



NEW DEAL E ORIGENS DO EXIMBANK*

Thiago Reis Marques Ribeiro**

Resumo: o artigo tem por objetivo apresentar a formação do Export-Import Bank of Washington (Eximbank) no contexto histórico dos primeiros anos do governo Roosevelt e de como esse processo foi determinado pelo conflitos entre diferentes setores das classes dominantes norte-americanas sobre os rumos que seriam tomados o New Deal, especialmente no que diz respeito à política econômica exterior. O Eximbank é uma instituição com fortes relações com o capitalismo brasileiro, sendo a agência responsável por financiar importantes empreendimentos na sua história, como a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), entre outros.

Palavras-chave: Eximbank. New Deal. Franklin D. Roosevelt. Estados Unidos. Capitalismo.

NEW DEAL AND THE EXIMBANK ORIGINS

Abstract: the article has the objective to present the making of the Export-Import Bank of Washington (Eximbank) in the historical context of the first years of Roosevelt's Administration and how that process was determined by the struggles between different sectors of the american ruling classes on the course that would be taken the New Deal, especially on the issues that concerns foreign economic policies. The Eximbank is a institution with strong relations with the brazilian capitalism, being the agency responsible to finance important enterprises on its history, like the building of the "Companhia Siderúrgica Nacional" ("CSN"), the "Companhia Vale do Rio Doce" ("CVRD"), and others.

Keywords: Eximbank. New Deal. Franklin D. Roosevelt. United States. Capitalism.

* Recebido em: 29.06.2016. Aprovado em: 13.09.2016.

** Doutorando no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (PPGH-UFF) e bolsista do CNPq



ORIGENS DO *NEW DEAL*

O conjunto de políticas adotadas pelo governo Roosevelt que é comumente chamado de *New Deal*, não foi um programa previamente elaborado em suas minúcias e isento de incoerências entre os diversos itens particulares que o compõe; muito do que veio a se tornar o *New Deal* foram medidas *ad hoc*, tomadas para dar conta de interesses contraditórios entre si e de problemas práticos que se apresentavam na complicada conjuntura da Grande Depressão. Isso não significa, porém, que esboços e linhas gerais já não viessem sendo traçados antes de Roosevelt assumir o gabinete da Casa Branca.

Um dos exemplos dessas primeiras linhas gerais do que viria a ser o *New Deal* é um memorando enviado a Roosevelt por Louis Faulkner¹, figura ligada às altas finanças de Wall Street, e Adolf Berle Jr.², acadêmico da Universidade de Columbia, ainda no período eleitoral. Nesta correspondência enviada por Faulkner e Berle Jr. – sendo que esse último seria membro de primeira hora do chamado “*Brain Trust*”³ de Roosevelt, junto com Rexford Tugwell⁴ e Raymond Moley⁵ –, após um exposição sobre aquilo que seriam as principais causas da Depressão (em termos gerais, uma explicação de tipo subconsumista), divide-se o programa de ação do futuro governo entre medidas que deveriam ser tomadas imediatamente para combater os aspectos mais graves da Depressão e medidas com um alcance temporal mais longo: entre as medidas imediatas, a essência das recomendações residia na ampliação dos poderes do *RFC*⁶, possibilitando-o oferecer empréstimos para revitalizar a produção nos mais diversos setores; já entre as medidas de longo prazo, o que se propunha era uma verdadeira nova estratégia de acumulação para o capitalismo norte-americano (LEVINE, 1988, p. 65).

No memorando reconhecia-se que de fato a economia norte-americana estava se tornando cada vez dominada por grandes corporações cujo montante de capitais estava cada vez mais concentrado e centralizado, cabendo ao Estado tomar medidas para que esse fato não tornasse a Depressão ainda mais desastrosa – trazendo o espectro de uma possível irrupção revolucionária de fato e mesmo explicitamente. Constata-se que a economia norte-americana era dominada por cerca de 2 mil homens que, além de agirem de forma descoordenada entre si, se encontravam num processo competitivo que poderia ser destrutivo para as partes envolvidas; além disso, tais corporações não tinham grandes responsabilidades para com os seus trabalhadores, consumidores e a comunidade em que se encontravam. A legislação criada para coibir o crescimento dos monopólios, segue o memorando, não resultou em efeitos práticos e nem poderia resultar; portanto, tal legislação deveria ser modificada no sentido de permitir consolidações entre empresas e a formação de monopólios, contanto que aqueles conglomerados interestaduais a dominar mais da metade do mercado fossem submetidos a uma regulação federal. Em traços gerais, essa regulação seria no sentido de estabelecer preços uniformizados, algum controle sobre a emissão de ações e novas fusões dentro de cada setor da economia – especialmente o industrial. Também eram arroladas medidas como seguros para a velhice, doença e desemprego. A justificativa para essas medidas assegurando alguns benefícios para os trabalhadores eram justificados por conta da nova situação social criada pela proliferação dos monopólios.

Em vez de se continuar tentando de forma inútil debelar a formação dos grandes monopólios, a política correta seria não só permitir que esses monopólios se formassem, como também estimular essa formação. Porém, dada a perda de liberdade individual em uma economia dominada por monopólios, impossibilitando na prática que os indivíduos busquem seu bem-estar pessoal pelos seus próprios meios, regulações deveriam ser estabelecidas para garantir esse bem-estar. Em troca da liberdade e do estímulo à formação de monopólios, as grandes empresas monopolistas deveriam concordar em ter uma parte de seus lucros taxada para dar conta desses benefícios mínimos. Era essa a “barganha”, portanto, que deveria ser feita entre o grande capital e os trabalhadores assalariados, na visão do memorando Faulkner/Berle Jr (LEVINE, 1988, p. 66).

