

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

OS REGIMES CAMBIAIS ALEMÃES E OS ACORDOS BILATERAIS ENTRE
1934-1939

Arthur Assumpção de Oliveira
Matrícula: 0611043-0

Orientador: Prof. Marcelo de Paiva Abreu

junho de 2010

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

OS REGIMES CAMBIAIS ALEMÃES E OS ACORDOS BILATERAIS ENTRE
1934-1939

"Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor".

Arthur Assumpção de Oliveira

Matrícula: 0611043-0

Orientador: Prof. Marcelo de Paiva Abreu

junho de 2010

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.”

Agradecimentos

Agradeço primeiramente aos meus pais pela oportunidade de cursar Economia na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e à minha família pelo apoio.

Agradeço aos meus bons amigos de curso, que foram companheiros nesses quatro anos.

Agradeço também pela oportunidade de ter sido bolsista PET durante alguns semestres da graduação.

Finalmente, agradeço ao professor Marcelo de Paiva Abreu pelos conselhos e pela ajuda valiosa na elaboração desta monografia.

Sumário

Introdução	7
Parte I: Novo Plano de 1934 e os acordos bilaterais	9
Parte II: Os acordos bilaterais e o comércio com América Latina e Balcãs	17
II.1 Comércio de compensação com o Brasil	19
II.2 Comércio de compensação com o Chile	29
II.3 Comércio com a Hungria	31
Parte III: Ganhos com o comércio bilateral	34
Parte IV: Crítica norte-americana à política comercial alemã	38
Conclusão	41
Referências Bibliográficas	43

Índice de tabelas

I.1 – Participação da Alemanha no comércio internacional, 1929-1937	13
I.2 – Comércio alemão com países da Europa Ocidental e Estados Unidos, 1929-1938	14
I.3 – Comércio alemão com países da América Latina, 1929-1938	15
I.4 – Comércio alemão com principais países do Sudeste europeu, 1929-1938	16
II.1 – Proporção alemã em importações e exportações dos países do Sudeste europeu, 1929-1938.....	18
II.2 - Participação do Sudeste europeu na balança comercial alemã, 1929-1938, em proporção do valor	18
II.3 - Participação dos principais parceiros na balança comercial brasileira, 1933-1939, em proporção do valor	22
II.4 - Portos de exportação de algodão, 1928-1939, em proporção do valor	24
II.5 - Participação dos três principais fornecedores de importações, 1933-1939, em proporção do valor	25
II.6 - Participação corrigida dos três principais fornecedores de importações, 1933-1939, em proporção do valor	25
II.7 - Sobrevalorização das importações alemãs, 1934-1939	25
II.8 - Origem de algumas importações brasileiras com participação alemã relevante, 1937-38, em proporção do valor	26
II.9 - Comércio exterior do Chile com Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido, 1932-1939	31
II.10 - Participação alemã na balança comercial da Hungria, 1933-1937, em proporção do valor	33
III.1 - Termos de troca (P_X/P_M) da Alemanha com a Hungria, 1928-1938	36

Introdução

A história de recuperação da Alemanha na década de 1930 confunde-se com a trajetória de ascensão do Nazismo e da chegada de Adolph Hitler ao poder. No soerguimento pós-Grande Depressão e pós-Primeira Guerra, o *Reich* pôs em práticas estratégias econômico-militares que almejavam estabelecer sua hegemonia sobre a Europa, o que levou à eclosão de novo conflito militar em 1939. Quanto ao comércio exterior, as dificuldades que o *crash* de 1929 causou levaram a uma redução drástica no nível do comércio internacional. A Alemanha, como outros países nos primeiros anos da década, introduziu uma série de mecanismos de controle cambial, passando a coordenar também fluxo e destino de importações e exportações. Tratou de estabelecer um sistema de acordos bilaterais, formais ou informais, com países da Europa balcânica e da América Latina.

A reorientação que ocorreu no comércio alemão levantou a possibilidade de extração de ganhos comerciais graças à sua posição eventualmente dominante, em particular frente aos países da península Balcânica. Teoricamente, faria sentido pensar que em seu plano de dominação a Alemanha buscou fazer uso do poder monopolista e/ou monopsônico para obter vantagens nos acordos bilaterais. Tais hipóteses resistiram com força até o aparecimento de um trabalho¹ que contestava tal afirmação e indicava que, de fato, houve perdas nos termos de troca por parte da Alemanha. A crença mais comumente aceita até então era que provavelmente algum ganho de competição imperfeita tivesse sido obtido.

O Brasil participou do comércio bilateral alemão no modelo de compensação e, em 1934, viu-se no meio de um conflito de interesses: reafirmar seu alinhamento político com os EUA e o livre comércio ou concluir acordos preferenciais com a Alemanha e ter acesso a mercados inacessíveis caso contrário. Como será visto na revisão a ser feita por esse trabalho, as autoridades brasileiras acabaram firmando alguns acordos bilaterais com os alemães entre 1934 e 1938. Concomitantemente, tentaram não desagradar abertamente aos norte-americanos. A conciliação dos diversos interesses em jogo foi parte importante na definição da política comercial do país durante esses anos. O fechamento desses acordos pelo Brasil foi alvo de críticas e protestos norte-americanos, movimentando figuras da política externa e grupos de

¹ Larry Neal, The Economics and Finance of Bilateral Clearing Agreements: Germany, 1934-8. (1979).

interesse de ambos os países. O governo norte-americano buscava conciliar a defesa do multilateralismo com a possibilidade de intervenção, devido às pressões de setores exportadores que estariam sendo prejudicados pelo comércio bilateral brasileiro. A ameaça de utilização do poder de barganha norte-americano pairou constantemente sob as autoridades brasileiras durante os anos 1934-1939.

O trabalho proposto divide-se em quatro partes. A parte I tratará da definição em termos gerais do Novo Plano alemão quanto ao comércio exterior e resumirá em algumas linhas os mecanismos que passaram a ser vigentes. Em II descrever-se-á com mais detalhes o funcionamento do comércio de compensação entre Brasil e Alemanha. Como outros exemplos de comércio bilateral com a Alemanha, serão mencionados também os casos de Chile e Hungria. A parte III consiste na avaliação dos ganhos comerciais obtidos pelos alemães com os acordos, por meio da revisão da literatura sobre o tema, aliada à análise feita na parte II. Finalmente, em IV considerar-se-á a relevância da crítica dos Estados Unidos à distorção comercial que o bilateralismo provocava.

I. Novo Plano de 1934 e a introdução de acordos bilaterais

Após a crise de 1929, a Alemanha, como outros países, passou a enfrentar grave problema de escassez de divisas conversíveis. A crise internacional acarretou queda na demanda por exportações alemãs, redução do influxo de capital estrangeiro, perda de reservas em ouro e moeda estrangeira e fuga de capitais. Como medida emergencial, o *Reichsbank* introduziu mecanismos de controle cambial, inaugurando era de restrições sobre o comércio exterior e de políticas bilaterais, que se estenderia e se intensificaria pelo restante dos anos 30. O primeiro acordo bilateral que concluiu foi em 1932, com a Hungria, país exportador de produtos agrícolas para a Alemanha que também sofria com a escassez de moeda estrangeira. Para não perder tal comércio, os alemães propuseram um acordo que permitisse que as importações húngaras fossem creditadas contra exportações de produtos alemães sem gasto de moeda conversível. Foi o primeiro *clearing agreement* no modelo que se tornaria padrão para os acordos com a região àquela época.

No cenário econômico de marco sobrevalorizado, escassez de divisas e déficit em conta corrente em 1934, Hitler assumiu o poder e reafirmou o totalitarismo sobre o comércio internacional. O que antes fora visto como emergencial tornou-se a principal diretriz da política externa do *Reich*. O então presidente do *Reichsbank* Hjalmar Schacht foi nomeado também Ministro da Economia e, em setembro daquele ano, pôs em prática o Novo Plano para o comércio exterior. Não era novidade no sentido de controlar o comércio, mas agora o sistema, além de trazer algumas inovações, seria de controle total sobre importações e viria ao encontro das ambições político-econômicas do Nazismo. O *Reichsbank* passou a determinar prioridade, preço, volume, método de pagamentos e origem dos produtos importados com o intuito de obter a melhor alocação possível para as divisas disponíveis.² Os alemães passaram a efetuar boa parte de seu comércio por meio de acordos bilaterais concluídos com países estrategicamente escolhidos, nos modelos de *clearing agreements*, comércio de compensação ou simplesmente troca. Em poucas palavras, tais acordos bilaterais determinavam que, nas relações com seus parceiros, as importações alemãs deveriam ser compensadas por compras estrangeiras no país. Os marcos pagos pelas importações ficavam depositados em contas bloqueadas em bancos nacionais nos países estrangeiros, cujo destino seria

² Howard Ellis, *Exchange Control in Central Europe*. (1941), p. 211.

pagar as compras de mercadorias alemãs e outros débitos. Em 1938, a Alemanha chegou a ter acordos nesses moldes com 25 países, que correspondiam a mais da metade do seu comércio exterior.³ Enquanto permitia que o *Reich* se mantivesse um pouco mais isolado das variações do comércio internacional, o bilateralismo, por outro lado, também limitava o crescimento da balança comercial. Foi, porém, graças a tais acordos que os alemães aumentaram significativamente sua fatia no comércio exterior dos Bálcãs e da América Latina, fornecedores de matérias-primas fundamentais para a indústria alemã e que, conseqüentemente, passaram a ganhar maior prioridade na pauta de importações. Os acordos bilaterais também permitiram negociações comerciais que contornavam o marco sobrevalorizado.

As deliberações de Schacht objetivavam minimizar a saída de capital, restringir importações ao essencial e maximizar exportações para as nações parceiras. Sob o plano de expansão Nazista, suas medidas tiveram caráter de certo modo autárquico e a política isolacionista contribuiu para fragmentar o comércio internacional pós-1929.⁴ Os alemães buscavam negociar apenas o essencial para seu plano de desenvolvimento. É certo que boa parte da queda em volume de comércio deveu-se aos efeitos da Grande Depressão, mas, ainda considerando esse fato, houve redução na participação relativa alemã no comércio mundial, sobretudo nas exportações.⁵ O grande causador dessa diminuição foi o desengajamento das negociações com o mundo industrializado, mais especificamente, países como Estados Unidos, França e Reino Unido, como mostra a tabela I.2. A Alemanha manteve superávits com tais países, exceto com os EUA. A tese de que o comércio alemão nos primeiros anos do Nazismo passou a ser orientado para o Sudeste europeu tem embasamento, devido ao evidente aumento do comércio com a região, mas as principais negociações em proporção e volume ocorriam ainda com a Europa Ocidental e EUA. A queda mais acentuada do comércio com os norte-americanos foi agravada pela recusa dos mesmos em negociar via comércio de compensação.⁶ O distanciamento dessas nações, que estavam entre os principais credores do país, propiciou à Alemanha alguma independência, que lhe garantiu escopo para o não-pagamento do serviço da dívida e de atrasados, o que culminou na moratória

³ Neal (1979), p. 391.

