

### **A Borracha da Amazônia, os Acordos de Washington e a Política Externa brasileira**

Nilda Nazaré Pereira OLIVEIRA  
Instituto Tecnológico de Aeronáutica (Depto. de Humanidades)

A Política Externa, mais do que as políticas internas adotadas por qualquer governo, reflete a posição daquele país no cenário internacional, dentro de um jogo de forças econômicas, políticas e bélicas. A área da política externa abordada neste trabalho é das relações comerciais, onde o Brasil não tem boa tradição. Apesar da existência de grandes negociadores, como o Barão do Rio Branco, na história do Brasil, nos tratados comerciais, não mantemos esta tradição. E o Acordo objeto deste trabalho não foge dessa regra.

Quando se fala da Economia da Borracha na Amazônia, pensa-se imediatamente no final do século XIX e início do século XX. Foi o período do “BOOM”, da grande expansão gomífera, motivada pela descoberta da vulcanização e do pneumático e pelo desenvolvimento da indústria automobilística. Neste período, a Amazônia brasileira reinava absoluta entre os produtores desta matéria-prima, dominava o mercado e estabelecia o preço. Foi uma “época de fausto” que provocou o enriquecimento de algumas poucas famílias e o embelezamento de cidades como Belém e Manaus. Este ciclo se estendeu até 1914, quando ocorreu a decadência provocada pela introdução, no mercado internacional, da matéria-prima produzida na Ásia. A produção neste continente foi desenvolvida com bases mais “racionalistas”, a custos menores que provocaram baixa de preços, que a economia da Amazônia não logrou acompanhar, presa que estava ao extrativismo, característica da economia amazônica desde a sua ocupação pelos portugueses.

Este período do ‘boom’, não proporcionou acumulação de capital na Amazônia. Não se visualizou uma preocupação com o reinvestimento dos ganhos numa eventual industrialização, como já vinha ocorrendo no sudeste brasileiro. Ao contrário, seu lucro foi desperdiçado em luxo pelas famílias dos seringalistas. Além das obras suntuosas como o Teatro da Paz, em Belém, e o Teatro Amazonas, em Manaus, e a construção de alguns palacetes para residência das famílias enriquecidas, o capital ganho com a exportação da borracha foi gasto na contratação de companhias de ópera e balé para desfrute dessas mesmas famílias. Esse foi o primeiro dos três períodos mais significativos da economia da borracha na Amazônia.

Na década de 1930 ocorreu o segundo período de efervescência da economia da borracha na Amazônia, foi o “Projeto Ford” (que formalmente se estende de 1927 a 1945), criado dentro de uma disputa monopolista associada ao mercado da borracha.

No início dos anos de 1920 o mercado mundial de borracha já era monopolizado por ingleses e holandeses que plantavam no sudeste asiático e formavam um verdadeiro cartel. A implementação do Plano Stevenson pelos ingleses, em 1922, elevou o preço da borracha através de um mecanismo de controle de estoques. Isto fez o cartel da indústria automobilística norte-americana partir para a contra-ofensiva. No caso da Cia. Ford esta reação veio ao encontro dos planos de Henry Ford de promover uma integração vertical, com o controle de todos os insumos necessários para sua indústria automobilística.

Desta forma, em outubro de 1927 foi criada a Companhia Ford Industrial do Brasil e, em 1928 começava a construção de um povoado que logo ficou conhecido como Fordlândia. O povoado logo se transformou numa verdadeira cidade, tinha: escolas, hospital, porto, água, luz, comunicações, cinema, era realmente impressionante. Mas, as plantações não foram realizadas no ritmo esperado e isto se deu por diversos motivos, que vão desde as dificuldades com mão-de-obra, doenças, problemas de abastecimento, até os interesses de Ford em explorar as madeiras e o subsolo, onde ele acreditava existir petróleo. A dissolução da Companhia Ford Industrial do Brasil foi realizada em setembro de 1945 e o seu acervo foi transferido ao governo da União por aproximadamente 250.000 dólares.