Para a implementação de um programa como esse, o apoio do grande capital seria de importância fulcral e trazê-lo para dentro do processo de elaboração e implementação das políticas planejadas ajudaria na conquista desse apoio. Pouco tempo depois, dois outros membros do *Brain Trust* de Roosevelt, Rexford Tugwell e Raymond Moley, elaboraram, em julho de 1932, um memoran-



do para Roosevelt em que é proposta a formação de um conselho econômico diretamente ligado ao Executivo que tivesse a presença de representantes do grande capital norte-americano. Nesse mesmo memorando também é mencionado que a ideia fora apresentada a Henry I. Harriman⁷, presidente da *U. S. Chamber of Commerce (USCC)*, e que ele e a *USCC* apoiariam uma proposta de formação de um conselho desse tipo (Levine, 1988, p. 66.). Tugwell e Moley recomendam que nenhum avanço na formatação de tal conselho econômico se dê sem consultar-se antes a *USCC*, dada a sua importância para a formação da opinião do empresariado. Como se percebe, no que diz respeito a *USCC*, ela já estava *de facto* “aconselhando sobre o conselho”, *i. e.*, sobre o seu desenho e funcionamento. Na opinião dos autores do memorando, este talvez fosse “o mais importante item singular no esquema geral para a reconstrução econômica”, ou seja, garantir que as medidas econômicas a ser tomadas fossem elaboradas de forma afinada com o grande capital e que o governo pudesse contribuir no maior entendimento do empresariado entre si (TUGWELL; MOLEY *apud* LEVINE, 1988, p. 66-7).

Em novo memorando, de agosto de 1932, Berle Jr. insiste na necessidade de regular e unificar os grandes capitais monopolistas. Afirma ele: “Realmente, eles estão no estado político dos barões feudais na França antes de um governo centralizado unificá-los” (BERLE JR. *apud* LEVINE, 1988, p. 67). A comparação com o absolutismo francês não poderia ser mais significativa do tipo de papel que planejava-se para o Estado capitalista norte-americano durante o governo Roosevelt.

Após a vitória eleitoral de Roosevelt em novembro de 1932, alguns pontos do programa a ser implementado pelo governo já ficavam mais claros. Novamente, Berle Jr. envia memorando a Roosevelt enfatizando que o programa de recuperação econômica deveria ter os seguintes eixos: (1) assistência aos agricultores e implementação de algum plano limitando a área que poderia ser cultivada; (2) estabilização das indústrias e dos seus preços através da permissão para fusões desde que fosse garantida o aumento no número de empregos; (3) medidas de assistência aos mais afetados pela Depressão que poderiam vir associadas a um programa de seguro-desemprego; (4) políticas acerca da emissão de moeda, dívida pública, tarifas, taxaço e orçamento (LEVINE, 1988, p. 67-8).

Dessas medidas propostas por seus assessores antes de tomar posse em março de 1933, Roosevelt buscou aplicar algumas delas, o que não significa que mesmo as que buscou implementar tivessem resultados iguais aos previstos. A forma própria das medidas adotadas foram determinadas tanto pelas contingências de cada momento quanto pelas pressões exercidas por interesses contraditórios entre si. As sugestões mencionadas acima em boa parte tomaram forma no projeto do *National Industrial Recovery Act (NIRA)*⁸, que seria aprovado no Congresso – não sem antes passar por uma série de vicissitudes. Como bem aponta Levine, o estímulo maior para a pronta aprovação do *NIRA* e para a inclusão de cláusulas trabalhistas mais abrangentes – sendo a mais significativa a permissão e estímulo à organização sindical – foi o temor da aprovação de um projeto de lei que tinha sido apresentado no governo anterior, mas ainda tramitava no Congresso: a chamada “*Black Thirty Hour Bill*”, que reduziria a jornada de trabalho para 30 horas semanais.

Para o estudo sobre a política econômica exterior adotada pelo *New Deal* a *NIRA* é importante por conta dos grandes poderes que concedeu à presidência para aplicar medidas econômicas de efeitos profundos e de criar novas agências sem precisar passar pelo Congresso. Tanto a política monetária que resultou na saída dos Estados Unidos do padrão-ouro, quanto a própria formação do *Eximbank* – a partir dos poderes que dispunha sobre o *RFC* sobre o uso dos seus fundos, que acabaram sendo usados para compor a maior parte das reservas iniciais do *Ex-Im* –, assim como diversas outras medidas econômicas de grande monta se deram a partir dos dispositivos existentes na legislação do *NIRA* que permitia ao Executivo norte-americano de então uma liberdade de ação muito maior que nos períodos anteriores.

Esse poder acrescido do Executivo também se expressou na quantidade inédita de agências estatais criadas no governo Roosevelt – a chamada “sopa de letrinhas” de Roosevelt, por conta dos acrônimos que denominavam essas agências. Assim como no governo Vargas no Brasil, o governo Roosevelt estabeleceu uma imensa quantidade de órgão federais, com destaque para aqueles que vieram compor um ampliado e complexificado aparato econômico estatal. É verdade que uma parte dessas agências tiveram vida curta, mas esse fato é mais um indício não apenas do caráter experimental das medidas que vinham sendo tomadas nos primeiros anos do governo Roosevelt, mas também da



quantidade de interesses que Roosevelt buscava inserir nos quadros federais com o objetivo de garantir o seu apoio político e a coordenação entre os capitalistas norte-americanos de então.⁹