⁴ É verdade que outros países discriminavam o comércio com tarifas especiais, cotas, taxas de câmbio múltiplas e acordos bilaterais em decorrência dos desdobramentos da crise de 1929. A desvalorização da libra tornou ainda mais difícil a competição para a Alemanha, que não podia admitir a possibilidade de desvalorização do marco com medo de intensificar a fuga de capitais.

⁵ Ver Ellis (1941), p. 224 e p. 393.

⁶ Houve também casos de *clearing agreements* com a Europa Ocidental, onde a Alemanha incorria na basicamente em superávits.

da dívida alemã (a maior entre todos os países europeus e que se arrastava desde as reparações de Versalhes).

O comércio passou a ser, em diversos casos, efetuado no modelo de compensação, via marcos *Aski* (abreviação para *Ausländer-Sonderkonten für Inlandszahlungen* – ou Conta Estrangeira para Pagamentos Domésticos), os também chamados marcos de compensação, uma das inovações mais destacadas do Novo Plano. Essencialmente, o procedimento se dava com o depósito do pagamento pelas importações alemãs ficando em contas bloqueadas em bancos nos países exportadores. Os bancos nacionais convertiam o valor, a uma determinada taxa acordada (desvalorizada em relação à oficial) e pagavam aos exportadores. As divisas em marcos *Aski* bloqueadas só podiam ser usadas na compra de produtos alemães. Os marcos de compensação não estavam atrelados à taxa fixada do *Reichsmark* e, em suma, criou-se uma moeda alternativa que flutuava em um valor abaixo da paridade oficial. Pode-se alegar que haveria assim incentivo natural para o incremento na importação de produtos alemães e que, por outro lado, seu acúmulo em excesso poderia ser problemático.

Inicialmente, os acordos em marcos de compensação funcionavam paralelamente às deliberações do Novo Plano quanto às importações permitidas. Naturalmente, isso prejudicava a eficácia do controle comercial, uma vez que muitos queriam aproveitar a taxa de câmbio flutuante desvalorizada e, tão logo se percebeu a perpetuação de saldos comerciais desfavoráveis nos primeiros meses pós-plano, passou a ser mandatória a emissão de um certificado de divisas para esse tipo de acordos, do mesmo modo que era feito em outros contratos. Além disso, limitou-se a porcentagem dos pagamentos que podiam ser feitos em marcos de compensação – tudo para manter o controle total sobre valor e quantidade dos produtos negociados.

Fundamental referente à política comercial alemã foram os constantes subsídios às exportações, com recursos de um fundo financiado por taxações à indústria.⁷ Importantes para contornar a sobrevalorização do marco, os subsídios eram discriminados, sendo a avaliação feita para cada exportador individualmente. Foram, logo, ferramenta importante na composição da pauta de exportações. Obviamente, houve protestos quanto ao seu uso, particularmente por parte dos Estados Unidos enquanto defensores do livre comércio, mas pode-se afirmar com algum grau de certeza

⁷ M. P. Abreu, Brazil and the world economy, 1930-1945: aspects of foreign economic policies and international economic relations under Vargas. (1977), p. 334. Também foi usada como referência a versão atualizada do livro em português, M.P. Abreu, Brasil e a economia mundial, 1930-1945. (1999)

que a política de incentivos foi essencial para que determinados produtos alemães conseguissem espaço no mercado internacional.

Desde 1930, tanto pelas dificuldades financeiras que enfrentavam quanto pelo marco sobrevalorizado, o comércio com as nações mais desenvolvidas – leia-se Europa Ocidental e Estados Unidos – declinou em volume de uma maneira geral e, a partir de 1934, também em proporção do total (ver tabela I.2). Por outro lado, cresceu consideravelmente o comércio com os Bálcãs e a América Latina (ver tabelas I.3 e I.4). O Novo Plano de Schacht foi bem-sucedido no sentido de ter direcionado o comércio à busca do que era necessário para a produção industrial do país, aumentando as negociações alemãs com países produtores de matérias-primas, em detrimento do comércio com as nações industriais mais desenvolvidas, o que protegia o país de parte das dificuldades que enfrentava para o pagamento em divisas livres. Os acordos bilaterais abriram mercados que antes eram insignificantes na pauta de exportações/importações: o melhor exemplo disso é o Brasil. Sendo a principal parceira comercial de muitos países do Sudeste europeu, a Alemanha também estava se beneficiando do processo de recuperação gradativa desses países após 1929. Em parte, apenas recuperava níveis de comércio perdidos, mas é correto afirmar que houve aumento na participação alemã graças aos acordos fechados a partir de 1934.⁸ Além da proximidade geográfica e da acessibilidade a matérias-primas, levantou-se a hipótese de que o plano Nazista, já avistando a dominação militar posterior, almejava ampliar sua influência política e econômica, o que teria sido fator influente nas decisões comerciais do *Reich*. A discussão sobre se de fato a Alemanha extraiu ganhos comerciais de seus parceiros e se explorou sua posição dominante em relação a esses países menores será tratada com mais detalhes na parte III deste trabalho.

⁸ Neal (1979), pp. 396-397.

Tabela I.1 - Participação da Alemanha no comércio internacional

	<u>1929</u>	<u>1930</u>	<u>1931</u>	<u>1932</u>	<u>1933</u>	<u>1934</u>	<u>1935</u>	<u>1936</u>	<u>1937</u>
	(ano-base)								
Índice de comércio mundial	100	81,0	57,9	39,1	35,2	34,0	34,3	37,5	46,0
Índice de importações alemãs	100	77,3	50,0	34,7	31,1	32,6	30,9	31,4	40,6
Índice de exportações alemãs	100	89,2	71,2	42,3	36,0	30,8	31,7	35,4	43,8
Percentual alemão sobre total de importações	9,00	8,20	7,70	7,96	7,98	8,72	8,20	7,64	8,01
Percentual alemão sobre total de exportações	9,72	10,82	12,09	10,60	9,88	8,76	8,88	9,03	9,15

Fonte: Ellis (1941), cuja fonte original foi o *Review of World Trade*, Liga das Nações

Tabela I.2 - Comércio alemão com países da Europa Ocidental e Estados Unidos, 1929-1938
(em porcentagem do total e em milhões de Reichsmarks)

	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
Reino Unido										
Importações	6,4	6,1	6,7	5,5	5,7	4,6	6,2	6,3	5,6	5,2
	865,3	639,0	453,3	285,5	238,4	205,7	256,2	263,7	308,6	282,7
Exportações	9,7	10,1	11,8	7,8	8,3	9,2	8,8	8,5	7,3	6,7
	<u>1305,5</u>	<u>1218,9</u>	<u>1133,6</u>	<u>446,0</u>	<u>405,6</u>	<u>382,9</u>	<u>374,9</u>	<u>405,8</u>	<u>432,2</u>	<u>350,9</u>
Balança	440,2	579,9	680,3	160,5	167,2	177,2	118,7	142,1	123,6	68,2
França										
Importações	4,8	5,0	5,1	4,1	4,4	4,0	3,7	2,3	2,9	2,6
	641,9	518,7	341,6	189,9	184,0	176,9	154,2	98,9	155,7	143,7
Exportações	6,9	9,5	8,7	8,4	8,1	6,8	5,9	5,3	5,3	4,1
	<u>934,6</u>	<u>1148,6</u>	<u>834,1</u>	<u>482,5</u>	<u>395,0</u>	<u>281,7</u>	<u>252,8</u>	<u>254,5</u>	<u>313,4</u>	<u>216,7</u>
Balança	292,7	629,9	492,5	292,6	211,0	104,8	98,6	155,6	157,7	73,0
Estados Unidos										
Importações	13,3	12,6	11,8	12,7	11,5	8,4	5,8	5,5	5,2	7,4
	1790,4	1306,8	791,4	591,8	482,8	372,7	240,7	232,2	281,9	404,6
Exportações	7,4	5,7	5,1	4,9	5,1	3,8	4,0	3,6	3,5	2,8
	<u>991,1</u>	<u>685,2</u>	<u>487,5</u>	<u>281,2</u>	<u>245,9</u>	<u>157,8</u>	<u>169,5</u>	<u>172,0</u>	<u>208,8</u>	<u>149,3</u>
Balança	-799,3	-621,6	-303,9	-310,6	-236,9	-214,9	-71,2	-60,2	-73,1	-255,3
Bélgica										
Importações	3,3	3,1	3,3	3,1	3,3	3,6	3,0	3,3	3,6	3,6
	447,2	324,6	222,1	146,3	138,8	161,0	126,2	138,6	197,6	194,4
Exportações	4,5	5,0	4,8	5,7	5,7	5,3	4,7	4,4	4,9	4,3
	<u>608,8</u>	<u>600,6</u>	<u>463,5</u>	<u>301,5</u>	<u>278,1</u>	<u>235,9</u>	<u>201,8</u>	<u>211,5</u>	<u>287,8</u>	<u>227,4</u>
Balança	161,6	276,0	241,4	155,2	139,3	74,9	75,6	72,9	90,2	33,0
Holanda										
Importações	5,2	5,4	5,7	5,9	5,5	5,9	4,7	4,0	3,9	3,6
	700,9	560,8	383,6	273,1	232,0	264,1	196,1	168,5	215,8	197,9
Exportações	10,1	10,0	9,9	11,0	12,6	11,6	9,5	8,3	7,9	8,5
	<u>1355,2</u>	<u>1205,8</u>	<u>954,6</u>	<u>632,8</u>	<u>612,8</u>	<u>481,8</u>	<u>404,2</u>	<u>395,5</u>	<u>468,0</u>	<u>447,8</u>
Balança	654,3	645,0	571,0	359,7	380,8	217,7	208,1	227,0	252,2	249,9
Suíça										
Importações	2,4	2,5	2,4	2,0	2,0	2,6	2,7	2,5	1,7	1,9
	317,8	255,5	164,6	92,1	82,5	116,1	114,4	106,2	93,7	102,6
Exportações	4,7	5,2	5,6	7,2	7,2	7,1	6,0	4,7	3,9	3,9
	<u>627,1</u>	<u>627,7</u>	<u>541,6</u>	<u>411,7</u>	<u>352,4</u>	<u>295,3</u>	<u>256,9</u>	<u>225,5</u>	<u>231,0</u>	<u>207,6</u>
Balança	309,3	372,2	377,0	319,6	269,9	179,2	142,5	119,3	137,3	105,0

Fonte: Ellis (1941), cuja fonte original foi o *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*

Tabela I.3 - Comércio alemão com países da América Latina, 1929-1938
(em porcentagem do total e em milhões de Reichsmarks)

