industrialização no segundo governo Vargas (1951-54). In: GOMES, A. (Org.). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LOPES, L. *Memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.

LOPES, M. *O fracasso da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e os rumos da política econômica no segundo governo Vargas (1951-54)*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo?busca=usiminas&TipoUD=0&MacroTipoUD=0&nltens=30>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

MASIERO, G; OGASAVARA, M. H. *Brasil-Japão*: trajetória diplomática, de comércio e cooperação em ciência e tecnologia. In: OLIVEIRA, H. A. de. *Japão e América Latina: economia, estratégia e política externa*. Curitiba: Juruá, 2010.

MALAN, P. *Relações econômicas internacionais no Brasil (1945-1964)*. In: FAUSTO, B. (Org.). *História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano*. São Paulo: Difel, 1984. 4 v., tomo III.

_____. *Política Econômica externa e industrialização no Brasil (1939-52)*. Rio de Janeiro: IPEA, 1980.

MATHIAS, J. F. Considerações sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro no século XX. *Revista CADE-FMV, Brasília, DF*, v. 4, p. 121-152, 2001.

MOFFITT, M. *O Dinheiro do Mundo*: de Bretton Woods à beira da insolvência. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1984

OLIVEIRA, J. K. de. *Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento*. Belo Horizonte: Livraria Oskar Nicolai, 1965.

OLIVEIRA, G.; Maia, G.; Mariano, J. *O sistema de Bretton Woods e a dinâmica do*

sistema monetário internacional contemporâneo. *Pesquisa & debate*, São Paulo, SP, volume 19, número 2 (34) pp. 195-219, 2008.

PANITCH, L.; GINDIN, S. Global capitalism and American Empire. *Socialist Register*, 2004. Disponível em: <http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso04/panitch_060404.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2016.

PEREIRA, J. M. *Banco Mundial: dos bastidores aos 50 anos de Bretton Woods (1942-1994)*. Rio de Janeiro, v. 15, n. 29, p. 527-564, Dec. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237101X2014000200527&Ing=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 ago. 2016.

PIMENTA, D. J. *Implantação da grande siderúrgica em Minas Gerais*. Belo Horizonte, UFMG, 1967.

PREBISCH, R. “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL: Textos Seleccionados*, pp. 63-129. Santiago: Fondo de Cultura Económica-CEPAL, 1998.

PROGRAMA DE METAS. *Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubistchek*. Presidência da República, Rio de Janeiro, 1958.

PULCHERIO, M. *O FMI e o sistema monetário e financeiro internacional: A interferência do Poder Estrutural americano*. Rio de Janeiro, 2015. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional – PEPI, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

SATO, E. *Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC*. Disponível em: <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/DA%20OIC%20PARA%20OMC%202001.pdf>. Acesso em: 28 set. 2016.

SERRA, J. *Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra*. In: BELLUZZO, L.; COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaios sobre a crise*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. v. 1.

SERRANO, F. *Do ouro imóvel ao dólar flexível*. In: FIORI, J. L. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

SILVA, A. M. *A política externa de JK: Operação Pan-americana*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1992.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1996.

SOLA, L. *Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SOUSA, A. A industrialização sob viés nipônico. FACEQ-UNESP. Educação, Gestão e Sociedade: *Revista da Faculdade Eça de Queiroz*, Jandira, SP, Ano 2, número 7, setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.faceq.edu.br/regs/downloads/numero07/industrializacaoBrasileiraVies.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

STEIL, B. *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the making of a new world order*, Princeton, Princeton University Press, 2013

TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: Ensaio sobre a Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TORRES FILHO, E. *Mito do sucesso: uma análise da economia japonesa no Pós-Guerra 1945-1973*. Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial/UFRJ, 1983.

_____. *A Economia Política do Japão: Reestruturação econômica e seus impactos sobre as relações nipo-brasileiras (1973-1990)*. Rio de Janeiro, 1992. Tese – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

USIMINAS. *USIMINAS conta sua história*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1990.

VILLELA, A.; BAER, W. *O setor privado nacional: problemas e políticas para seu fortalecimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980. (Coleção Relatórios de Pesquisa 46)

VIZENTINI, P. G. F. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas à Lula*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

YAMAMURA, R. O estabelecimento das relações Brasil – Japão no século XIX. *Textos de História*, v. 4, n. 1, 1996.

YOKOTA, P. *Fragmentos sobre as Relações Nipo-Brasileiras nos pós-guerra*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

WEISBROT, M.; BAKER, D.; NAIMAN, R.; NETA, G. (2001) *Growth May Be Good for the Poor-But are IMF and World Bank Policies Good for Growth?* Disponível em: <<http://www.cepr.net/index.php/publications/reports/growth-may-be-good-for-the-poor-but-are-imf-and-world-bank-policies-good-for-growth/>>. Acesso em: 01 set. 2016.