O *NIRA*, que suscitou a criação do *National Recovery Administration (NRA)*, também possuía alguns dispositivos que autorizavam o presidente a alterar a relação do dólar com o ouro com fins de evitar uma queda generalizada dos preços agrícolas. Esse fato é importante porque, apesar de ser enfatizada a importância do *NIRA* para a economia doméstica norte-americana, uma mudança na relação ouro/dólar, por mais que justificada como medida para favorecer a agricultura doméstica, teria impactos fortíssimos nas relações econômicas exteriores norte-americanas como um todo. Tais dispositivos do *NIRA* foram exatamente os usados para se iniciar o processo de abandono do padrão-ouro em 1933, como dissemos.¹⁰

Como dissemos anteriormente, interesses contraditórios entre si em certos aspectos encontravam-se inseridos no interior do governo Roosevelt; sendo assim, a discussão em torno da política monetária torna possível a observação de parte dessas contradições que atravessavam os agentes presentes no governo. Logo no início do seu governo, Roosevelt criou um grupo de conselheiros que pudessem sugerir medidas em termos de política monetária, sendo que, dentro desse próprio grupo, as posições eram as mais divergentes – além da própria composição desse grupo ter se alterado ao longo do tempo. Além das tradicionais posições em favor da estabilidade monetária e manutenção do atrelamento do dólar ao ouro – o que era defendido pelas posições mais ortodoxas e sensíveis à grande banca de Wall Street –, um grupo de economistas voltados para economia agrária passou a ter presença de destaque no conselho sobre assuntos monetários ligados à presidência.

Esses economistas agrários, mesmo divergindo entre si em diversos aspectos, tinham em comum o ponto de defenderem uma política de aumento dos preços agrícolas. Enquanto alguns defendiam que esse aumento fosse realizado através da desvalorização unilateral do dólar – com compra de ouro pelo governo a preços superiores aos praticados no mercado –, outros achavam que esse aumento deveria ser obtido de maneira negociada com outras potências capitalistas (especialmente a Grã-Bretanha). Outra divergência também se tinha com relação às políticas de limitação da área plantada, reguladas através do *Agricultural Adjustment Administration (AAA)*, entre outras medidas de planejamento da economia agrária – sendo essa política, inclusive, denunciada como “socialismo” e “comunismo” por alguns.¹¹ Seja como for, é importante destacar que figuras oriundas do Departamento de Comércio e do Departamento de Agricultura passaram a ter um peso cada vez maior no “grupo monetário” ao longo dos meses, em detrimento dos agentes oriundos do Tesouro (mais sensíveis a Wall Street e favoráveis à manutenção da vinculação dólar/ouro).

Um daqueles que mantinha-se mais aferrados à visão ortodoxa de recuperação do padrão-ouro e de combate a tendências inflacionárias era Paul Warburg¹², levando-o, inclusive, a entrar em conflitos com Roosevelt. Tais atritos vieram numa crescente culminando no rompimento de Warburg com o governo.¹³ Porém, as medidas efetivamente tomadas por Roosevelt para desvalorizar o dólar através da política de compra de ouro, culminando na saída definitiva do padrão-ouro também não tinham o respaldo de todo o “grupo monetário” de Roosevelt. A preocupação da Presidência era evitar que os preços dos produtos agrícolas caíssem ainda mais e prosseguir com a compra de ouro. Posteriormente, foi implementada uma política de adquirir todo novo ouro extraído no território norte-americano e, por fim, de proibição da posse de ouro por particulares – a não ser para usos artísticos, científicos, entre outros usos. Essa política foi ainda além quando se iniciou a compra de ouro também no mercado internacional, isso através de uma subsidiária do *RFC*, já que existiam limitações legais para o *Federal Reserve* realizar esse tipo de operação. O agente destacado por Roosevelt para executar esse programa – então no *Farm Credit Administration*, mas que posteriormente ocuparia a Secretaria do Tesouro – foi Henry Morgenthau Jr.¹⁴

O que é importante perceber nesse processo de abandono do padrão-ouro e desvalorização do dólar é que os interesses que mais influenciaram essa tomada de decisão foram exatamente os interesses agrários, principalmente os dos produtores de algodão e trigo. Esse fato seria para boa parte da historiografia uma das evidências da fase mais “nacionalista” nos primeiros anos do *New Deal* – situando apenas após o chamado “segundo *New Deal*” (a partir de cerca de 1935) uma postura mais “internacionalista”. Se é inegável o impacto dessas medidas de caráter monetário sobre as relações



econômicas exteriores, estas devem ser relacionadas também com as políticas comerciais tomadas nesse período. Sendo assim, ao se tratar da política comercial – a da ferrenha disputa que também ocorreu nesse campo, sendo as figuras mais representativas de cada lado Cordell Hull e George Peek – é possível ter um quadro mais matizado, pois, se no caso da política monetária aparentemente foram os interesses agrários os que pesaram mais fortemente, no que diz respeito à política comercial os representantes desses interesses (como Peek) *parecem* terem sido derrotados. Nesse sentido, as políticas comerciais mais importantes no que diz respeito às relações exteriores e que foram objeto de intensas disputas foram a criação do *Eximbank* e a aprovação do *Reciprocal Trade Agreement Act* (RTAA). Nessa disputa, porém, aparentemente a posição internacionalista foi a que saiu vitoriosa, com a adoção da linha defendida por Hull de se buscar a liberalização do comércio internacional através de acordos recíprocos com cláusulas-NMF. Tratemos, portanto, mais de perto dessa disputa em torno da política comercial no bojo da qual o *Eximbank* foi criado.