	<u>1929</u>	<u>1930</u>	<u>1931</u>	<u>1932</u>	<u>1933</u>	<u>1934</u>	<u>1935</u>	<u>1936</u>	<u>1937</u>	<u>1938</u>
Argentina										
Importações	5,5	3,9	3,1	4,1	3,6	3,4	3,4	2,8	5,4	3,9
	744,7	403,0	208,7	191,6	149,4	151,5	142,7	118,5	295,2	216,1
Exportações	2,8	2,4	1,8	1,6	2,1	2,1	2,3	2,0	2,5	2,8
	<u>371,3</u>	<u>287,4</u>	<u>174,0</u>	<u>90,1</u>	<u>100,3</u>	<u>87,0</u>	<u>97,2</u>	<u>97,7</u>	<u>147,1</u>	<u>147,3</u>
Balança	-373,4	-115,6	-34,7	-101,5	-49,1	-64,5	-45,5	-20,8	-148,1	-68,8
Brasil										
Importações	1,6	1,5	1,8	1,7	1,6	1,7	4,3	3,1	3,4	3,9
	214,9	155,9	123,1	81,4	68,7	77,2	178,9	131,4	186,2	214,3
Exportações	1,6	1,0	0,7	0,8	1,6	1,8	2,8	2,8	3,0	3,1
	<u>210,2</u>	<u>120,7</u>	<u>66,7</u>	<u>48,4</u>	<u>76,5</u>	<u>74,5</u>	<u>118,6</u>	<u>133,4</u>	<u>177,0</u>	<u>161,4</u>
Balança	-4,7	-35,2	-56,4	-33,0	7,8	-2,7	-60,3	2,0	-9,2	-52,9
Chile										
Importações	0,9	0,5	0,6	0,5	0,5	0,8	1,3	1,4	1,5	1,7
	121,7	50,4	41,8	23,5	20	36,4	52,3	58,8	81,2	90,7
Exportações	0,7	0,8	0,4	0,1	0,2	0,3	0,8	1,0	1,0	1,2
	<u>99,5</u>	<u>100,1</u>	<u>39,4</u>	<u>8,3</u>	<u>8,1</u>	<u>11,8</u>	<u>32,1</u>	<u>49,4</u>	<u>56,4</u>	<u>60,5</u>
Balança	-22,2	49,7	-2,4	-15,2	-11,9	-24,6	-20,2	-9,4	-24,8	-30,2
México										
Importações	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,9	1,3	1,2	1,1
	95,4	61,1	40,6	23,8	20,1	24,1	38,1	56,4	64,6	62,2
Exportações	0,4	0,5	0,3	0,4	0,6	0,6	0,8	1,1	1,1	0,9
	<u>59,0</u>	<u>57,0</u>	<u>28,4</u>	<u>25,7</u>	<u>27,1</u>	<u>25,3</u>	<u>34,0</u>	<u>51,1</u>	<u>65,7</u>	<u>45,8</u>
Balança	-36,4	-4,1	-12,2	1,9	7,0	1,2	-4,1	-5,3	1,1	-16,4

Fonte: Ellis (1941), cuja fonte original foi o *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*

Tabela I.4 - Comércio alemão com principais países do Sudeste europeu, 1929-1938
(em porcentagem do total e em milhões de Reichsmarks)

	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
Bulgária										
Importações	0,4	0,5	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0	1,4	1,3	1,6
	51,2	53,9	48,3	34,5	31,3	33,7	41,4	57,6	71,8	84,3
Exportações	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,9	1,0	1,2	1,1
	<u>44,7</u>	<u>22,9</u>	<u>25,3</u>	<u>20,8</u>	<u>17,7</u>	<u>19,3</u>	<u>39,9</u>	<u>47,6</u>	<u>68,2</u>	<u>56,4</u>
Balança	-6,5	-31,0	-23,0	-13,7	-13,6	-14,4	-1,5	-10,0	-3,6	-27,9
Grécia										
Importações	0,8	1,0	1,0	1,3	1,3	1,2	1,4	1,6	1,4	1,7
	103,7	108,1	70,3	58,9	53,4	55,3	58,5	68,4	76,4	93,6
Exportações	0,6	0,5	0,6	0,4	0,4	0,7	1,1	1,3	1,9	2,1
	<u>76,8</u>	<u>56,3</u>	<u>56,6</u>	<u>23,5</u>	<u>18,7</u>	<u>29,3</u>	<u>49,1</u>	<u>63,5</u>	<u>113,1</u>	<u>111,1</u>
Balança	-26,9	-51,8	-13,7	-35,4	-34,7	-26,0	-9,4	-4,9	36,7	17,5
Hungria										
Importações	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	1,4	1,9	2,2	2,1	2,0
	89,3	82,1	55,2	36,4	34,2	63,9	77,9	93,4	114,1	109,7
Exportações	1,1	1,0	0,9	0,8	0,8	1,0	1,5	1,7	1,9	2,1
	<u>146,8</u>	<u>118,3</u>	<u>84,4</u>	<u>47,4</u>	<u>38,1</u>	<u>39,6</u>	<u>62,9</u>	<u>83,0</u>	<u>110,5</u>	<u>110,0</u>
Balança	57,5	36,2	29,2	11,0	3,9	-24,3	-15,0	-10,4	-3,6	0,3
Iugoslávia										
Importações	0,5	0,7	0,6	0,6	0,8	0,8	1,5	1,8	2,4	2,0
	60,9	74,8	40,1	29,5	33,5	36,3	61,4	75,2	132,2	107,9
Exportações	1,1	1,4	1,0	0,8	0,7	0,8	0,9	1,6	2,3	2,3
	<u>152,6</u>	<u>172,1</u>	<u>92,1</u>	<u>43,3</u>	<u>33,8</u>	<u>31,5</u>	<u>36,9</u>	<u>77,2</u>	<u>134,4</u>	<u>118,0</u>
Balança	91,7	97,3	52,0	13,8	0,3	-4,8	-24,5	2,0	2,2	10,1
Romênia										
Importações	1,6	2,3	1,5	1,6	1,1	1,3	1,9	2,2	3,3	2,6
	211,0	236,9	102,4	74,4	46,1	59,0	79,9	92,3	179,5	140,4
Exportações	1,2	1,1	1,0	1,1	0,9	1,2	1,5	2,2	2,2	2,8
	<u>164,1</u>	<u>137,3</u>	<u>92,5</u>	<u>64,2</u>	<u>46,0</u>	<u>50,9</u>	<u>63,8</u>	<u>103,6</u>	<u>129,5</u>	<u>148,8</u>
Balança	-46,9	-99,6	-9,9	-10,2	-0,1	-8,1	-16,1	11,3	-50,0	8,4
Turquia										
Importações	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	1,5	2,2	2,8	1,8	2,1
	75,6	69,0	52,6	40,1	37,9	67,5	93,4	118,5	97,8	116,0
Exportações	0,5	0,4	0,5	0,5	0,7	1,2	1,6	1,7	1,9	3,0
	<u>72,5</u>	<u>48,3</u>	<u>47,4</u>	<u>31,0</u>	<u>36,3</u>	<u>50,9</u>	<u>67,3</u>	<u>79,4</u>	<u>111,1</u>	<u>151,4</u>
Balança	-3,1	-20,7	-5,2	-9,1	-1,6	-16,6	-26,1	-39,1	13,3	35,4

Fonte: Ellis (1941), cuja fonte original foi o *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*

II. Os acordos bilaterais e o comércio com América Latina e Balcãs

Pode-se afirmar que o bilateralismo na década de 30 foi importante para a recuperação e crescimento das negociações da Alemanha com alguns países, em especial em um cenário em que o comércio mundial claudicava após a Grande Depressão. Diante da dificuldade em efetuar o pagamento das importações e do serviço da dívida e da necessidade de expandir as exportações, a Alemanha voltou-se para alguns países da periferia com os quais mantinha anteriormente níveis pouco significantes de comércio. Para tal, os alemães passaram a concluir tratados que, em suma, condicionavam suas importações a compras de produtos do país por parte de seus parceiros. Nesse processo, aproximou-se de países dos Balcãs e, em menor escala, da América Latina. Desse último grupo, quem apresentou crescimento mais relevante na participação comercial com os alemães foi o Brasil, ainda que a Argentina também tenha mantido sua importância. O Brasil cresceu de tal forma que ultrapassou a Argentina como principal parceiro comercial latino-americano em 1935, principalmente enquanto exportador de insumos (ver tabela I.3). Na próxima subseção, dar-se-á enfoque às nuances do comércio de compensação Brasil-Alemanha a partir de 1934, que foi o tema motivador deste trabalho.

O comércio com o Sudeste europeu sempre fora importante para os germânicos, mas perdeu relevância nos anos seguintes à Primeira Guerra e à Grande Depressão. Com a popularização dos mecanismos de controle cambial, as negociações teuto-balcânicas ganharam contornos especiais. O formato de *clearing agreements* era adequado devido à falta de divisas conversíveis de ambas as partes. A Alemanha tinha a economia mais desenvolvida do que seus vizinhos ao Sudeste e era por vezes o mais importante parceiro comercial dos vários pequenos países da região. Assim sendo, e dada a complementaridade entre a economia do *Reich* (exportadora de manufaturados e importadora de matérias-primas) e a destas nações, era natural que os alemães buscassem ampliar o comércio com as mesmas em um modelo de comércio que poupasse divisas. A participação alemã na balança comercial dos países balcânicos cresceu consideravelmente após 1934, como mostra a tabela II.1. E se individualmente os percentuais dos países balcânicos na balança comercial alemã podem parecer ter pouca relevância, juntos representaram 13,6% das importações e 14,8% das exportações

em 1938 (contra 6,7% e 5,0% respectivamente em 1933, antes dos acordos do Novo Plano).

Tabela II.1 - Proporção alemã nas importações e exportações dos países do Sudeste europeu, 1929-1938

(em porcentagem do valor total)

		<u>1929</u>	<u>1934</u>	<u>1938</u>
Bulgária	Importações	22,2	40,1	51,9
	Exportações	29,9	42,7	58,9
Grécia	Importações	9,4	14,6	28,8
	Exportações	23,2	22,6	38,5
Estônia	Importações	30,1	21,2	31,1
	Exportações	26,6	22,5	31,4
Hungria	Importações	20,0	18,3	30,1
	Exportações	11,7	22,9	28,2
Letônia	Importações	41,2	24,5	39,0
	Exportações	26,5	29,5	33,5
Lituânia	Importações	49,0	28,0	24,5
	Exportações	59,4	21,6	26,8
Romênia	Importações	24,1	15,5	36,8
	Exportações	27,6	16,6	26,5
Turquia	Importações	15,3	33,8	47,0
	Exportações	3,3	37,3	42,9
Iugoslávia	Importações	15,6	13,9	32,5
	Exportações	8,5	15,4	25,9

Fonte: Child (1958), cuja fonte original foi a Liga das Nações, International Trade Statistics

Tabela II.2 - Participação do Sudeste europeu na balança comercial alemã, 1929-1938, em proporção do valor

	Importações	Exportações
1929	5,7	6,3
1930	7,7	6,0
1931	6,7	5,5
1932	7,2	4,9
1933	6,7	5,0
1934	8,0	6,5
1935	11,0	8,7
1936	13,3	10,8
1937	13,8	12,5
1938	13,6	14,8

Fonte: Child (1958).

