

Título: Sobressaltos e Heranças do Estado Novo - A missão Cooke e a implantação da CSN (1942/1946)

Autora: Irene Rodrigues de Oliveira

Filiação Institucional: Universidade Severino Sombra (USS) e Fundação educacional Rosemar Pimentel (FERP)

A Missão Cooke foi uma missão norte-americana que chegou ao Brasil em 1942, para atuar em colaboração com a Comissão de Mobilização Econômica¹.

A sua origem não é muito precisa; segundo Vasco Tristão Leitão da Cunha, o Escritório do Conselheiro Comercial da Embaixada do Brasil teria sugerido, oficiosamente, em 15 de julho de 1942, que o Governo dos USA enviasse ao Brasil uma Missão de técnicos especializados, com a finalidade de estudar, em colaboração com uma comissão brasileira, formas de cooperação técnica para o desenvolvimento da indústria e da produção de guerra.

Depois que o Ministro da Fazenda, Souza Costa, assinou os Acordos de Washington, em março de 1942, a Missão foi organizada pelo Conselho Econômico de Guerra com a colaboração do Departamento de Estado, pelo Conselho de Produção de Guerra e o Coordenador para Assuntos Interamericanos, constituída e enviada em caráter oficial em 1942. A Missão instalou-se, oficialmente, no Rio de Janeiro, em 27 de setembro, regressando aos USA em 3 de dezembro do mesmo ano. Tendo chegado em subgrupos (a Belém do Pará, no avião procedente dos USA, com destino ao Rio de Janeiro, nos dias 21, 22 e 23 de setembro), a Missão foi composta inicialmente, por 12 técnicos norte-americanos e coordenada pelo Sr. Morris Llewellyn Cooke. A equipe brasileira, chefiada por João Alberto Lins de Barros, contou com o estímulo de líderes das classes produtoras e o apoio de mais de 100 técnicos espalhados pelo país. A missão brasileira não teve uma organização rígida e sua maior contribuição técnica, verdadeiramente autônoma e organizada, veio do CIESP² (Centro das Indústrias de São Paulo).

A Missão Cooke pôde ser vista como a primeira tentativa de diagnóstico global da economia brasileira e de seus problemas numa perspectiva de promoção e desenvolvimento do país (embora Malan nos lembre de que a primeira Missão foi a Missão **Taub** que, tendo chegado em 1941, permaneceu totalmente confidencial). Tal perspectiva partia das necessidades peculiares à conjuntura econômica da época, da necessidade de coordenar o esforço de guerra empreendido pelo Brasil e ao mesmo tempo, de elaborar uma política de industrialização. Era também do interesse nacional norte-americano reduzir a dependência brasileira aos USA pela simples razão de que os

¹ Criada pelo Decreto-Lei nº 4.750, de 28 de setembro de 1942.

² Reconhecido como órgão técnico e consultivo do governo federal para estudo e solução dos problemas relacionados com a categoria econômica da indústria.

USA necessitavam de seus escassos transportes marítimos para as atividades de guerra, além de carregar carvão, petróleo, papel de jornal e sobressalentes para o Brasil. Desse modo, a guerra oferecia ao Brasil uma chance de reduzir a sua dependência e, pelo menos até 1944, forçou os USA a assistir aos brasileiros e realizar essa redução.

Durante as dez semanas de permanência no Brasil, os técnicos americanos visitaram grande número de fábricas e estabelecimentos, no Distrito Federal, São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco. A primeira preocupação dos integrantes da missão foi tomar conhecimento da situação da indústria de grande porte em construção. Em documento reservado datado de 28/09/42, o Chefe da Divisão da Administração autoriza dispendir 159 mil réis para a aquisição de passagens para Volta Redonda, destinadas ao Sr. Frank Hodson, Alex Tennant e Glycon de Paiva, explicitando o quanto significativa era a construção da CSN.

Na visão de Osvaldo Aranha, o objetivo da Missão seria *“criar condições para converter o parque industrial brasileiro numa indústria de material de guerra que atendesse às necessidades norte-americanas e permitisse um processo substitutivo de manufaturas e equipamentos anteriormente importados dos USA.”*³

De um lado, a missão deveria ater-se aos problemas de curto prazo decorrentes da guerra: abastecimento, transportes, adaptação de processos industriais, utilização de matérias-primas nacionais em lugar de importados e exportação de matérias-primas. De outro, enfatizava-se a preocupação com a industrialização via substituição de importações, que tinha um alcance transcendente em relação ao período de guerra.