Nos períodos críticos da Depressão, o debate em torno de qual deveria ser a política comercial adotada era um dos que acendia as maiores polêmicas. Além do debate sobre a política tarifária propriamente dita, ideias em torno da realização de operações de *compensação*, *permuta*, entre outras envolvendo, de forma simplificada, a troca bilateral de mercadoria contra mercadoria (sem ou com insignificante intermediação monetária), passaram a ser ventiladas com mais veemência. O caráter compósito das forças sociais que ocupavam o governo Roosevelt também expressava-se nesse debate, existindo posições as mais díspares. Porém, pelo menos na imediatividade da luta política dos primeiros anos do *New Deal*, a aparência é que a posição *internacionalista*, defendida por Hull foi a vitoriosa – em detrimento da posição *bilateralista* defendida por Peek.

As exportações norte-americanas no total da produção econômica responderam por cerca de um vigésimo da produção total em 1929; pode parecer surpreendente que houvesse tanta hesitação em privilegiar medidas mais preocupadas com a recuperação da economia doméstica. De fato, como vimos acima, no que diz respeito à política monetária, venceu a posição que privilegiava a recuperação dos preços domésticos em detrimento da manutenção da vinculação do dólar ao ouro – vinculação essa, segundo se acreditava, forçava uma deflação dos preços domésticos. Porém, no que diz respeito à política comercial propriamente dita, ou seja, no que diz respeito à política tarifária, de acordos comerciais, modalidades comerciais, etc., o assunto tomava uma complexidade maior pois existiam certos setores no governo que acreditavam que o adensamento das relações comerciais via tratados, diminuição de barreiras protecionistas, etc., ajudariam a sustentar a estabilidade política internacional e evitar que novos conflitos pudessem ocorrer. Cordell Hull era também um dos principais divulgadores dessa visão, e de sua posição como Secretário de Estado buscou colocá-la em prática, pressionando o governo e agindo através do Departamento de Estado para que acordos a partir da cláusula-NMF fossem negociados pelos Estados Unidos com o maior número possível de nações (HULL, 1948).

Um dos primeiros episódios dessa disputa foi novamente a Conferência Econômica de Londres, em 1933 – momento esse pouco favorável para o sucesso de uma política multilateralista como a defendida por Hull, já que, além da desvalorização da libra esterlina em 1931, a Grã-Bretanha (fundamental em uma estratégia de reconstrução dos laços econômicos internacionais naquele momento) também tinha recentemente assinado acordos de preferências comerciais com os países do *Commonwealth* (Ottawa, 1932) e com a Argentina (ROCA-RUNCIMAN, 1933). Esses acordos de preferências comerciais assinados pela Grã-Bretanha com esses outros países envolviam não apenas a suspensão de tarifas protecionistas, mas também o estabelecimento de cotas recíprocas de certas categorias de mercadorias que cada país se comprometeria a adquirir por ano. Ou seja, tratava-se exatamente do oposto do que prescreveria uma política multilateralista como a defendida por Hull.¹⁵ Além disso, não havia homogeneidade entre as posições defendidas entre os membros da delegação norte-americana presente na Conferência de Londres. Não seria nesse momento, portanto, que Hull e os partidários de uma política comercial liberal obteriam as suas primeiras vitórias.

O principal opositor de Hull, George Peek, nos primeiros meses do governo Roosevelt encontrava-se instalado no *Agricultural Adjustment Administration*, agência estatal criada a partir da aprovação do *Agricultural Adjustment Act* – legislação cuja formulação o próprio Peek participara com destaque. Como mencionamos acima, Peek rompera com o Partido Republicano após a sua relutância



em implementar políticas de sustentação do preço dos produtos agrícolas e de estabelecimento de barreiras protecionistas também para esses produtos. A experiência de Peek nos anos de guerra na *Economic War Board* fez com que ele defendesse a permanência também para os períodos de paz dos mecanismos de sustentação dos preços, de subsídios, de operações de permuta direta de mercadorias, entre outras medidas comerciais aparentemente pouco ortodoxas. O projeto de lei *McNaury-Haugen* era a maior expressão dessa política e fora apresentada algumas vezes nos governos republicanos e nunca sancionada pela presidências – com veementes protestos de Peek. A importância política de Peek era apreciada por Roosevelt que buscou através dele angariar para a sua campanha eleitoral e para o seu governo o apoio dos setores rurais descontentes com a falta de assistência ao campo dos governos Republicanos. Daí a sua nomeação para o AAA, apesar das contradições com outros membros dessa mesma agência e de outras também voltadas para a recuperação da economia rural.¹⁶

Como mencionamos acima, Rexford Tugwell era um dos mais fervorosos defensores do planejamento econômico nos Estados Unidos e seu campo de estudo principal era exatamente a economia rural. O AAA era uma das agências criadas por Roosevelt naqueles anos que mais ativamente deveria exercer essa política de planejamento, na visão de Tugwell. Apesar disso, Peek, que estava instalado nessa mesma agência, era contrário ao planejamento estatal na economia rural. Achava que a coordenação da produção rural (especialmente a política de controle de preços) deveria se dar através dos próprios agentes privados entre si. Além disso, Peek era contrário ao método de elevação dos preços agrícolas através da limitação da área plantada – no qual o governo pagaria um subsídio por acre que fosse deixado inculco. A quantidade de contradições que Peek foi acumulando com outros membros das agências estatais voltadas para produção rural – assim como algumas grandes companhias processadoras dessa produção, que discordavam em estabelecer preços mínimos – levou à sua demissão do AAA em dezembro de 1933. Pouco tempo depois, porém, Roosevelt o nomeou como *Special Adviser on Foreign Trade (SAFT)*, garantindo um cargo para Peek em seu governo e o seu apoio político.¹⁷