II.1 Comércio de compensação com o Brasil

A partir da mencionada escassez de divisas e do desejo de reduzir o comércio com as nações mais desenvolvidas, a Alemanha se empenhou em negociar no Brasil por meio do comércio de compensação. O Brasil, além de fornecedor de alguns derivados agrícolas importantes, também seria capaz de absorver manufaturados alemães. A intenção de expandir as relações, não só com o Brasil, mas com a América Latina de um modo geral, ficou evidente com a primeira missão comercial no continente liderada por Otto Kiep⁹ em 1934, que gastou a maior parte do seu tempo no Rio tratando sobre as possibilidades de acordos de compensação com o Brasil.¹⁰ Aquele foi o ano de início da intensificação do comércio teuto-brasileiro, a contragosto dos norte-americanos, que viam seu principal aliado na América do Sul adotar práticas bilaterais de comércio. Logo após a aprovação do Novo Plano e da conclusão dos primeiros acordos, aumentou imediatamente o comércio teuto-brasileiro. Sob a ótica alemã: em 1934, 1,7% das importações alemãs vinham do Brasil; no ano seguinte, essa proporção saltou para 4,3%. As exportações alemãs para o Brasil também aumentaram, de 1,8% para 2,8% no mesmo período.

Enquanto os alemães negociavam com o Brasil os primeiros contratos no modelo de compensação, este também acordava com os Estados Unidos um novo tratado para maior liberalização do comércio. O principal parceiro comercial brasileiro, especialmente quanto às vendas de café, era Washington, que pressionava o país sobre o elevado montante de atrasados comerciais, enquanto parecia que as negociações bilaterais com os alemães poderiam gerar preferência no pagamento das importações da Alemanha. Uma vez que os EUA viam o Brasil como importante aliado na América do Sul e desejavam aumentar sua influência no continente, havia ainda mais pressões contra a aproximação para com os alemães. De fato, no jogo político à época, havia uma divisão básica entre os que apoiavam os acordos com os germânicos e os que defendiam o alinhamento total com os norte-americanos e a abdicação do mercado alemão. A preocupação inicial era que, visto que o Brasil já tinha saldos comerciais favoráveis com o *Reich*, tais acordos viriam a garantir vantagens para os alemães.

⁹ Otto Kiep era ex-cônsul geral em Nova York e também trabalhou na embaixada alemã em Washington. Liderou as negociações iniciais para acordos bilaterais na América Latina.

¹⁰ Abreu (1977), p. 336.

Marcos de Souza Dantas, diretor da carteira de câmbio do Banco do Brasil, foi um dos principais defensores e articuladores das tratativas com os alemães. Dantas via os acordos de compensação como uma saída ideal para o problema da inadimplência dos atrasados comerciais, uma vez que permitiria a economia de divisas conversíveis e o pagamento imediato de importações. Por outro lado, ao mesmo tempo em que apoiava acordos com os alemães, relacionava-os com a possibilidade de melhorar a liquidação dos atrasados com os EUA. Artur de Sousa Costa, então Ministro da Fazenda, defensor do liberalismo e da equidade de tratamento, era inicialmente contrário aos acordos. Graças, contudo, aos seus sucessos iniciais e ao constante problema da inadimplência brasileira, o qual não podia resolver junto aos credores norte-americanos, acabou cedendo às iniciativas bilaterais.

Oswaldo Aranha, então o embaixador em Washington, era figura próxima aos norte-americanos e estava envolvido nas negociações comerciais entre Brasil e EUA. Considerava pouco importante a participação alemã na pauta comercial brasileira e julgava que o comércio de compensação não valeria a pena frente ao desgaste que provocaria com os norte-americanos. Da forma como iam se formatando os acordos, ficava claro para Aranha que haveria favorecimento para os produtos alemães e, tendo obtido pouco apoio em sua oposição, foi posto à margem do processo de negociação liderado por Souza Dantas.

O Departamento de Estado dos EUA, representado pela figura do Secretário-Adjunto Sumner Welles, expressou a Aranha por diversas vezes sua preocupação com o avanço das conversas entre alemães e brasileiros, mas sempre mostrou receio em assumir uma postura mais agressiva. Declinou também da ideia de firmar acordos preferenciais com o Brasil em contrapartida a um empréstimo de longo prazo, como chegou a ser sugerido.¹¹ Os Estados Unidos não poderiam, sob sua interpretação, assumir tal posição, pois estariam contrariando a doutrina multilateral que defendiam.¹² As ameaças de liquidação imediata dos atrasados comerciais, defendida pelos setores manufatureiros exportadores dos EUA, também nunca foram sérias o bastante para frear as conversas entre brasileiros e alemães.

¹¹ Stanley Hilton, O Brasil e as grandes potências: 1930-1939, os aspectos políticos da rivalidade comercial. (1977), pp. 98-99.

¹² No início dos anos 1930 houve intensa disputa sobre que orientação para política comercial seguir nos Estados Unidos e acabou prevalecendo o livre comércio defendido por Cordell Hull. Por isso, era mister que a ideologia fosse defendida e propagada entre os parceiros comerciais norte-americanos. Mais detalhes são fornecidos na seção IV.

De maneira geral, os Estados Unidos adotaram postura leniente de não-retaliação, tendo em vista seus interesses políticos no Brasil. Talvez a única ocasião em que tenham feito valer o seu *big stick* foi durante a conclusão do Tratado Comercial Brasil-EUA de 1935, quando conseguiram algumas vantagens comerciais, como a redução de tarifas para uma gama de produtos importados pelo Brasil. Os maiores prejudicados entre 1934 e 1939 foram de fato os britânicos, cujas exportações tradicionais para o Brasil – carvão, cimento, folhas-de-flandres, equipamento elétrico – perderam espaço para mercadorias alemãs, além de já sofrerem com alguma competição da indústria doméstica nascente em certos setores (e.g. têxtil). O Reino Unido, diferentemente dos norte-americanos, tinha pouco poder de barganha em relação ao Brasil e não podiam sequer cogitar a possibilidade de coerção. Se o pudessem, certamente o fariam, já que eram adeptos da exploração de tal poder quando possível. Tinham acordos bilaterais em voga à época; um bom exemplo sendo o Tratado Roca-Runciman com a Argentina. Tal acordo entrou em vigor em 1933 e fixava cotas mínimas para a exportação de carnes para o Reino Unido, entre outras deliberações diversas que visavam extrair vantagens comerciais.¹³

Pela tabela II.3 vemos que entre 1933 e 1939, o percentual em valor das exportações brasileiras com destino à Alemanha aumentou consistentemente. As importações alemãs também apresentaram crescimento, ainda que menos significativo, graças à entrada de produtos como: carvão, cimento, ferro e aço em barras, máquinas de costura e de escrever, papel para jornais, geradores elétricos e folhas-de-flandres, entre outros. As importações de produtos norte-americanos, apesar da competição alemã pontual em alguns setores de bens de consumo duráveis, e.g. material de escritório e caminhões, não apresentaram a queda que talvez fosse de se esperar dado o histórico dos protestos contra os acordos teuto-brasileiros. A objeção dos norte-americanos estaria mais corretamente relacionada ao tratamento preferencial dado aos atrasados comerciais alemães e ao pagamento do serviço da dívida brasileira (concentrada principalmente em credores britânicos). As exportações com destino aos EUA, contudo, perderam um pouco da sua importância relativa.

¹³ Para mais detalhes sobre as relações anglo-argentina e anglo-brasileira no período ver M. P. Abreu, Argentina e Brasil na década de 30: o impacto das políticas econômicas internacionais da Grã-Bretanha e dos EUA. (1984).

Tabela II.3 - Participação dos principais parceiros comerciais na balança comercial brasileira, 1933-1939, em proporção do valor

	<u>Exportações</u>		
	Alemanha	Estados Unidos	Reino Unido
1933	8,1	46,7	7,5
1934	13,1	39,2	12,1
1935	16,5	39,4	9,3
1936	13,2	38,9	11,9
1937	17,1	36,2	9,1
1938	19,1	34,3	8,8
1939	12,0	36,3	9,6

	<u>Importações</u>		
	Alemanha	Estados Unidos	Reino Unido
1933	12,0	21,2	19,4
1934	14,0	23,7	17,1
1935	20,4	23,4	12,4
1936	23,5	22,1	11,3
1937	23,9	23,0	12,1
1938	25,0	24,2	10,4
1939	19,4	33,4	9,3

Fonte: Brasil. Conselho Nacional de Estatística. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Anuário Estatístico do Brasil. 1939-40.

O primeiro acordo firmado em outubro de 1934 após a visita de Kiep deu-se em tom não-oficial, visto que as autoridades brasileiras alegaram não poder firmar contratos que causassem desconforto com os Estados Unidos. Foram fixadas cotas de importação para uma série de produtos brasileiros “(...) incluindo 25.000 toneladas de cacau e 20.000 de arroz, bem como quantidades ilimitadas contra marcos de compensação dos seguintes artigos: lã, algodão, couros e peles, fumo, borracha (...)”.¹⁴ As importações de café também se dariam pelo modo clássico de negociação via marcos *Aski*, com os pagamentos ficando depositados e devendo ser utilizados somente para a compra de produtos alemães. As importações iniciais pelos alemães foram substanciais, principalmente de algodão, que se mostrava potencial substituto do produto norte-americano. Logo o Brasil passou a acumular grandes saldos em marcos de compensação e, ainda que as exportações alemãs para o Brasil também tenham aumentado, não foi o suficiente para o equilíbrio. Já em fevereiro de 1935 o problema do acúmulo excessivo de marcos de compensação era grave. Em consequência, foi aprovada regulação

¹⁴ Hilton (1977), pp. 107-108.

estabelecendo que 35% do valor exportações brasileiras para a Alemanha passariam a ser pagos ao Banco do Brasil em divisas livres. Não adiantou: o montante de marcos *Aski* retido continuou a aumentar, de forma que as vendas em marcos de compensação foram suspensas em maio. Vendo restringido o canal de comércio com Brasil, os alemães protestaram. A situação também desagradou os exportadores brasileiros regionais, que se empenharam em restaurar o comércio junto à Alemanha, que, por sua vez, ameaçava buscar outros parceiros. Os protestos viriam a diminuir com a liberação do comércio em moeda de compensação em junho, exceto para o algodão, bom arrecadador de divisas conversíveis, que, vale lembrar, permaneciam escassas.

Tanto os produtores algodoeiros do Nordeste quanto os alemães desejosos do produto brasileiro protestaram quanto às restrições ao comércio de algodão. Sousa Costa, autor da medida, pressionado pelos Estados Unidos, que, além de tudo, tinham perdido boa parte do mercado alemão de algodão para o Brasil, relutou em ceder. Por fim, aceitou ao menos o pagamento da retenção exigida de 35% em marcos de compensação, mas apenas em acordo informal, como já se tornava hábito. Deve-se ressaltar que os protestos alemães eram suavizados pelo constante desrespeito ao embargo do algodão, seja por contratos emitidos antes da proibição de maio ou mesmo por novos contratos falsificados. De fato, o ano de 1935 foi marcado por maior aumento das negociações entre Brasil e Alemanha, mesmo sem que ambos chegassem a um acordo formal. Pode-se dizer que os dois estavam satisfeitos com o entendimento não-oficial: ambas as partes cooperavam para a manutenção do fluxo de produtos, ainda que a insatisfação de alemães e produtores algodoeiros com as restrições ao comércio do algodão continuasse.