Tudo indica que a Missão Cooke gerou grandes expectativas no governo Vargas quanto à possibilidade de conseguir financiamentos para projetos de desenvolvimento e auxílio tecnológico, pois ela se encaixava perfeitamente na sua política de atrair capital estrangeiro visando financiar, em parte, o crescimento econômico do país. Tratava-se de um projeto bastante ambicioso que envolvia a transferência de tecnologia, a busca de fontes alternativas de energia e combustível e o desenvolvimento de diversas atividades no campo da engenharia e da química.

A idéia de substituição de importações foi apresentada, em sua forma mais clara, através dos objetivos da missão. O documento do Board Economic Warfare⁴ que os definiam estabelecia o seguinte:

- 1) Aumentar, no Brasil, a produção de artigos essenciais sobretudo daqueles anteriormente importados dos USA, de modo a poupar espaços de transporte;
- 2) reduzir a dependência da indústria brasileira de matérias-primas importadas através do desenvolvimento das disponíveis no país;

³ Correspondência de Aranha a Vargas datado de 14. 08.42 (GV 42.08.14).

- 3) conservar e melhorar o sistema de transportes;
- 4) proporcionar ao Brasil a base para um crescimento industrial de longo prazo.

Mas em seguida afirmava: “*O programa será orientado no sentido de intensificar a já importante contribuição em matérias-primas vitais para o esforço de guerra desse país e das Nações Unidas.*”⁵

Segundo o relatório, essa missão seria a primeira de uma série vindo atender aos anseios de Vargas explicitados em 1936, sendo prolongada anos mais tarde pela Missão Abbink (1948) e pelo grupo de técnicos norte-americanos que integrariam a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951).

O papel que o Brasil desempenhava nas relações bilaterais com os USA, embora de posição desigual, dava a cada uma das partes capacidades e exigências distintas; portanto, os acordos feitos neste período e que deram origem à implantação da CSN, faziam parte de um planejamento cuidadoso de penetração ideológica e conquista de mercado.

O processo de exportação era parte de uma estratégia que procurava assegurar o alinhamento do Brasil aos USA, este último, procurava afirmar-se como uma *grande potência* e centro de um novo sistema de poder no plano internacional.

Moura explica que “*quando o Tio Sam abriu, em 1942, um crédito de cem milhões de dólares ao Brasil, ficou claro que os projetos a serem financiados por esse crédito ‘estariam condicionados a uma **investigação cuidadosa** e à determinação de que tais projetos ‘brasileiros’ contribuiriam de um modo importante ao progresso do nosso (USA) esforço de guerra e à segurança do hemisfério.*’”⁶

Segundo Magdoff, “*o estado de dependência não é sustentado e reproduzido apenas por relações de mercado. É sustentado também pela estrutura política e social de um país dependente.*”⁷

A entrada do Brasil na Segunda Guerra, decretada em agosto de 1942, reforçou as tendências intervencionistas do Estado manifestadas desde a implantação do Estado Novo. As dificuldades crescentes no comércio mundial levaram o governo a extinguir a Comissão de Defesa da Economia Nacional e a criar a Coordenação de Mobilização Econômica, cujo objetivo era organizar a economia de guerra em consonância com os acordos de Washington, comprometendo-se em fornecer matérias-primas e garantindo o financiamento norte-americano para projetos industriais no Brasil.

“*O Brasil é um dos países mais ricos em minerais de toda a América do Sul e também um dos menos desenvolvidos. Há imensos depósitos destes minerais [metalurgia] em bruto e que são*

⁴ Este órgão tinha a função de coordenar a economia norte-americana durante a Segunda Guerra Mundial. No período em pauta foi dirigido pelo vice-presidente Henry Wallace.

⁵ Relatório da Missão Cooke. p. 67.

⁶ Palavras de Jesse Jones, diretor do Federal Reserve Administration. Gerson MOURA. **Tio Sam chega ao Brasil**. p. 62.

⁷ Harry MAGDOFF. **Imperialismo: da era colonial ao presente**. p. 121.