O que fica claro do debate sobre a política comercial nesse primeiros anos é o peso que os interesses agrários tinham nesse tema. Apesar de ter ocorrido um grande aumento nas exportações de bens manufaturados – especialmente de bens de consumo duráveis – no final da Primeira Guerra e nos anos imediatamente seguintes, os produtos agrícolas eram os que mais tradicionalmente dependiam do setor externo – em especial o algodão, mais ainda que o trigo, cuja produção ainda tinha parte considerável consumida no mercado interno. Além disso, esses produtos sofriam mais com a oscilação de preços no mercado mundial, dadas as características da formação de preços desses produtos primários. Portanto, o sucesso da política “livre-cambista” defendida por Hull dependia de encontrar alguma forma de atender os setores agrários – o que acabou acontecendo via favorecimento dos produtores maiores em detrimento da bancarrota dos menores, isso sem falar do imenso desemprego que grassou entre os trabalhadores rurais meeiros – e derrotar as posições mais radicalmente autárquicas e bilateralistas em termos de comércio exterior.¹⁸ Na verdade, o próprio *Eximbank* – cuja origem trabalharemos na próxima seção – foi fundamental para conseguir o apoio desses setores agrários através dos créditos de curto prazo destinados, na maior parte, para o escoamento dos excedentes agrários.

O ano de 1934 é aquele em que a visão multilateralista de Hull alcança as suas primeiras vitórias. A maior expressão dessa vitória foi a aprovação do *Reciprocal Trade Agreement Act (RTAA)*, em 12 de junho de 1934. De acordo com essa legislação, o Executivo ganhava autonomia para firmar acordos comerciais com outros países com reduções de tarifas de até 50% sem precisar passar tais acordos pelo Congresso – desde que os países com os quais se firmasse o acordo também efetuasse reciprocamente reduções em suas taxas.¹⁹ Munido desses poderes, o Executivo dará carta branca para o Departamento de Estado iniciar tratativas diplomáticas com o objetivo de firmar acordos recíprocos no espírito do RTAA.

A aprovação dessa legislação foi encarada como um duro golpe por Peek – que então acumulava sua função como *Special Adviser on Foreign Trade* com a de Presidente do recém-criado *Export-Import Bank of Washington* – na verdade, acumulava a presidência dos dois *Ex-Im's* criados em 1934, conforme veremos mais à frente. Segundo Peek, os Estados Unidos cometiam um grave erro ao abrir mão do seu poder barganha comercial em um momento em que os principais países capitalistas protegiam suas economias com barreiras protecionistas.²⁰ Importante destacar que nesses anos, de sua posição



no *Eximbank* Peek buscou desenrolar negociações com o governo da Alemanha envolvendo a venda de algodão em que moeda bloqueada seria usada como pagamento – moeda essa que só poderia ser usada para a compra de mercadorias alemãs. Esse esquema de pagamento é muito similar àquele praticado entre Brasil e Alemanha na segunda metade dos anos 1930.

Porém, após veemente intervenções junto à presidência, mais uma vez capitaneadas por Hull, foram abandonadas essas tratativas com a Alemanha.²¹ Portanto, com cada vez menos espaço dentro do governo Roosevelt, com a relativa falta de atividade do *Eximbank* em seus primeiros meses de funcionamento – muito por conta da indefinição acerca dos rumos que tomaria a política comercial exterior dos Estados Unidos –, em dezembro de 1935 ocorre a demissão de Peek dos seus cargos no governo e a sua ida para a oposição. Inicia-se, portanto, uma segunda fase – ou um segundo *New Deal*, como quer parte da historiografia –, em que questões de ordem internacional passam a ter uma atenção maior da Administração Roosevelt do que nos primeiros anos de governo. Se essa virada redundou em oposição de figuras como Peek, por outro lado também ajudou o governo a angariar o apoio de outros setores capitalistas que viam com extrema preocupação as medidas favorecendo a sindicalização dos trabalhadores urbanos e o estabelecimento dos principais eixos de um sistema de seguridade social (a partir de 1935).²²

ORIGENS DO EXIMBANK

Os antecedentes do *Eximbank*, assim como outras medidas de controle e coordenação da produção implementados durante o *New Deal*, também devem ser buscados nos idos da Primeira Guerra Mundial. Nos anos do conflito fora criado nos Estados Unidos o *War Finance Corporation*, cujo capital disponível para operações montava em cerca de 500 milhões de dólares – todo ele subscrito pelo governo. O objetivo dessa agência era fornecer crédito comercial de até 5 anos aos exportadores que naqueles anos de guerra não estavam conseguindo obter empréstimos em magnitude e termos razoáveis dentro dos canais bancários privados – situação bem similar a vivenciada pelos exportadores nos anos da Grande Depressão. Essa experiência pioneira, porém, teve vida curta: tendo sido criada em abril de 1918, o *War Finance Corporation* foi liquidado em 1 de janeiro de 1925 – apesar de até 1938 ainda subsistirem alguns negócios antigos pendentes e certos pagamentos a receber (TRUNDLE JR., 1950).

Durante os anos 1920, com a busca de restabelecer posições no mercado mundial, foram países europeus e o Japão que avançaram na formatação de instituições creditícias destinadas a apoiar a exportação de mercadorias, especialmente através de fornecimento de seguros para as transações comerciais e concessão de crédito de longo prazo. Nos anos que antecederam a fundação do *Eximbank*, o exemplo dessas instituições de crédito comercial europeias e japonesas foram frequentemente mencionados como formas bem sucedidas de promover as exportações.