O terceiro grande período de expansão da borracha ocorreu na década de 1940 e ficou conhecido como “A Batalha da Borracha”, que se iniciou em 1942, com a assinatura dos Acordos de Washington.

No início do século XX o Brasil se afastava da rede de dependência inglesa ao mesmo tempo em que se aproximava da esfera de dependência norte-americana, aceitando e apoiando a Doutrina Monroe. Não demorou para que os Estados Unidos se tornassem o maior parceiro comercial brasileiro. Por outro lado, a Alemanha, que entrou tardiamente na disputa imperialista, também possuía importantes relações comerciais com o Brasil, desenvolvidas sobretudo com os alemães e seus descendentes das colônias do sul e sudeste do país.

As políticas comerciais também eram diferentes. A política norte-americana era de cunho liberal, exigia moedas conversíveis ou divisas correntes para o pagamento das mercadorias e matérias-primas comercializadas. Deste tipo de comércio os Estados Unidos eram defensores e privilegiados, visto que a moeda padrão das trocas internacionais já era o dólar americano. A Alemanha, como a Itália, praticavam o comércio de compensação, que impunha trocas bilaterais, ou seja, os países envolvidos tinham que, necessariamente, realizar trocas entre si, para que a venda de um fosse compensada com a compra do outro.

O governo brasileiro não podia dispensar o comércio bilateral com a Alemanha, embora sofresse fortes pressões dos Estados Unidos. A Alemanha era responsável pela compra de importantes matérias-primas brasileiras, inclusive de alguns produtos rejeitados por outros importadores, como o algodão de fibras curtas e a borracha de tipos inferiores. Não era um comércio que pudesse ser desprezado de forma alguma, até porque envolvia os interesses de uma parcela da população que vivia parcialmente isolada em suas colônias, localizadas na região, sul falando sua língua de origem e que poderiam trazer problemas para o Brasil.

Em 1935 foi realizado um Tratado de Comércio com os EUA, que garantia reciprocidade de tratamentos para as trocas entre os dois países. Tratado que foi duramente questionado, pois garantia a entrada dos produtos industrializados norte-americanos em território brasileiro com taxas reduzidas, enquanto que o Brasil continuava exportador de suas matérias-primas, e ainda, daquelas que não tivessem equivalente nos Estados Unidos. Não ficou só nisso, os EUA exigiam o fim dos acordos bilaterais de compensação com a Alemanha.

O governo brasileiro contornou a situação ao estabelecer com os alemães, não um Tratado, e sim um Ajuste Comercial, em junho de 1936. Mais tarde, quando o Brasil recebeu a ajuda econômica dos EUA para liquidar suas dívidas com os outros países, transformando-o em único credor, ficou consolidada a influência de Washington, sobre o Brasil. Ainda aqui, o Brasil não renunciou ao comércio de compensação com a Alemanha, situação que só se modificou realmente com a Segunda Guerra Mundial (BANDEIRA, 1998, p. 218).

O ataque japonês à base de Pearl Harbor, em 7 de dezembro de 1941, mudou os rumos da guerra, provocando a entrada dos Estados Unidos no conflito e o fim da neutralidade brasileira. No campo da Diplomacia, levou à convocação da Terceira Conferência de Chanceleres Americanos no Rio de Janeiro, entre 15 e 28 de janeiro de 1942. A política norte-americana era de que o envolvimento direto com a guerra cabia apenas a eles, e que os demais países, se envolveriam apenas no fornecimento de matérias-primas e na manutenção da ordem interna.