Hilton (1977) afirma que a Alemanha via como estratégico o mercado do algodão brasileiro e que seria fundamental que se conseguisse criar uma relação de dependência no mesmo. Em 1935, “(...) o Reich comprara aproximadamente 85% das exportações brasileiras de algodão durante os quatro primeiros meses do ano (...)”.¹⁵ A proporção em valor do total das exportações de algodão para a Alemanha passou de 3% em 1933 para 18,4% em 1934 e 59,3% em 1935. A Alemanha tornava-se o principal mercado do produto brasileiro. Outro indício da relevância do mercado de algodão (e de alegria para os exportadores brasileiros) eram os altos preços pagos pelos alemães, acima do nível internacional. Tal fato vem ao encontro de uma das hipóteses levantadas sobre o

¹⁵ Hilton (1977), p. 150.

bilateralismo alemão, que será tratada em maiores detalhes na parte III: os alemães tentariam criar primeiramente uma relação de dependência em certos setores exportadores nos países com os quais tinha acordos, pagando inicialmente preços excessivamente altos, de modo a se tornarem os principais compradores e criarem poder de barganha. É, contudo, um pouco fantasioso pensar nesse objetivo quanto ao mercado brasileiro de algodão. O que se pode afirmar é que ele ganhava em importância: o Brasil havia se tornado o seu segundo principal fornecedor, atrás apenas dos EUA, e, além disso, o algodão brasileiro era de qualidade superior à do norte-americano. O desvio para o Brasil está bastante relacionado com o fato de os Estados Unidos terem resistido a negociar em marcos *Aski*. A expansão das compras de algodão a preços elevados criou incentivos para o crescimento da produção brasileira, com o Sudeste do país (São Paulo) ultrapassando o Nordeste como principal exportador. Ellis (1941) alega que os altos preços geraram crescimento artificial (e, de certo modo, economicamente ineficiente) da produção de algodão à custa de outras culturas, sendo que anteriormente a produção brasileira para a exportação era insignificante.¹⁶ Enquanto é verdade que houve incentivos para se cultivar algodão, é questionável o quanto outras culturas foram prejudicadas pelo seu crescimento, dado que apenas a produção de café, que sofria com a redução do seu preço internacional, declinou no período.

Tabela II.4 - Portos de exportação de algodão, 1928-1939, em proporção do valor

	1928	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Nordeste	97,0	81,7	46,2	53,7	28,6	29,4	23,9	13,4
São Paulo	-	6,7	52,6	45,1	71	66,1	75,7	80,9

Fonte: Abreu (1977)

O ganho alemão em participação no Brasil, no entanto, foi exagerado pelas estatísticas. É de se contestar o percentual conquistado nas importações brasileiras devido à sobrevalorização dos marcos de compensação, que eram contados nos registros à paridade oficial do *Reichsmark*. Isso que significa que os preços reais pagos não se encontravam assim tão elevados. As tabelas II.5 e II.6 mostram respectivamente os dados oficiais para a participação dos principais exportadores de mercadorias para o Brasil e os mesmos números corrigidos para a sobrevalorização dos marcos *Aski*, tais quais calculados por Abreu (1999). O percentual alemão fica significativamente menor

¹⁶ Ellis (1941), p. 252.

com a correção. Ou seja, de fato, Estados Unidos e Reino Unido não perderam tanto, assim como os alemães não ganharam o que parecia. A partir de 1934, as importações alemãs estavam sobrevalorizadas em torno de 25%. Se estendermos a análise para alguns produtos isolados com participação alemã significativa que ganharam importância no período (ver tabela II.8), a superestimação que ocorreu fica mais uma vez evidente.

Tabela II.5 - Participação dos três principais fornecedores de importações, 1933-1939, em proporção do valor

	Alemanha	Estados Unidos	Reino Unido
1933	12,0	21,2	19,4
1934	14,0	23,7	17,1
1935	20,4	23,4	12,4
1936	23,5	22,1	11,3
1937	23,9	23,0	12,1
1938	25,0	24,2	10,4
1939	19,4	33,4	9,3

Fonte: Brasil. Conselho Nacional de Estatística. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Anuário Estatístico do Brasil, 1939-40.

Tabela II.6 - Participação corrigida* dos três principais fornecedores de importações, 1933-1939, em proporção do valor

	Alemanha	Estados Unidos	Reino Unido
1933	12,0	21,2	19,4
1934	11,2	24,4	17,6
1935	16,4	24,4	12,9
1936	18,8	23,2	11,9
1937	19,1	24,2	12,7
1938	20,0	25,5	10,9
1939	15,5	34,8	9,7

*Números corrigidos para a sobrevalorização das importações alemãs.

Fonte: Abreu (1999)

Tabela II.7 - Sobrevalorização das importações alemãs, 1934-1939

1934	25,14%
1935	24,66%
1936	24,99%
1937	25,03%
1938	24,95%
1939	24,98%

Fonte: Brasil. Conselho Nacional de Estatística. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Anuário Estatístico do Brasil, 1939-40 e tabela II.4.

Tabela II.8 - Origem de algumas importações brasileiras com participação alemã relevante, 1937-38, em proporção do valor

	<u>1937</u>	<u>1937*</u>	<u>1938</u>	<u>1938*</u>
<u>Carvão</u>				
Alemanha	54,3	43,9	57,0	44,4
Grã-Bretanha	35,0	39,5	34,8	40,8
Estados Unidos	-	9,0	6,9	8,9

<u>Cimento</u>				
Alemanha	75,8	56,4	79,2	58,9
Grã-Bretanha	17,9	18,6	9,7	11,1

<u>Papel para jornais</u>				
Alemanha	23,2	19,3	24,8	19,8
Finlândia	22,1	23,0	22,0	21,9
Suécia	27,5	28,5	33,8	33,8
Noruega	9,0	9,4	18,3	18,2

<u>Ferro e aço em barras</u>				
Alemanha	62,3	43,8	69,6	43,1
Estados Unidos	8,4	16,4	8,7	15,1
Bélgica	-	-	8,6	0,5
Grã-Bretanha	5,2	11,8	8,9	11,6

<u>Máquinas de costura</u>				
Alemanha	34,8	29,0	32,2	26,8
Canadá	54,9	58,3	54,0	57
Estados Unidos	7,2	7,6	11,3	11,9

<u>Adubos Químicos</u>				
Alemanha	57,8	48,1	54,1	45,0
Holanda	25,4	28,1	20,7	22,5
Chile	-	-	15,8	-
Bélgica	12,1	13,4	7,9	8,7

<u>Geradores elétricos</u>				
Alemanha	48,4	40,3	43,7	36,2
Estados Unidos	28,8	31,3	30,0	32,4
Grã-Bretanha	6,5	7,1	5,3	5,7
Suécia	8,2	2,3	12,6	13,6

*Números corrigidos para a sobrevalorização dos marcos de compensação, tais quais apresentados em Abreu (1977)

Em 1936, o cenário era o mesmo: o Banco do Brasil mantinha elevado saldo de 14 milhões de marcos de compensação sob sua custódia, os produtores de algodão continuavam a pressionar pelo fim das restrições ao comércio do produto e os alemães, por sua vez, almejavam aumentar ainda mais suas compras no mercado brasileiro. A situação caminhou para novo acordo entre os países, no qual o Brasil, de sua parte, desejava aumentar suas cotas de exportação de café, fumo e outros produtos. Ficou estabelecida uma cota de 1,6 milhão de sacas de café para Alemanha e de 62.000 toneladas de algodão. O Brasil também limitou as importações de automóveis e autopeças, máquinas de escrever, material de escritório, gasolina e óleo à média do importado nos últimos 12 meses mais 10%.¹⁷

Os protestos dos norte-americanos se intensificaram de modo similar ao ocorrido em 1934. Com o avanço das tratativas teuto-brasileiras, Welles, em visita ao Brasil, repetiu o discurso de dois anos antes, reafirmando a importância do país e das eventuais consequências de se firmar acordos bilaterais. Pressionadas, as autoridades brasileiras, oficialmente, declararam total comprometimento com o multilateralismo norte-americano e propuseram fazer novo exame das notas do acordo. Para então, secretamente, firmarem o acordo com Berlim do modo que fora originalmente pretendido. Tornava-se padrão a conclusão de acordos informais, com informações desconstruídas sendo passadas aos norte-americanos

Em 1937, Brasil e Alemanha tratavam da renovação do acordo feito no ano anterior ao mesmo tempo em que permaneciam os problemas de acúmulo de marcos de compensação, já que as importações com origem alemã permaneciam insuficientes para o equilíbrio. O *Reich* frisou novamente que toda sua gama de produtos exportáveis estava disponível ao Brasil, o que gerou espaço para o aumento das compras de material bélico.¹⁸ Os Estados Unidos, por seu lado, conscientizavam-se da impossibilidade de acabar formalmente com o comércio de compensação entre Brasil e Alemanha, uma vez que o próprio Departamento de Estado reconhecia que não havia violação da cláusula de nação mais favorecida (ainda que, por outro lado, os alemães tivessem que recorrer a subsídios para estimular suas exportações). Além disso, concluíram mais uma vez que tomar medidas de retaliação contra um de seus principais aliados na América poria em

¹⁷ Para mais detalhes ver Hilton (1977), p. 162 e Abreu (1999), p. 166.

¹⁸ Como Abreu (1999) ressalta, a expansão inicial da importação de material militar alemão deu-se mais devido às circunstâncias da disponibilidade de marcos bloqueados do que de efetivas manobras dos militares brasileiros para a aquisição dos equipamentos, ainda que o lobby possa ter aumentado a partir de 1938.

risco a política de boa-vizinhança do governo norte-americano. Welles passou, em suas conversas com Aranha, a acenar com a possibilidade de um empréstimo substancial ao Brasil, tendo em vista reduzir as dificuldades brasileiras referentes a divisas conversíveis e, assim, ajudar no pagamento dos atrasados e reduzir a propensão ao fechamento do acordo com os alemães.

O acordo de 1936 foi inicialmente prorrogado por três meses. O discurso norte-americano havia mudado levemente: agora, afirmavam que era necessário corrigir as distorções geradas pelos subsídios alemães e pelos marcos de compensação. O Brasil, por outro lado, ganhava importância para a Alemanha com o início da expansão da última sobre a Europa, pelo acesso a insumos importantes. Entretanto, a preocupação brasileira com o acúmulo excessivo de marcos levou à nova suspensão de todas as compras em divisas *Aski* por um mês em 1938.