Outro fato de grande importância para origem do *Eximbank*, foi o retorno da atividade comercial entre Estados Unidos e *União Soviética* nos anos 1920 – pois o *Eximbank* em sua origem foi pensado para financiar o comércio com a economia soviética. Apesar disso, o não reconhecimento diplomático do governo norte-americano opunha uma série de barreiras ao desenvolvimento ainda maior desse comércio nos anos 1920. Além das razões econômicas alegadas – o não reconhecimento das dívidas do governo czarista, a nacionalização de propriedades estrangeiras, entre outras razões –, existia o fato político básico de, pelo menos formalmente, o Estado soviético assumir como seu compromisso o apoio à derrubada revolucionária dos regimes capitalistas no mundo e à construção do socialismo. No que diz respeito aos débitos do governo czarista, apesar de serem de pequena monta, estes, segundo Hoover, eram problemas de princípios aos quais os Estados Unidos deveriam estar sensíveis, já que tinham tornado-se uma nação credora frente aos outros países do mundo (BECKER; MCCLENAHAN JR., 2003). Essa opinião da presidência era compartilhada pela grande maioria dos agentes do Departamento de Estado, que, inclusive, viam com reprovação aqueles capitalistas que se arriscavam nesses negócios.

Esses constrangimentos políticos dificultavam, mas não bloqueavam totalmente as relações econômicas Estados Unidos-União Soviética – e afirma-se constrangimentos *políticos* porque outros países encontravam sérias dificuldades em efetuar os pagamentos de suas dívidas de guerra, chegando,



inclusive, a realizar *default* desses serviços e não sofriam o mesmo tratamento que era dispensado à União Soviética. Os dados permitem observar que após o fim da *Guerra Civil* na União Soviética e a sua recuperação econômica, o comércio entre os países experimentou um considerável aumento, sendo esse aumento ainda maior nos primeiros anos da Grande Depressão.²³

Apesar da posição majoritária dos governos anteriores a Roosevelt de não reconhecer diplomaticamente a União Soviética, o governo não interferiu nos agentes privados que buscaram realizar negócios naquele país. Os casos mais emblemáticos de negócios realizados por norte-americanos com os soviéticos foram os realizados por W. Averell Harriman²⁴ em 1925, que envolvia a exploração de minas de manganês, por Percival Farquar em 1928, que envolvia pequenas siderúrgicas e minas de carvão e ferro (USA, 1943)²⁵, e, talvez o caso com maiores repercussões, a assinatura em maio de 1929 por Henry Ford de um acordo de cooperação para a construção da indústria automobilística soviética – inclusive com o envio de missões técnicas com o intuito de treinar a primeira geração de operadores dessas plantas industriais.²⁶

Outros homens de negócios também tentaram obter alguma parcela do mercado soviético. Tais capitalistas, como meio de conseguir mais facilidades nos negócios com a União Soviética, criaram nessa década diversas associações civis, como a *American Commercial Association to Promote Trade With Russia* – criada em 1919 para suprir o vácuo deixado pela *American-Russian Chamber of Commerce*, ainda indecisa sobre como relacionar-se com a economia soviética após a Revolução de Outubro – e a *Allied American Corporation*, criada com o objetivo de fazer as vezes de câmara comercial até a renovação da *American-Russian of Commerce*.²⁷ O *Chase National Bank of New York*, que tinha perdido dinheiro com as nacionalizações, procura nesses anos organizar junto a outras instituições bancárias norte-americanas negócios em comum para conceder créditos para as operações comerciais soviéticas, revendo a sua posição dos anos logo imediatamente após a Revolução de Outubro.

A partir de 1928 e o anúncio do Primeiro Plano Quinquenal pelo governo soviético, aumentou a expectativa de muitos empresários norte-americanos por novos negócios – especialmente no tocante a bens de produção (e de fato ocorreu o aumento na aquisição de bens desse tipo no âmbito do Plano). Porém, já naquele momento, o que se apresentava como um dos maiores impeditivos eram os canais inadequados de financiamento disponíveis nos Estados Unidos – enquanto outros países, como a Grã-Bretanha e a Alemanha, forneciam créditos mais vantajosos para esses negócios.

Pelas razões apresentadas acima e por outras, cresce nos Estados Unidos a pressão para que se reconhecesse diplomaticamente a União Soviética. Porém, a resistência dos agentes dos governos Republicanos em iniciar o processo de entendimento diplomático nunca foi dobrada – mesmo depois de países como a Alemanha e a Grã-Bretanha já terem efetuado esse reconhecimento.²⁸ Apenas após quase três anos de Depressão devastadora e com a vitória de Roosevelt é que o reconhecimento se concretizou – reconhecimento esse que Roosevelt já na campanha eleitoral anunciara que faria.

Voltando a tratar das relações comerciais norte-americanas com um todo, o período da Grande Depressão será decisivo para que avance tanto as pressões no sentido do reconhecimento da União Soviética e do apoio mais decisivo às relações econômicas com aquele país, quanto no sentido de criar uma instituição financeira governamental que pudesse apoiar às exportações norte-americanas de forma geral.

Já em 1931, a entidade civil *National Foreign Trade Council (NFTC)* advogava a criação de um programa abrangente de estímulo às exportações – o que envolveria, tanto o apoio ativo do Departamento de Estado na exploração de novas oportunidades através dos canais diplomáticos, quanto a formação de uma agência de financiamento ao comércio exterior nos moldes daquelas criadas pelos países europeus e pelo Japão. Ainda no governo Hoover, pouco depois de ter sido criado o *RFC*, em 22 de janeiro de 1932, alguns representantes da *American Manufacturers Foreign Credit Exchange* reúnem-se com representantes do governo para discutir maneiras de estimular as exportações fornecendo crédito a compradores estrangeiros e auxiliando em casos em que os exportadores encontrem demoras para conseguir o pagamento por causa da escassez de divisas nesses países.