*presentemente, muito importantes ao esforço de guerra das Nações Unidas. Acha-se agora em estudo a possibilidade de expansão da indústria de ferro e aço no Brasil. A Missão não tratará desses problemas, porém, **investigará** as necessidades das outras indústrias de produtos de ferro e aço e procurará determinar o meio pelo qual possam ser supridas pelas fábricas nacionais.”*⁸

João Alberto Lins de Barros foi convidado a presidir o novo órgão, que passou a funcionar como um superministério, com amplos poderes para intervir nas atividades econômicas, especialmente na fixação de preços e salários, na determinação de metas de produção, nos problemas de abastecimento e no planejamento do sistema de transportes. Seu objetivo era o de diminuir os efeitos da guerra sobre a economia nacional. Seu principal problema, a dificuldade de importação.

Diretamente ligada à Comissão, a Missão Cooke produziu um relatório extenso, contendo estudos sobre o uso de aviões de carga e planadores, transporte de superfície, combustível, petróleo, energia elétrica, têxteis, papel, mineração e metalurgia, indústria química, associações comerciais, produção de alimentos, mercados e preços, educação, tradução de livros em português, financiamentos e fontes de crédito industrial, fabricação de equipamento elétrico e mobilização econômica. Produziu também um quadro bastante preciso das condições de trabalho no Brasil.

O problema da industrialização foi analisado, prioritariamente, através do trabalho da Missão Cooke; no caso dos materiais estratégicos foi dada uma ênfase à exploração da borracha; com respeito à atividade econômica estatal foram abordadas as negociações para a criação da Companhia Siderúrgica Nacional.

Em 1940, Jesse Jones, Administrador de empréstimos do Federal Loan Administration, declarou: *“Os Estados Unidos têm muito mais a ganhar concedendo os empréstimos.(...) Eu faria os empréstimos no interesse econômico dos USA e no interesse da defesa nacional. Devemos conceder créditos à América do Sul se desejamos vender nossas mercadorias. Uma das razões pelas quais algumas repúblicas sul-americanas não pagaram seus débitos é que não tinham dinheiro com que pagar.”*⁹

Os levantamentos feitos por esta missão deram aos USA a verdadeira dimensão da capacidade de endividamento do Brasil, bem como o papel a desempenhar na manutenção dos níveis de emprego e na economia dos USA.

Os relatórios I e II da Missão Cooke, devidamente depurados das informações de caráter confidencial, foram enviados ao governo norte-americano em 01 de dezembro de 1942, tendo retornado em 3 cópias distribuídas respectivamente para o Presidente Vargas, João Alberto e Ministro Osvaldo Aranha, em 10 de abril de 1943. Só foi divulgado integralmente pelo governo

⁸ Pontos de estudo da Missão. Tradução feita pela Embaixada Americana no Brasil. [560. 812. (22) (42) –Itamaraty].

⁹ Itamaraty [EC 536/811(22) (20) datado de 09/08/40].

norte-americano em fins de 1948 pois, até então era conhecido apenas em caráter confidencial. O relatório final orientava para uma posição industrializante.

Em seus relatos finais, a Missão Cooke apresentou objetivos que não correspondiam àqueles explicitados nas declarações do governo norte-americano. O relatório sugeria uma série de medidas de curto e longo prazo, ambas destinadas a implementar a indústria brasileira e a produção de guerra. “As(...) de longo prazo (...) iam muito além daquilo que Tio Sam já tinha definido como possível, de modo que elas foram sumariamente rotuladas de um ‘passo atrás’ pelo Departamento de Estado.”¹⁰ A missão Cooke acabou abrangendo mais do que aquilo que lhe fora encomendado. O levantamento das condições brasileiras era uma forma de controle que visava garantir possíveis riscos do endividamento brasileiro, bem como o cumprimento dos acordos em matérias primas interessantes para os USA e de tudo o mais que pudesse representar necessidades de guerra.

Recebido com entusiasmo por empresários e técnicos, o documento confirmava as propostas dos chamados industrialistas. As conclusões da missão técnica foram amplamente utilizadas por Simonsen quando, ao ser criado o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, em 1944, foi introduzida em suas proposições a tese da planificação da economia. Algumas noções posteriormente foram desenvolvidas pela CEPAL, como as de substituição de importações, de dualidade estrutural da economia brasileira e da importância dos choques externos para o avanço do processo de industrialização.¹¹

Chauí comenta sobre a capacidade que os organismos de São Paulo, especialmente o CIESP (1928-1930), tiveram para apoderar-se do aparelho estatal. “A análise do discurso de Simonsen deixa clara a força burguesa, sua capacidade para tomar todos os temas e projetos das oposições e invertê-los ponto por ponto, apresentando essa inversão como um projeto generalizador não só para a classe dominante, mas para toda a Nação. A partir desse projeto, define o que é o Estado e quem deve dirigi-lo.”¹²

Em 03 de dezembro de 1942, a Missão regressa aos USA e João Alberto segue junto. As pesquisas realizadas sugerem que os resultados da Missão Cooke, dentro da proposta esperada por Vargas, foram pequenos porque faltou interesse por parte do Departamento de Estado Norte-americano.