Com a iminência de conflito generalizado na Europa, o governo brasileiro se perguntava como prosseguiria o comércio com os alemães realizado até então. A preocupação em não acumular marcos de compensação em excesso aumentou naquele ambiente de incerteza. Passou-se a controlar com mais rigor os contratos firmados, inclusive os de algodão. Cresciam as pressões norte-americanas para um alinhamento político mais efetivo. A Missão Aranha aos Estados Unidos no início daquele ano iria tratar de questões da dívida externa brasileira e dos atrasados comerciais, e as negociações incluiriam finalmente um empréstimo para ajudar a quitar os atrasados. O saldo final pode ser resumido como uma grande aproximação para com os norte-americanos, em detrimento de outras nações, em particular a Alemanha. Com o início da guerra, suspenderam-se as exportações brasileiras do país e o comércio com marcos de compensação chegou ao fim. O Brasil passaria a concentrar suas principais relações político-comerciais com um único país e a dependência das importações norte-americanas aumentaria substancialmente.

O governo Vargas, predominantemente, adotou uma política ambígua, bastante bem-sucedida, que conseguiu concluir com os alemães acordos sem assumi-los abertamente, ao mesmo tempo em que manobrou os protestos norte-americanos. A política brasileira observou as oportunidades do mercado alemão e conseguiu beneficiar tanto exportadores quanto importadores brasileiros. Sabida a importância do Brasil como aliado político norte-americano e percebendo a relutância dos EUA em usar seu *big stick*, criou-se espaço para que as autoridades brasileiras conciliassem ambos os interesses. O discurso oficial era que as medidas seriam circunstanciais (e de fato foram,

já que duraram menos de cinco anos), que os Estados Unidos não estavam sendo prejudicados e que ainda detinham preferência no pagamento dos atrasados comerciais, o que, nesse caso, não era verdade. A principal razão para a aprovação sucessiva dos acordos foi que a perda do mercado alemão para determinados produtos, sobretudo o algodão do Nordeste, mas também couros, lã, carnes e tabaco do Rio Grande do Sul, seria prejudicial para a economia dessas regiões produtoras. Dificilmente tais produtos teriam mercado não fossem as compras alemãs. Pode-se argumentar que a importância política foi tão ou mais determinante para a conclusão dos acordos do que a econômica. Ainda que o nível de exportações e importações tenha crescido significativamente a partir de 1934, também foi fundamental o apoio político que o comércio de compensação proporcionava, graças aos benefícios econômicos para algumas regiões, principalmente o Nordeste, e seus grupos de interesse.

II.2 Comércio de compensação com o Chile

Após 1929, os níveis de comércio entre Alemanha e Chile declinaram, como era de se esperar considerando a queda no volume de comércio internacional. De fato, os níveis de comércio exterior chileno não conseguiram voltar ao patamar de pré-Depressão durante toda a década de 1930. Desde 1934, graças aos acordos que o país também concluiu com os alemães no modelo de compensação, esse comércio iniciou processo de recuperação, sobretudo em importações chilenas com origem alemã. E mesmo que a importância do Chile para a Alemanha tenha permanecido pequena, passando de 0,5% do valor importado em 1935-36 para 1,7% em 1938, o Chile era o principal produtor mundial de nitrato (salitre) antes da Segunda Guerra Mundial, quando alemães e norte-americanos passaram a produzir nitrato sinteticamente a um custo satisfatório. Portanto, pré-1939, o Chile era estrategicamente importante por fornecer salitre, utilizado principalmente em fertilizantes agrícolas e na produção de munição, entre outros usos.

No início dos anos 30, o país mantinha tarifas substanciais, principal fonte de arrecadação fiscal, e que também serviam como proteção para a indústria nacional. Os chilenos controlavam o câmbio e impediam a depreciação excessiva do peso. Eventuais liberações e cotas para importações eram avaliadas por uma comissão que emitiria as licenças quando fosse o caso. Os Estados Unidos, como lhes era esperado, se

posicionavam contra o controle cambial e restrições ao comércio, além de também aqui lidarem com a questão dos atrasados comerciais. Viam o Chile fechar acordos de compensação com França e Alemanha, mas relutavam a também assumir posições bilaterais que pudesse lhes garantir vantagens. Sequer concluíram um acordo de nação mais favorecida, até porque estavam vendo as compras chilenas de produtos norte-americanos aumentarem durante a década sem qualquer tipo de tratativa. A conclusão a que chegou o Departamento de Estado foi que os EUA estavam recebendo o melhor tratamento possível e um acordo não traria grandes benefícios comerciais, enquanto feriria a doutrina multilateral norte-americano. Ou seja, decidiram manter o *status quo*. Em última análise, a pressão norte-americana no Chile não foi intensa como no Brasil.

Os acordos de compensação foram importantes para o comércio exterior chileno: em 1936, 60% das importações e 25% das exportações foram negociadas via tais acordos ao mesmo tempo em que mitigavam a falta de divisas conversíveis. Em tratado selado com os alemães em fevereiro de 1934, ficavam bloqueadas 40% do valor das vendas de salitre, sendo que 20% iam para uma conta destinada a pagar atrasados comerciais e os 20% restantes eram depositados em outra conta bloqueada, esta para pagar as compras posteriores ao acordo. Ademais, uma cota adicional de salitre exportado poderia ser admitida caso as compras chilenas de produtos alemães fossem grandes o bastante, isto é, caso houvesse saldos recorrentes de marcos de compensação nas contas bloqueadas. A receita de outras importações feitas pela Alemanha ficaria inteiramente bloqueada, com 25% indo para as contas destinadas a pagar dívidas anteriores e 75% ficando nas contas de “novos negócios”.¹⁹ De modo similar ao que era padrão no modelo de compensação, os alemães tentavam condicionar as importações de produtos chilenos a suas exportações de manufaturados.

As exportações para a Alemanha aumentaram em volume entre 1934 e 1939, mas não muito em percentual do valor total. Os alemães compravam basicamente salitre e cobre (segundo principal produto de exportação do Chile). Por seu lado, as importações chilenas de mercadorias alemãs cresceram bastante em volume e proporção em valor, de modo que entre 1936 e 1939 cerca de um ¼ das compras internacionais do país teve esta origem (ver tabela II.9). As importações norte-americanas também apresentaram crescimento em participação.

¹⁹ Ver P.T. Ellsworth, Chile: An Economy in Transition. (1945), pp. 62-65 e J. S. Sáez-Contreras, A economia chilena na década dos trinta: rompimento, continuidade e mudança. (1984), pp. 173-177.

O modelo de comércio de compensação entre Chile e Alemanha durante os anos 30 foi bem parecido com o do Brasil e de outros países da América Latina. Aqui, ao contrário do caso brasileiro, não houve pressão norte-americana contra esses acordos, tanto pelo fato de os EUA não se sentirem prejudicados e aumentarem naturalmente sua fatia de mercado, quanto pela menor importância político-econômica do Chile. De fato, como ocorreu no Brasil, as importações que mais caíram proporcionalmente em detrimento do crescimento das alemãs foram as britânicas.

Tabela II.9 - Comércio exterior do Chile com Alemanha, Estados Unidos e Grã-Bretanha, 1932-1939
(em porcentagem do total)

	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Alemanha								
Exportações	14,6	6,5	4,3	7,1	9,7	9,5	10,0	8,4
Importações	14,8	11,4	11,5	20,6	28,7	26,0	25,8	22,7
Estados Unidos								
Exportações	28,0	20,0	19,0	23,0	19,5	22,5	15,7	30,5
Importações	23,2	22,4	32,5	27,9	23,7	29,0	27,9	31,1
Reino Unido								
Exportações	33,4	24,3	22,1	17,5	16,4	19,5	21,8	12,3
Importações	12,9	12,1	26,2	19,4	13,1	10,9	10,1	8,3

Fonte: Sáez-Contreras (1984), cuja fonte original foi a *Dirección General de Estadísticas, Comercio Exterior, Chile*

II.3 Comércio com a Hungria

Da mesma forma que a Alemanha, Chile e outros países que enfrentavam problemas de dívida e escassez de divisas, em 1931, a Hungria introduziu também um sistema de controle cambial. O que, de início, era baseado em mecanismos mais simples, como a fixação de uma paridade oficial, logo se tornou mais complexo, com múltiplas taxas em vigor. A Hungria também fez várias de suas negociações comerciais por meio de acordos bilaterais, não só com a Alemanha.

O comércio entre alemães e húngaros a partir de 1934 se deu prioritariamente por *clearing agreements*, como foi padrão para o comércio teuto-balcânico. Desde o primeiro contrato desse tipo, em 1932, estabeleceu-se como principal forma de comércio acordos nos quais as compras alemãs no país deveriam ser creditadas contra importações húngaras de mercadorias com origem alemã. Aqui não se fez uso, em princípio, dos marcos *Aski*, mas os *Reichsmarks* pagos pelos importadores alemães ficavam depositados também em contas bloqueadas (onde eram denominados

Sperrmarks), à espera de uso na compra de mercadorias alemãs. Logo, também era questão de preocupação o acúmulo de marcos nas contas bloqueadas que não estivessem sendo usados para importação de produtos. O bloqueio da moeda gera desvalorização dos *Sperrmarks*, uma vez que os exportadores que eventualmente passassem a acumular marcos bloqueados tentavam vendê-los com deságio em seus mercados locais.

Com o novo tratado firmado entre as duas nações no início daquele ano, aumentaram as exportações húngaras para a Alemanha. Esta importava principalmente derivados agrícolas e equipamento elétrico, enquanto a Hungria comprava majoritariamente couros e peles, produtos têxteis e maquinaria. As exportações húngaras para a Alemanha aumentaram consideravelmente, de 11,2% em 1933 para 22,1% em 1934, em proporção do valor total exportado húngaro. Se antes o país acumulava déficits com o *Reich*, a partir de 1934 passou a manter saldos comerciais favoráveis. O Banco Central Húngaro (MNB) teve que sustentar os saldos em *Reichsmarks* nas contas bloqueadas para manter esse resultado, dado que as compras alemãs superavam as importações húngaras, em situação similar àquela que o Brasil enfrentou, ainda que este tenha diversas vezes resistido a manter marcos de compensação em excesso e suspenso momentaneamente as negociações em marcos de compensação. O MNB, ao contrário de outros países da região²⁰, interveio de modo a impedir a apreciação do *pengő* (moeda húngara à época). Em linhas gerais, o MNB comprava dos exportadores, em moeda local, os recebíveis em *Sperrmarks*, que esses exportadores tentavam vender no mercado local com deságio. Assim, o Banco Central impedia a desvalorização dos marcos bloqueados em relação à paridade oficial do câmbio, o que ocorreria caso se esperasse que importadores de produtos alemães os demandassem. Mantinha assim as exportações do país com o mesmo nível de competitividade, o que permitiu a expansão destas, que superaram os níveis pré-crise. No geral, a Alemanha apresentou déficits com os países do Sudeste europeu entre 1934-1939.