É anunciado logo depois pelo Senador Duncan Fletcher, da Flórida, que estava em estudo a formação de uma instituição financeira que teria as seguintes características: (1) financiamento de exportações com prazo de até 12 meses; (2) a cobertura de apenas novos embarques; (3) a concessão



de crédito condicionado a apresentação de garantias por parte dos norte-americanos; (4) o trabalho do *RFC* em todos esses projetos, além de seu empenho em debelar problemas envolvendo escassez cambial em outros países (Trundle Jr, 1950, p. 13). Após esse anúncio, o item que causou maiores preocupações foi aquele tratando das garantias necessárias para a realização das operações de crédito. Além de não ficar claro o que seria aceito como garantia, muitos empresários já tinham colocado boa parte dos seus ativos como garantias para levantar empréstimos objetivando conseguir sobreviver aos anos de Depressão.

Outro anúncio feito ainda no governo Hoover foi a formação de uma seção do *RFC* que pudesse financiar a exportação de excedentes agrícolas – isso nos últimos meses de seu governo. Em 4 de dezembro de 1932, quando já se sabia o resultado das eleições que deram a vitória para Roosevelt, foi formada uma comissão chamada *Joint Committee on Foreign Exchange Relations*, que não tardou a apresentar cinco pontos principais que deveriam compor um programa de recuperação do combalido comércio exterior norte-americano: (1) indicar um grupo que pudesse fazer estudos mais aprofundados sobre os problemas enfrentados pelo comércio exterior; (2) fornecer créditos e adiantamentos sobre fundos bloqueados no exterior por falta de divisas; (3) realizar operações comerciais de compensação para promover as exportações; (4) pressionar através do Departamento de Estado os países que estivessem realizando controles cambiais para que suspendessem tais controles²⁹; (5) estabelecimento de um departamento para estudar as agências existentes em outros países voltadas para o financiamento das exportações.

Conforme seguiam os debates, a situação das exportações tornava-se ainda piores – ainda mais com o anúncio, pela *American Foreign Credit Underwritres Inc.* de que cessaria as suas operações de seguros para o comércio exterior. Esse fato fez com que os interesses exportadores organizados apresentassem novas reivindicações, especialmente no tocante ao fornecimento do serviço de seguros por uma agência estatal, à aceitação de notas comerciais pelo *RFC* para a realização de adiantamentos³⁰, à disponibilização de créditos de médio e longo prazos e, finalmente, a criação do *Export Finance Corporation*. A ideia era que essa agência tivesse um capital de cerca de 3,5 bilhões de dólares, formado por grandes capitais norte-americanos e pelo governo. Pouco depois, o *NFTC* acrescentou a reivindicação de que fosse feita uma emenda na legislação que criara o *RFC* no sentido de permitir que essa agência descontasse notas comerciais *sem cobertura* em até 75% sobre o seu valor de face – já que países como a Grã-Bretanha, França e Alemanha vinham realizando operações desse tipo sem sofrer grandes prejuízos. Novamente, aqui o exemplo apontado era o de instituições formadas na época da Primeira Guerra, no caso, o *War Risk Insurance Corporation*. Além disso, reivindicava-se que o *RFC* passasse a descontar também notas comerciais sobre exportações de bens industrializados, não apenas de bens agrícolas – pois, segundo *NFTC*, não existiriam razões para discriminar esses produtos.

Com a posse do novo governo, as expectativas sobre o que poderia ser feito para promover as exportações através de uma agência de crédito ao comércio exterior aumentaram ainda mais – assim sobre como iria impactar sobre as oportunidades de negócios o reconhecimento diplomático da União Soviética. Como veremos, essas duas demandas – a de facilitar o comércio EUA-URSS e a de criar uma instituição de crédito para a exportação – se encontrariam no contexto da criação do *Eximbank*.

O reconhecimento diplomático da União Soviética foi sucedido de tentativas de se firmar algum tipo de acordo comercial; porém, era perceptível que a falta de canais adequados de financiamento – impossíveis nos meios privados daquele contexto de baixa econômica – era um empecilho ao desenvolvimento desse comércio. Por esse motivo, quando em meados de 1933, em meio ao processo de negociação do reconhecimento diplomático, é concedido um crédito de 50 milhões para a China adquirir trigo, houve muitos protestos por conta da manutenção das dificuldades em conceder financiamento para os soviéticos – já que eles estariam em condições melhores para efetuar os pagamentos que os chineses naquele momento. Chegou-se a aventar a realização de operações de compensação, mas essa ideia foi logo abandonada, justificando-se as dificuldades de organização e administração.

Ainda em meados de junho de 1933, a *Amtorg* anunciou o seu interesse em créditos do *RFC* para adquirir até 3 milhões de fardos (“*bales*”) de algodão, além de uma certa quantidade de maquinário agrícola. O principal problema apresentado pelo Departamento de Estado e pela Casa Branca foi no tocante ao tipo de garantias que a *Amtorg* poderia oferecer para essa operação. Quando, em 3 de julho



de 1933, foi anunciado um empréstimo de 4 milhões de dólares aos soviéticos para a aquisição de algodão, as garantias ficaram por conta do banco estatal soviético. O pagamento seria feito através de 30% em dinheiro vivo e o restante em um ano à taxa de 5%. Apesar dos agentes soviéticos buscarem por créditos para maiores compras – no caso, metais e maquinário –, os estatutos do *RFC* limitavam os empréstimos apenas para matérias-primas. Os exportadores de algodão também concordaram em cobrir com garantias 25% da transação. *Jesse Jones, Chairman* do *RFC* naqueles anos teve de se esforçar para sustentar que não se tratava de um empréstimo propriamente – objetivando fugir das críticas daqueles que achavam que nenhum empréstimo deveria ser dado aos soviéticos antes que o problema dos débitos do governo czarista fossem resolvidos.