O que se revela neste estudo é que foi feita uma radiografia da economia brasileira visando levantar dados precisos sobre a CSN (de interesse norte-americano), favoreceu a transferência de maquinário obsoleto para a CSN e consolidou o alinhamento do Brasil aos USA, garantindo a transferência de materiais estratégicos para a guerra.

Entre maio de 1941 e janeiro de 1942, Washington assinou acordos (*denominados de acordos preclusos*) com o Brasil, e (...) “a exclusividade por dois anos ficou com o manganês, titânio,

¹⁰ Gerson MOURA. **Tio Sam chega ao Brasil**. p. 65.

¹¹ Francisco CORSI. **Estado Novo, política externa e projeto nacional**. p. 55-67.

diamantes industriais e mica, bauxita e quartzo.”¹³ Como diz Diniz: “*sem os minerais, sem as matérias primas e sobretudo sem combustíveis em abundância não é possível nenhum poderio militar.*”¹⁴

Sob a orientação do Engenheiro Professor Ari Frederico Torres, várias sub-comissões técnicas elaboraram relatórios completos sobre os vários problemas de interesse, reunidos em três volumes, que muito orientaram a Missão Americana. Realmente não havia melhor pessoa para apresentar aos integrantes da Missão Cooke as necessidades que o Brasil enfrentava com o não cumprimento dos acordos americanos sobre a siderurgia.

A noção de dominação vai se mostrar na Comissão Técnica Brasileira que contou com Mariano Ferraz, Glycon de Paiva, Marcio de Mello Franco Alves, Benjamin Soares Cabello e Haroldo Cecil Poland, todos pertencentes, simultaneamente, ao aparato do Estado e com forte influência junto às classes produtoras. Assim, a lista primitiva dos membros da Comissão Brasileira foi se alargando na medida em que se faziam necessárias. Muitos prestaram contribuições técnicas, mas sem a mesma continuidade. O mesmo se deu com a Missão americana.

Segundo informou a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, nenhum dos candidatos teria algum interesse pessoal ou de negócio no Brasil, nem tiveram, no passado, contatos com algum grupo brasileiro. O fato de os documentos darem destaque a esses detalhes, demonstra que, para eles, o fato era significativo. Neste caso, não deixa de ser curioso o fato de Nelson Rockefeller (grupo Rockefeller-Aldrich), responsável pelo Birô na América Latina, ter sido um membro de uma das grandes famílias detentoras de poder e da propriedade de corporações com vastos investimentos na América Latina¹⁵.

Segundo Bandeira,¹⁶ William Clayton e Nelson Rockefeller ocupavam posições de importância no Departamento de Estado. Clayton era um dos sócios da Anderson, Clayton & Cia, que controlava todo o algodão brasileiro. E Nelson Rockefeller além do petróleo, controlava também o café. E seu representante era Berent Friele, (responsável pelo Birô no Brasil) Presidente da American Coffee, o maior comprador de café do país. O que se depreende é que o Brasil estava dominado, submetido ao imperialismo americano.

Tanto o governo brasileiro como o governo norte-americano partiam do princípio de que, através de um incentivo contínuo e equilibrado à produção e da troca de experiências técnicas, seria possível elevar o padrão de vida do povo brasileiro. Com essa mentalidade, pretendia-se abandonar a idéia básica que norteava a divisão do trabalho internacional até o século XIX, através da qual os países mais fracos produziam as matérias primas, para que os mais fortes as transformassem em

¹² Marilena de Souza CHAUI. In: Edgar de DECCA. **O silêncio dos vencidos**. p. 25.

¹³ Mário PEDROSA. **A opção imperialista**. p. 145.

¹⁴ Osório da Rocha DINIZ. **O Brasil em face dos imperialismos modernos**. p. 162.

¹⁵ Mário PEDROSA. **Op. cit.** p. 100.

manufatura. Agora partia-se do princípio de que o comércio internacional se desenvolveria melhor entre nações prósperas, do que entre ricas e pobres.