Os acordos de fato permitiram a expansão do comércio entre as duas nações. Não só recuperaram o nível pré-1929, como o expandiram. Neal (1979) argumenta que a atuação do Banco Central Húngaro, pela compra dos *Sperrmarks*, teve o efeito de manter a taxa de câmbio tal qual a acordada entre os dois países e foi imperativa para

²⁰ Neal (1979) cita o caso da Romênia como emblemático de um país balcânico que permitiu a desvalorização dos *Sperrmarks* e não se beneficiou do comércio bilateral e da complementaridade com a economia alemã como poderia.

essa expansão, que contribuiu positivamente para a recuperação húngara na segunda metade dos anos 30. A cooperação com os alemães permitiu à Hungria ganhos econômicos, com superávits constantes, ainda que modestos, e preços acima do internacional sendo pagos por suas exportações, além da aproximação política entre os dois países.

Tabela II.10 - Participação alemã na balança comercial da Hungria, 1933-1937, em proporção do valor

	<u>1933</u>	<u>1934</u>	<u>1935</u>	<u>1936</u>	<u>1937</u>
Importações	19,7	18,2	22,6	26,0	26,2
Exportações	11,2	22,1	23,9	22,8	24,1

Fonte: Ellis (1941), cuja fonte original foi a *International Trade Statistics* (Geneva, 1938), Liga das Nações

III. Ganhos com o comércio bilateral

A motivação dos alemães em concluir acordos bilaterais foi tratada até a década de 1980 basicamente sob a ótica da teoria do monopólio e do monopsonio. Aparentemente, faz sentido pensar que a Alemanha teria feito tais acordos para obter ganhos comerciais, beneficiando-se de seu poder de barganha em relação aos países menores com os quais acordou. Por algum tempo essa foi a justificativa mais aceita. Contudo, Neal²¹ mostrou empiricamente com base em dados do comércio que os termos de troca da Alemanha em relação à Europa balcânica declinaram durante os anos 1934-1939. Mais tarde, argumentou-se que os alemães aceitaram perdas comerciais em troca de aumento de sua influência política e, nesse caso, faz mais sentido pensar no fato considerando o Sudeste europeu, por onde começaria a expansão militar Nazista, do que a América Latina. Ritschl (2001), com o benefício de dados de comércio adicionais²² e da visão retrospectiva, também tratou a eventual exploração econômica dos países menores por parte da Alemanha a partir de balanços do período 1938-1940 e encontrou resultados que contradizem essa hipótese. A pergunta que permanece é qual seria o real objetivo dos alemães ao concluir os acordos, pagando inclusive preços acima do nível internacional.

De início, pela análise já feita neste trabalho, pode-se descartar a ideia de ganhos de poder monopsonista. Essa teoria de competição imperfeita indica que a Alemanha, como única (ou principal) compradora de determinadas mercadorias dos países do Sudeste europeu, poderia influenciar para baixo o preço pago pelas importações, ao limitar a quantidade comprada. Uma vez que as evidências indicam que os alemães pagavam preços mais altos pelas mercadorias importadas, tanto via *clearing agreements* quanto via comércio de compensação, como foi descrito nos exemplos anteriores, faz pouco sentido pensar nessa hipótese. Em referência a esses preços mais elevados, foi levantada a hipótese de que Berlim tentava primeiramente estabelecer sua posição como maior comprador de determinados bens dos países exportadores, para posteriormente explorar sua melhor posição de barganha. Tal cenário se encaixa inclusive com o ocorrido no mercado brasileiro de algodão descrito na parte II. Ellis já levantara a hipótese de os preços alemães serem decididos com o objetivo de construir uma posição

²¹ Neal (1979) foi a principal referência deste capítulo.

²² Uma limitação constante para análise do comércio exterior alemão no período foi a falta e inexatidão dos dados divulgados à época pelo governo Nazista.

dominante em determinados mercados de seus parceiros, sendo que as perdas iniciais seriam compensadas por ganhos futuros. Mesmo que tenha sido verdadeira esta intenção, após os cinco anos de acordos, o país nunca chegou a explorar uma eventual posição monopsonista que desejasse atingir.

Pode-se contestar se os preços estavam realmente tão elevados, visto que o comércio bilateral caracterizava-se pelo depósito dos meios de pagamento em contas bloqueadas, que somente seriam usados no momento em que os estrangeiros decidissem comprar mercadorias alemãs. Isso significa que os marcos de compensação e os *Sperrmarks* tinham que ser desvalorizados devido a tal bloqueio. O crescimento das importações alemãs perde alguma importância quando se faz essa correção. As tabelas II.5 e II.6 mostraram na parte II que houve de fato uma superestimação pelas estatísticas oficiais do Brasil da participação alemã na balança comercial. Tal análise pode ser estendida para outros países, inclusive os da península Balcânica, pois os *Sperrmarks* nas contas bloqueadas também estavam sujeitos à desvalorização.

Outros autores²³ argumentaram que a teoria do monopólio seria alternativa mais correta para análise, visto que se podia argumentar que o *Reich* conseguiria cobrar preços mais altos por seus produtos. Mais uma vez, empiricamente, isso foi refutado. O nível de preço das exportações alemãs caiu no período, em parte graças à política de subsídios e ao comércio em marcos de compensação. A teoria do monopólio ainda estava sendo aperfeiçoada à época e fazia sentido aplicá-la ao caso. No entanto, sabe-se hoje que ela não funciona bem em casos de rápido crescimento econômico, tal qual era a situação da Alemanha em recuperação. A interpretação de termos de troca declinantes é que a produtividade alemã crescia mais do que a de seus parceiros.²⁴ Como a Alemanha e outros países balcânicos não se encontravam no pleno emprego, o argumento de poder de monopólio perde seu embasamento. Além disso, os países com os quais mantinha acordos estavam, em boa parte dos casos, acumulando saldos em marcos, isto é, estavam obtendo superávit com os alemães. A Alemanha, por seu lado, fazia de tudo para tentar aumentar as exportações de seus produtos para tentar reduzir

²³Ver Frank Child, *The Theory and Practice of Exchange Control in Germany*. (1958) e C.W. Guillebaud, *The Economic Recovery of Germany*. (1939).

²⁴ Neal (1979), p.393.

esse desequilíbrio, por vezes oferecendo termos vantajosos para as vendas de seus produtos.²⁵

Os números para os termos de troca no período foram calculados por diversos autores e há conclusões antagônicas: Child (1958) afirmou que os termos de troca alemães melhoraram com os países balcânicos, enquanto Neal (1979), que corrobora números declinantes para Alemanha com a região, parece estar mais correto, pela observação empírica de preços mais altos pagos pelas importações e exportações mais baratas. A conclusão é que a relação entre preço de exportação (P_X) e preço de importação (P_M) com esses países caiu durante o período. Voltando ao caso húngaro como exemplo, a tabela abaixo demonstra o declínio nos termos de troca a partir de 1934. Ellis também já havia mostrado números declinantes para os termos de troca alemão no período, só que para todo comércio internacional alemão, no período 1934-1939.

Tabela III.1 - Termos de troca (P_X/P_M) da Alemanha com a Hungria 1928-1938

<u>1928</u>	<u>1932</u>	<u>1934</u>	<u>1935</u>	<u>1936</u>	<u>1937</u>	<u>1938</u>
100	70	70	73	51	54	55

Fonte: Neal (1979), cuja fonte original foi o *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*

Se a Alemanha de fato ampliou sua participação comercial com os países da Europa balcânica, Ritschl (2001) afirma que outro fator relevante para o crescimento alemão na região foi o isolamento da Rússia comunista, que anteriormente negociava substancialmente com os Bálcãs. O comércio perdido com os soviéticos teve que ser suprido por outros países europeus e a Alemanha, geograficamente próxima, tinha demanda por matérias-primas e alimentos e desejava exportar bens de consumo e de capital, o que fez dela uma das principais supridoras da lacuna deixada pelos russos. Ademais, é importante ressaltar que a Alemanha mantinha níveis similares de comércio na região antes da Primeira Guerra, isto é, em larga escala, ela estava restabelecendo comércio que já existira anos antes, o que pode ser interpretado como “(...) mais um tributo ao Novo Plano do que uma crítica à sua eficácia.”²⁶

²⁵ Ver Ellis (1941), p. 264, para o exemplo ilustrativo da Iugoslávia, caso em que ocorreu aumento do preço doméstico de certos produtos devido às compras alemãs, o que gerou problemas de oferta ao exterior. A Alemanha tentou compensar esses efeitos vendendo seus produtos a termos favoráveis.

²⁶ Neal (1979), p.398.

Apesar do grau de sofisticação dos mecanismos cambiais implementados pelos alemães, é difícil saber quais eram suas reais intenções. Os acordos bilaterais com os países balcânicos geraram, na maioria dos casos, déficits, além da já mencionada queda nos termos de troca. É provável que à época os alemães não tivessem consciência dessa piora nos preços relativos. A anexação da Áustria em 1938 propiciou recursos que aliviaram a situação de iminente insolvência do *Reichsbank*, ou seja, há evidências de que o modelo utilizado estava prestes a sucumbir, não fosse a expansão militar ocorrida. As evidências dos trabalhos aqui citados e dos dados comerciais disponíveis é que o poder de barganha alemã e os poderes de monopólio e monopsonio não foram suficientes para obter ganhos de comércio. Não foi possível explorar economicamente os países do Sudeste europeu até a dominação militar de quase toda a Europa Central. A hipótese do desejo de aumentar a influência política pode fazer algum sentido, mas, mais uma vez, é discutível se essa era a intenção dos alemães. A hipótese que parece mais correta é que o bilateralismo foi simplesmente a melhor maneira encontrada para superar a escassez de divisas (tanto por parte da Alemanha quanto por seus parceiros) em suas trajetórias de recuperação econômica²⁷. A principal preocupação não seria obter ganhos de competição imperfeita ou reorientar o comércio para os Bálcãs e para América Latina (tal desvio acabou acontecendo de forma natural), mas sim contornar as dificuldades de pagamento do serviço da dívida e dos atrasados com seus países credores.

²⁷ Neal(1979).

IV. Crítica norte-americana à política comercial alemã

A descrição do comércio teuto-brasileiro feita na parte II exemplificou a postura norte-americana quanto ao bilateralismo. Os Estados Unidos tinham em alta conta o apoio brasileiro quanto à política comercial e, portanto, deram destacada atenção a monitorar as decisões brasileiras. Vimos também que outro país latino-americano, o Chile, não mereceu tanta preocupação estadunidense, apesar de ter acordado bilateralmente de forma parecida.