Intensificaram-se também as negociações, anteriormente iniciadas, para que o Brasil cedesse bases aéreas em sua costa. Em fevereiro de 1942 os EUA oficializaram a presença de seus homens no Brasil. “*Iriam 300 homens para Belém, 300 para Natal, 150 para Recife e 150 para Fernando de Noronha*” (BANDEIRA, 1998, p. 234). A movimentação não parou por aí, logo estavam sendo construídos alojamentos, depósitos e todo arsenal logístico para que estas áreas se constituíssem na base da defesa americana. A contribuição brasileira não foi só diplomática. Além do apoio militar e estratégico, com o fornecimento das bases, foi muito importante, também, como fornecedor de matérias-primas e materiais estratégicos, como fibras, óleos vegetais, manganês e o mais urgente de todos para os Estados Unidos: a borracha.

A Amazônia, que tinha sido alijada do comércio internacional de borracha pelos cartéis ingleses e holandeses,

era chamada a participar do esforço de guerra.

Dentre os materiais estratégicos para a guerra, a borracha logo se tornou uma das maiores preocupações. O abastecimento de borracha se transformou em dúvida depois da invasão alemã na Holanda e na França, países que faziam parte do cartel deste produto e, quando, logo no início da guerra, os estoques norte-americanos caíram pela metade.

As possíveis soluções, para este problema de abastecimento, passavam: pelo racionamento da borracha natural, proibindo-se, inclusive, a fabricação de alguns objetos que tinham a borracha como matéria-prima; pelo reaproveitamento dos restos de borracha; pelo incremento na exploração de borracha nativa e pelas pesquisas para o fortalecimento da fabricação de borracha sintética (CORRÊA, 1967, p.20).

O ataque japonês a Pearl Harbor agravou a situação dos países aliados frente aos estoques de borracha. No início de 1942 os japoneses já tinham ocupado mais de 90% das áreas produtoras de borracha da Malásia. A demanda dos aliados alcançava a soma anual de 800.000 toneladas de borracha, para uma produção de 185.000 toneladas entre Índia, Ceilão, Libéria, América Latina e África (CORRÊA, 1967, p.19 e20). Os Estados Unidos tomaram medidas ainda mais extremadas, como a suspensão da produção de caminhões e automóveis.

Estados Unidos e Inglaterra passaram a dividir responsabilidades na procura de áreas nativas de seringais para intensificar o extrativismo. A Inglaterra ficou responsável pelo Ceilão, Índia, Burma e África, com exceção da Libéria, onde havia a plantação da Firestone. Os Estados Unidos ficaram responsáveis pela Libéria e América Latina, onde realizou acordos com os vários países que possuíam borracha silvestre (CORRÊA, 1967, p.20).

Em fevereiro de 1942 o governo brasileiro enviou uma Missão aos Estados Unidos a fim de negociar, com as autoridades norte-americanas, as bases para fornecimento das matérias-primas necessárias ao esforço de guerra, que os EUA necessitavam com tanta urgência e, por outro lado, a redução dos prazos para o fornecimento da usina siderúrgica, e das encomendas de material bélico ao Brasil.

A Missão foi chefiada por Sousa Costa e, no que diz respeito à borracha seus resultados foram menores do que, aparentemente, poderiam atingir. Sousa Costa foi cauteloso e passivo demais. Ficou esperando as propostas ao invés de fazê-las. Uma observação muito constante é que se a Missão fosse chefiada pelo Ministro das Relações Exteriores, a ofensiva poderia ter sido bem maior. Oswaldo Aranha tinha estado envolvido com a Conferência de Chanceleres até às vésperas da viagem desta Missão. A maior crítica à postura do Ministro foi realizada por um dos membros da própria Missão, Valentin Bouças, amigo pessoal e conselheiro econômico de Getúlio Vargas. Ele escreveu uma longa Carta-Relatório ao presidente falando sobre a passividade e falta de planejamento do Ministro.