Dentro desta perspectiva, entendemos que essa missão foi um instrumento de consecução de um projeto hegemônico norte-americano.

O capitalismo industrial cria essencialmente os técnicos, os cientistas, ligados à produção. São esses os intelectuais orgânicos do capitalismo, isto é, ligados intimamente à função produtiva, à função da economia capitalista. Assim, *“os intelectuais do tipo urbano cresceram com a indústria e estão ligados às vicissitudes dessa.(...) e elaboram a execução imediata do plano de produção estabelecido pelo estado-maior da indústria(...). Em sua média geral,(...) os altos intelectuais urbanos se confundem cada vez mais com o estado-maior industrial propriamente dito. Os intelectuais urbanos (...) têm uma relação mais estreita com a produção(...).”*¹⁷

Segundo Vianna,¹⁸ *“em condições de hegemonia, a burguesia solidarizaria o Estado com as instituições dirigentes da ação, da produção e da reprodução dos valores sociais, conformando essa realidade conceitual denominada por Gramsci de Estado ampliado.”*

Outro fator interessante para complementar este entendimento é a atração espontânea que a hegemonia provoca entre os grupos sociais, pois *“a existência da hegemonia pressupõe indubitavelmente que se deva levar em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia deverá ser exercida, e que um certo equilíbrio de compromisso deva ser estabelecido; quer dizer, que o grupo dirigente deva fazer sacrifícios de natureza econômico-corporativa. Mas não há dúvida alguma de que todos os sacrifícios e tais compromissos não podem tocar o essencial, pois se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica.”*¹⁹

Os relatórios I e II, funcionaram como uma cortina de fumaça, para encobrir os verdadeiros objetivos da Missão: acompanhar a implantação da CSN, os Movimentos Sociais, a Capacidade de Mão de Obra, a Lei do Salário Mínimo, a Seguridade Social, a Justiça do Trabalho, o Serviço de Alimentação, a Previdência Social, a Educação e os Sindicatos.

O relatório II-A intitulado Jobs, Freedom and Opportunity composto pela National Association of Manufacturers foi impresso em abril de 1943, enquanto se preparava o II-B sob o título Manpower Assets in Brasil escrito por Robert W. Bruere, Analista Chefe da Missão. Nestes relatórios foram estudados os problemas e soluções necessários à rápida formação de uma massa de trabalhadores industriais, em ambiente tradicionalmente agrícola.

¹⁶ Moniz BANDEIRA. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. p. 297.

¹⁷ Luciano GRUPPI. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. p. 81.

¹⁸ Luiz Werneck VIANNA. In: Luciano GRUPPI. **Op. cit.** p. xiii.

¹⁹ Giuseppe STACCONE. **Gramsci: 100 anos de revolução e política**. p. 93.

Mesmo não tendo em mãos os relatórios II-A e II-B, pudemos explorar a obra **Brazil on the march**, publicada nos USA, por Mr. Cooke, que traz uma abordagem dos assuntos contidos nesses relatórios.

Iniciou-se um período de negligência com respeito à industrialização no Brasil, no qual a ênfase passou para a necessidade de estabilização monetária e, em menor escala, projetos de infraestrutura, essencialmente de transportes e energia. O cuidado norte-americano em evitar qualquer comprometimento oficial com o financiamento do desenvolvimento brasileiro pode ser explicado como uma reação à intensidade das exigências brasileiras quanto à colaboração norte-americana a partir de 1945, sem dúvida estimuladas pelos USA através das Missões Taub e Cooke, mas, principalmente, derivadas da convicção brasileira, militar e civil, de que a colaboração do Brasil no esforço de guerra o tornava legítimo credor dos USA.

Em 1945, ainda eram os militares que tentavam não apenas assegurar a continuidade no uso do equipamento que dispunham sob a forma de Lend and Lease, mas também a colaboração norte-americana para seus planos de expansão, reequipamento e modernização.

A intenção de enviar a Missão Cooke fazia parte da política de boa vizinhança, que seria encerrada com o falecimento do Presidente Roosevelt. Segundo Bandeira, “*a morte de Roosevelt desnudou o caráter agressivamente reacionário do imperialismo norte-americano, mascarado pelo intervencionismo conciliatório do New Deal.*”²⁰ O Presidente Truman não estava mais interessado nesta política, uma vez que os ventos da política mundial tomavam outros rumos.

²⁰ Moniz BANDEIRA. **Op. cit.** p. 300.