A administração Roosevelt foi marcada por mudanças na política comercial norte-americana, cuja diretriz principal passou a ser o livre comércio, com marcada redução de tarifas. A experiência da Grande Depressão deu indícios que a política tarifária anterior, simbolizada na Tarifa Smoot-Hawley²⁸, havia exacerbado os efeitos da crise. Tal mudança não ocorreu sem intensa disputa interna: de um lado, Cordell Hull, defensor fervoroso do multilateralismo e da eliminação de barreiras comerciais; do outro, George Peek, nacionalista, ligado aos setores agrários tradicionais, que defendia o bilateralismo e o protecionismo. Ainda que Peek mantivesse alguma influência sobre Roosevelt, acabaram prevalecendo as ideias de Hull. Este não defendia o multilateralismo por acreditar que fosse a forma mais justa de conduzir o comércio internacional, mas sim porque o modelo com reduções tarifárias seria benéfico para os EUA, em particular para certos grupos de interesse (leia-se setores manufatureiros de produção em massa e de exportação), que conseguiram se organizar de modo a impor suas preferências. A preponderância de Hull, ainda que tenha contribuído para a oposição aos acordos entre Brasil e Alemanha, foi benéfico em outros aspectos, como na questão dos atrasados comerciais, visto que Peek, em dado momento, defendeu em um *clearing* dos mesmos com o Brasil sem a contrapartida de um empréstimo. Também apoiou propostas para a taxação do café.

Em seus avisos durante as negociações bilaterais Brasil-Alemanha, os EUA argumentaram que suas exportações perdiam espaço para as alemãs graças à preferência que os produtos germânicos ganhavam com a necessidade de utilização dos marcos em contas bloqueadas. Entretanto, viu-se aqui que entre 1934-1939 não ocorreram perdas de fatia de mercado por parte dos norte-americanos; na verdade, houve, inclusive,

²⁸ Assinada em 1930, a medida foi altamente protecionista e elevou tarifas de diversos produtos a níveis históricos. Com o objetivo original de proteger a produção agrícola doméstica, contribuiu para a fragmentação do comércio internacional no início da década.

aumento. O prejuízo de alguns setores norte-americanos foi mais que compensado, tanto no Chile quanto no Brasil. Contudo, havia a questão de fato pertinente da preferência que estava sendo garantida ao pagamento de importações vindas da Alemanha, enquanto permanecia o problema do acúmulo de atrasados comerciais com os EUA. Setores exportadores de bens de consumo final sofriam não só com a competição alemã, mas também com o atraso ou falta de pagamento enquanto os alemães tinham prioridade no recebimento. Havia aqui base para reclamações, mas elas não foram suficientemente grandes para suplantar a defesa do multilateralismo e forçar um *clearing* dos recebíveis em atraso.

Os avisos estadunidenses quanto à proximidade de Berlim alertaram para a prática de *dumping*: os preços baixos cobrados pelos produtos alemães seriam temporários, com o objetivo de estabelecer monopólio sobre o mercado ao expulsar outros competidores, sendo que nada garantiria que os preços não subiriam em acordos posteriores. Tal hipótese foi levantada também para os acordos com a Europa balcânica. Se houve casos de aumento de preços após contratos iniciais, Ellis cita o caso iugoslavo, no qual o aumento de preços que as compras alemãs geraram se deu mais pela ineficiência e incapacidade de ofertar as exportações em compasso com a demanda do que por cláusulas contratuais.²⁹ O conflito eclodiu em 1939 na Europa e não se pode afirmar que o *dumping* era a meta alemã, uma vez que não chegaram a usufruir de tal possibilidade.

Como visto na seção anterior, a crítica quanto à exploração dos países menores e obtenção de ganhos de monopólio por parte da Alemanha não faz muito sentido. Tal teoria não pode ser bem aplicada, pois seria necessário que a economia alemã e de seus parceiros estivessem em pleno emprego, o que não era o caso.

Talvez a principal fonte de críticas (e a mais razoável delas) contra às práticas alemãs tenham sido os subsídios às exportações. Os Estados Unidos tinham seu grau de razão ao criticar a competitividade artificial que eles proporcionavam, mas também não conseguiram quantificar qual seria o tamanho real desse benefício, até porque dados sobre os incentivos alemães eram obscuros. A argumentação foi mais hipotética do que baseada em fatos ou números. Os EUA pressionaram inclusive o Brasil para que este estabelecesse tarifas de modo a corrigir esses ganhos em competitividade, o que não foi

²⁹ Para mais detalhes ver Ellis (1941), p.264 e Neal (1979), p. 395.

feito. A Alemanha, por seu lado, alegava que o que ela fazia via subsídios e acordos bilaterais, outros países faziam por meio de desvalorização da moeda, cotas e tarifas.

Como já mencionado, entre 1934 e 1939 as exportações do Reino Unido foram as mais prejudicadas no Brasil. Situação semelhante ocorreu no Chile. Seria até natural que os protestos britânicos fossem mais significativos que os norte-americanos e provavelmente teriam sido, caso os ingleses tivessem poder de barganha suficiente nesses países. A presença inglesa nesses mercados, entretanto, não era grande o bastante: no Brasil, os britânicos absorviam em torno de 10% das exportações brasileiras, enquanto algo como 12% das importações brasileiras tinham origem britânica. No Chile, a situação também não lhes era favorável. Onde foi possível, como na Argentina, os britânicos trataram de explorar ao máximo tal poder para obter vantagens comerciais e minimizar os problemas de divisas e de perda de competitividade de seus produtos. A adesão ao bilateralismo lhes dava pouco escopo para protestos quanto à perda de mercado para os alemães graças a acordos preferenciais.

Conclusão

Os acordos bilaterais concluídos pela Alemanha tinham como objetivo último contornar o problema de escassez de divisas conversíveis. O modelo de comércio bilateral alemão foi parecido na América Latina e nos Bálcãs, ainda que formalmente tenham sido diferentes. Seja via marcos de compensação, seja via *clearing agreements*, o efeito final era basicamente o mesmo: os marcos utilizados no comércio ficavam desvalorizados em relação à paridade oficial do *Reichsmark*. A não ser quando, como visto no caso húngaro, houve esforço do Banco Central para impedir a venda dos marcos bloqueados com deságio. Apesar dos esforços para expandir suas vendas externas, os alemães incorreram na maioria dos casos em déficits na balança comercial com esses países. Os acordos, por mais que tentassem atrelar importações e exportações para alcançar uma balança equilibrada, não podiam forçar os importadores estrangeiros a comprar produtos alemães, daí o problema de acúmulo de marcos que ocorreu por diversas vezes.

A Alemanha reduziu sua fatia no comércio mundial ao mesmo tempo em que aumentou sua participação na balança de países periféricos do Sudeste europeu e da América Latina. Lembra-se aqui que a Alemanha sempre teve relações próximas com os países balcânicos e perdera fatias de comércio depois da Primeira Guerra, ou seja, mais do que uma destacada nova orientação para os Bálcãs, os alemães estavam, em larga escala, recuperando uma posição que já haviam ocupado. Pode-se afirmar que a principal mudança na política externa foi o desengajamento do comércio com seus principais países credores: Estados Unidos, França e Reino Unido. Mais do que direcionar sua política comercial para outras áreas, os alemães buscaram contornar a falta de divisas estrangeiras conversíveis por meio de medidas autárquicas e acordos bilaterais que permitissem acesso aos insumos necessários sem gasto de moeda conversível.

Os Estados Unidos, em sua defesa do multilateralismo, monitoraram de perto os acordos bilaterais teuto-brasileiros. As principais pressões vinham de setores exportadores que tinham que lidar com a falta ou atraso no pagamento do Brasil. Porém, os EUA relutaram em intervir e fazer valer seu poder de barganha. Tal decisão permitiu que as autoridades brasileiras conciliassem interesses comerciais diversos de modo a

obter acesso a mercados alemães outrora fechados ou limitados. Sobretudo, expandiu-se a produção de algodão para exportação, anteriormente insignificante.

A crítica norte-americana à política comercial alemã procedia em parte, se levarmos em conta que certos setores exportadores foram prejudicados, sobretudo pelos subsídios às exportações e pela preferência dada aos pagamentos das importações alemãs. Obviamente, os norte-americanos estavam apenas defendendo o que consideravam mais vantajoso, não que se preocupassem com um *level playing field* para o mercado internacional. Também é válido o argumento alemão de que a desvalorização cambial e outras restrições ao comércio que estavam sendo praticadas por outros países tinham efeitos similares. Isto é, outros estavam jogando o mesmo jogo. Os anos iniciais da década de 1930 foram, acima de tudo, marcados pela fragmentação do comércio internacional.

Quanto aos ganhos obtidos pelos alemães com o comércio bilateral, a conclusão é que o poder de barganha não foi suficiente para obter vantagens. Se o que se desejava eram ganhos posteriores, os cinco anos desde a introdução do Novo Plano até o início da guerra não foram suficientes para que se fizesse valer as perdas iniciais. O argumento da aproximação política, já preparando terreno a posterior expansão militar, é mais plausível e não chegou a ser refutado. Aliado ao desejo de se obter matérias-primas essenciais, à vontade de se distanciar de seus países credores e economizar meios de pagamento conversíveis e à recuperação de uma posição já existente pré-Primeira Guerra na Península Balcânica, tal hipótese pode ajudar a explicar os rumos da política comercial alemã.

Referências bibliográficas

- ABREU, Marcelo de Paiva. **Brazil and the world economy, 1930-1945: aspects of foreign economic policies and international economic relations under Vargas.** Tese (Doutorado). University of Cambridge. 1977. pp. 334-386.
- ABREU, Marcelo de Paiva. **Brasil e a economia mundial, 1930-1945.** Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1999.
- ABREU, Marcelo de Paiva. **Argentina e Brasil na década de 30: o impacto das políticas econômicas internacionais de Grã-Bretanha e dos EUA.** *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 38, No. 4 (Out., 1984), pp. 309-326.
- CHILD, Frank C. **The Theory and Practice of Exchange Control in Germany: A Study of Monopolistic Exploitation in International Markets.** The Hague: M. Nijhoff. 1958.
- DERNBURG, H. J. **The Blocked Mark Problem (1931-1945).** *The Journal of Finance*, Vol. 10, No. 1 (Mar., 1955), pp. 17-40.
- ELLIS, Howard S. **Exchange Control in Central Europe.** Harvard University Press (Cambridge). 1941.
- ELLSWORTH, P.T. **Chile: An Economy in Transition.** The MacMillan Company. New York. 1945.
- HILTON, Stanley E. **O Brasil e as grandes potências: 1930-1939, os aspectos políticos da rivalidade comercial.** Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1977.
- LEWIS, Cleona. **Nazi Europe and world trade. The Brookings Institution. Washington, D.C. 1941.**
- NEAL, Larry. **The Economics and Finance of Bilateral Clearing Agreements: Germany, 1934-1939.** *The Economic History Review*, New Series, Vol. 32, No. 3 (Aug., 1979), pp. 391-404.
- OVERY, R.J. **The Nazi economic recovery 1932-1938.** The Economic History Society. Cambridge University Press. 1996.
- RITSCHL, A. O. **Nazi Economic Imperialism and the Exploitation of the Small: Evidence from Germany's Secret Foreign Exchange Balances, 1938-1940.** *The Economic History Review*, New Series, Vol. 54, No. 2 (May, 2001), pp. 324-345.

- SÁEZ CONTRERAS, Juan Sebastián. ABREU, Marcelo de Paiva. **A economia chilena na década dos trinta: rompimento, continuidade e mudança.** Dissertação (mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 1988.

Outras publicações:

- Brasil. Conselho Nacional de Estatística. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil*. 1939-40.