Das negociações dessa Missão resultaram uma série de Acordos, que ficaram conhecidos como “Acordos de Washington”:

*“Foram 28 os acordos internacionais celebrados, sendo 14 sobre borracha, e os outros 14 sobre aniagem, arroz, babaçu, cacau, café, castanha, cristal de rocha, ipecacuanha, lintens de algodão, mamona, mica, minério de ferro, pirêtro e timbó”.* (FONSECA, 1950, p. 151)

Em 3 de março de 1942 foram assinados os primeiros Acordos desta série. Através deles, os Estados Unidos forneceram créditos no valor de US\$ 100.000.000, através do Banco de Importação e Exportação de Washington, “para o desenvolvimento da produção de materiais estratégicos e matérias-primas indispensáveis à indústria de guerra americana”. (MARTINELLO, 1985, p. 117) Também foram destinados 14.000.000 para o desenvolvimento da estrada de ferro Vitória- Minas Gerais e para os depósitos de ferro de Itabira.

*“Das negociações do Ministro Sousa Costa, resultaram os chamados Acordos de Washington, pelos quais os Estados Unidos se comprometeram a: a) comprar toda produção de borracha que excedesse as necessidades do Brasil e uma cota fixa de café, com preços estáveis; b) apoiar técnica e financeiramente a criação de uma*

*corporação destinada a estimular projetos de desenvolvimento econômico; c) transferir para o governo o controle da Itabira Iron Ore Co. e da ferrovia Vitória a Minas; d) elevar para 200 milhões de dólares o crédito aberto ao Brasil pelos contratos lend-lease”.* (VARGAS, 1995. Nota explicativa p. 467)

No que diz respeito à borracha, o Acordo previa a aplicação de 5 milhões de dólares para a operacionalização da produção, e mais 5 milhões para melhoria de condições de vida no Vale Amazônico, saneamento e saúde. E, estabelecia o controle, por parte do Estado, das atividades de compra e venda do produto.

O acordo sobre a borracha estipulava as seguintes cláusulas:

- I. *Brasil concorda em vender e a Rubber Reserve Company em comprar toda a borracha excedente às necessidades do consumo interno;*
- II. *preço básico fixado foi de 39 cents. por libra-peso FOB Belém, para a qualidade acre-fina-lavada;*
- III. *A Rubber Reserve Co. concederá um prêmio de 2,1/2 cents, por libra-peso para toda borracha que exceder a 5.000 toneladas, até o limite de 10.000 toneladas; ultrapassando esse limite, a importância do prêmio será elevada a 5 cents por libra-peso;*
- IV. *produto destes prêmios será aplicado, conjuntamente com o crédito de cinco milhões de dólares que nos foi concedido, no imediato desenvolvimento da produção, considerando-se não somente a melhora da sua qualidade como das condições gerais da região e do trabalhador, através de um plano sistematizado;*
- V. *Brasil tudo fará para aumentar a produção, e tendo em vista as necessidades da América do Norte lhe venderá também a sua produção de borracha manufaturada excedente ao consumo interno; nesse sentido já se assentaram as bases para a venda de pneus e câmaras de ar;*
- VI. *Brasil designará uma única agência de compra e venda para adquirir no interior e colocar no exterior e nas fábricas nacionais toda a produção de goma elástica;*
- VII. *prazo do Acordo assinado em Washington será de cinco anos; findos, entretanto, os dois primeiros, se procederá a um reajustamento periódico de preços, tendo-se em conta as circunstâncias que venham a afetar os custos de produção.*

O acordo foi avaliado como muito bom pelo governo brasileiro, mas sofreu duras críticas das oligarquias amazônicas, representadas pelas Associações Comerciais do Pará e Amazonas, que consideraram muito baixo o preço estabelecido. Argumentavam que não existia nenhum especialista em borracha na Missão e que, aquele preço não cobriria as despesas da mobilização (MARTINELLO, 1985 p.120).

A implementação dos Acordos exigiria muito trabalho, visto que grande parte dos seringais nativos tinham sido abandonados com a crise da década de 1910. O maior problema, porém, era a mão-de-obra, visto que boa parte dos seringueiros tinham retornado para o nordeste. Outro problema a ser resolvido era o transporte, pois todo o esquema articulado na fase do “boom” tinha desmoronado com a falência generalizada que se abateu na região. O abastecimento se constituía em outra frente de trabalho, o esquema anterior quebrou quando seringueiros e aviadores menores não conseguiram saldar suas dívidas com as casas aviadoras. Além disto, o abastecimento, que era realizado pela costa brasileira, estava prejudicado com a guerra e a ameaça alemã. Enfim, vários empecilhos teriam que ser vencidos para o empreendimento almejado.

Neste período foi estabelecido o monopólio estatal de compra e venda de borracha, deixando para os seringalistas apenas sua extração, diferente do que aconteceu na primeira fase de expansão da economia gomífera, em que todas as atividades eram privadas. Os dois governos envolvidos estabeleceram seus representantes na execução do Acordo. Do lado norte-americano a Rubber Reserve Company (RRC), mais tarde substituída pela Rubber Development

Corporation (RDC) e do lado brasileiro foi criada a Comissão de Controle dos Acordos de Washington (CCAW), ligada diretamente ao Ministério da Fazenda.

Para trabalhar diretamente em cada um dos problemas que envolveriam o real cumprimento do programa, o governo brasileiro criou vários órgãos, todos subordinados a CCAW. Participaram da operação: o Departamento Nacional de Imigração (DNI), o Serviço de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA) e a Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (CAETA), a Superintendência do Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA), o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), o Serviço de Navegação e Administração dos Portos do Pará (SNAPP), e, para o financiamento, foi criado o Banco de Crédito da Borracha (BCB).

A maior crítica que os Acordos de Washington receberam, dos produtores de borracha da Amazônia, foi em relação ao preço negociado. Trinta e nove centavos de dólar, a borracha acre-fina lavada, no Porto de Belém, era tido pelos seringalistas como um preço baixo demais. Eles admitiam que, do ponto de vista do comprador norte-americano era alto, pois antes da guerra os seringalistas do oriente colocavam o produto no mercado mundial por U\$ 0,25, mas devido ao aumento do custo de vida resultante da guerra, este preço era baixo demais (ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO AMAZONAS e ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO PARÁ, 1943, p.2).

Além disso, outros países da Amazônia tinham conseguido preços melhores, Bolívia e Venezuela, por exemplo. A Venezuela tinha conseguido uma cotação de U\$ 0,45 no porto do seringalista, enquanto que para o Brasil, era de U\$, 0,39, para a borracha mais cara, vinda de mais longe, no Porto de Belém. Dos U\$ 0,39 pagos ao seringalista brasileiro, deveriam ser descontadas as despesas de transporte, das mais distantes áreas, até o Porto de Belém, enquanto que no caso da Venezuela, as despesas de transporte corriam totalmente por conta dos norte-americanos, uma vez que o preço pago era no porto do seringalista. Ou seja, a diferença de preço pago pelas duas borrachas era maior do que os U\$ 0,06. (ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO AMAZONAS e ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO PARÁ, 1943, p.26)

Como a produção não alcançou e estava longe de alcançar as metas preliminarmente estabelecidas, fato diretamente relacionado ao descontentamento em relação aos preços baixos, os dois governos envolvidos não tiveram outra saída a não ser fazer um reajuste na tabela dos preços da borracha. Desta forma, em 29 de setembro de 1943, a CCAW e a RDC concordaram em reajustar o preço básico de U\$ 0,39 para U\$ 0,45, retroativo a 1 de julho deste mesmo ano, mantendo todas as demais cláusulas do Acordo inicial de 3 de março de 1942. Mesmo assim, seringalistas e aviadores, ainda, não estavam satisfeitos, e, a Associação Comercial do Amazonas, a mais insatisfeita, liderou a reação.

Em fevereiro de 1944 os preços foram novamente alterados. A RDC passou a pagar um prêmio de 33,3 por cento, sobre o preço básico de U\$ 0,45 da borracha tipo acre-fina lavada, aplicando-se este prêmio aos demais tipos de borracha, conforme a tabela em vigor. Com isto, o preço da borracha brasileira chegava aos U\$ 0,60. Em contrapartida a RDC se eximia dos compromissos assumidos anteriormente, relativos à infra-estrutura da batalha da borracha. Em agosto de 1945, ainda através de troca de notas, os dois governos prorrogaram, até 30 de junho de 1947, a vigência dos acordos com os seus ajustes posteriores, mantendo o preço da borracha na base do último ajuste, ou seja, preço fixo de U\$ 0,45, acrescido de 33,3 %. (BANCO DE CRÉDITO DA BORRACHA, 1947 p. 50-51 e 86-89)

O curto espaço de tempo destinado à apresentação deste trabalho não permite uma análise mais detalhada dos resultados da batalha da borracha para a Amazônia brasileira e particularmente para os trabalhadores seringueiros, chamados “soldados da borracha”, que se dirigiram para a região sob intensa propaganda, como heróis que iriam contribuir para a vitória dos aliados e que foram abandonados à própria sorte após a guerra. Para maiores detalhes de todo este processo recomendo a leitura de minha Dissertação de Mestrado, cuja referência encontra-se na bibliografia.

Finalmente vale ressaltar que entendo a Amazônia como região periférica dentro do Brasil, que neste momento, década de 1940, já havia iniciado, de fato, seu processo de industrialização. Esta região, ao contrário, continuava como

fornecedora de matéria-prima para o mercado nacional e internacional, e, neste caso, baseada em práticas agro-extrativistas extremamente arcaicas, o que fez com que ela precisasse, ao término dos Acordos, da manutenção artificial dos preços pelo governo brasileiro através do Banco de Crédito da Borracha, sob pena de sofrer a mesma implosão do final da primeira fase. Ao fim da vigência dos Acordos, para adiar uma nova grande crise de superprodução, o Congresso Nacional prorrogou a garantia de preços até 31/12/50, outorgando ao Banco de Crédito da Borracha o monopólio das operações finais de compra e venda.

### **Bibliografia**

1. ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO AMAZONAS e ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO PARÁ (ACA e ACP) - *Fundamentos de uma proposta de revisão das atuais condições de produção da borracha na Amazônia*. Belém: 1943. (mimeo.) Apresentado à Comissão de Controle dos Acordos de Washington
2. BANCO DE CRÉDITO DA BORRACHA (BCB) - *Legislação*. Belém: Revista da Veterinária. 1947.
3. BANDEIRA, Moniz – *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: I A presença dos EUA no Brasil*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 1998.
4. BOUÇAS, Valentin *Carta-relatório de Valentin Bouças a Vargas*, New York, 22 de Fevereiro de 1942 in CPDOC/FGV - Arquivo Getúlio Vargas, (GV 42.01.02 R-07)
5. CORRÊA, Luiz de Miranda. *A Borracha da Amazônia e a II Guerra Mundial*. Manaus: Gov. do Estado do Amazonas, 1967. (Série Euclides da Cunha, 13)
6. FONSECA, Cássio *A Economia da borracha: Aspectos Internacionais e Defesa da Produção Brasileira*. Rio de Janeiro: Comissão Executiva de defesa da Borracha, 1950
7. MARTINELLO, Pedro – *A Batalha da Borracha na Segunda Guerra Mundial e suas consequências para o Vale Amazônico*. Tese de Doutorado em História Econômica. São Paulo: FFLCH/USP, 1985.
8. OLIVEIRA, Nilda Nazaré Pereira – *A Economia da Borracha na Amazônia sob o impacto dos Acordos de Washington e da criação do Banco de Crédito da Borracha (1942-1950)*. Dissertação de Mestrado em História Econômica. São Paulo: FFLCH/USP, 2001.
9. VARGAS, Getúlio - *Diário*, São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.