A *Amtorg* continuou procurando por financiamento do *RFC* e, em 16 de janeiro de 1933, tentou obter créditos de 50 a 75 milhões de dólares, mas os termos deveriam ser melhorados, ou seja, menos pagamento em *cash*, menores taxas e prazos mais longos. O objetivo era novamente adquirir algodão. O que de fato acabou sendo negociado nessa ocasião foram créditos de 18 milhões – acrescidos de cláusulas que impediam os soviéticos revender o algodão sem permissão dos Estados Unidos – dado o esquema de controle de preços que se estava buscando implementar (TRUNDLE JR., 1950).³¹

Em dezembro de 1933, finalmente, foi anunciado que um dos planos que estava sendo cogitado para financiar as exportações norte-americanas para a União Soviética era a criação de uma instituição com capital de 200 milhões de dólares, dos quais 100 milhões seriam subscritos pela *RFC* e o restante por exportadores interessados em explorar o mercado soviético – além do próprio governo soviético. A ideia era que uma parte do valor de face das notas comerciais apresentadas para desconto pelos exportadores fossem retidas para a capitalização do banco, além de reter os primeiros 40 milhões de dólares de exportações dos soviéticos para os Estados Unidos por até dois anos com o objetivo de fornecer os fundos com que operaria esse banco. Como podemos perceber, a ideia era formar um banco quase que de forma associada com o governo soviético, apesar da clara preponderância dos Estados Unidos.

No contexto dos anúncios desses planos acerca da formação dessa nova instituição financeira, algumas associações que estavam interessadas em ter seus interesses atendidos nessa nova instituição passaram a se mobilizar ainda mais. A *NFTC*, a *American Manufacturers' Export Association (AMEA)*, o *Council on Inter-American Relations*, entre outras associações, formaram um comitê para discutir o assunto da nova instituição financeira. Outras associações foram se aproximando do comitê, como a *Russian-American Chamber of Commerce* e a *National Association of Manufacturers (NAM)*, buscando participar de forma mais organizada nas discussões sobre a nova instituição (Becker e McClenahan, 2003, p. 19).

A proposta apresentada por esse comitê de associações empresariais, em janeiro de 1934, buscava ampliar o escopo da instituição, habilitando-a a realizar operações com outros países. O que pretendia-se que fosse o *National Foreign Trade Bank* teria capitais de 25 milhões subscritos pelo *RFC* e mais 5 milhões subscritos por exportadores. Apesar de ser planejada a participação do governo, a ideia era que a instituição fosse majoritariamente, se não totalmente, administrada por agentes do setor privado. Apesar do comitê julgar que os agentes privados estariam mais inteirados das necessidades da indústria e da agricultura, a presença do Estado era fundamental, pois um dos maiores problemas enfrentados pelos exportadores – os créditos bloqueados em outros países – acabariam demandando negociações entre governos. A ideia era que a agência também pudesse emitir seguros e ajudar resolver disputas em torno de investimentos estrangeiros, créditos, acordos de negócios, entre outros contenciosos entre capitalistas. O comitê justificava a importância dessa medida apontando que muito do encolhimento de 69% que ocorrera desde 1929 nas exportações se devia ao fato dos exportadores serem forçados a rejeitar negócios por causa da falta de facilidades na intermediação financeira. Além disso, dos 12 milhões de desempregados existentes em 1934, cerca de 14% encontravam-se nessa situação por causa da redução nas exportações, na opinião do comitê (TRUNDLE JR., 1950; BECKER, MCCLENAHAN, 2005; EXPORT-IMPORT BANK OF WASHINGTON, 1935).

O comitê afirmava que o total dos saldos de exportações norte-americanas bloqueados em mais de 36 países chegava a cerca de 350 milhões de dólares – sendo da alçada da instituição proposta dar conta da liquidação desses saldos, pelo menos do ponto de vista imediato dos exportadores –



ficando a cargo dos agentes da nova instituição buscar pelo pagamento desses saldos junto às autoridades desses países. Afirmo o comitê que existe uma grande quantidade de pedidos em suspenso para a compra de bens de capital e que tais oportunidades seriam perdidas caso não se provesse uma intermediação financeira adequada. Existia outra vantagem importante de uma instituição como essa, que seria exatamente o fato de seus benefícios não serem dependentes diretamente de mudanças na política tarifária.

Quem liderou os trabalhos desse comitê de associações de empresários foi uma figura que se tornaria bem conhecida das autoridades e empresários brasileiros: *John Abbink*, que nessa época era vice-presidente e diretor geral da *Business Publishers International Corporation*. Abbink viria chefiar em 1948 a missão de estudos econômicos sobre a realidade brasileira que ficou conhecida como *Missão Abbink*.³² Além de Abbink, outras figuras importantes nesse comitê eram *H. P. Barrand* (banqueiro), *Henry P. DuBois* (da *Motors Export Corporation* e membro da AMEA) e *E. P. Thomas*, presidente do *NFTC* (LOGERMAN, 1950).

Uma instituição que facilitasse o crédito para exportação talvez fosse a política mais importante para esse grupo de empresários para recuperar o dinamismo do comércio exterior norte-americano. Portanto, a formação de um banco como viria a ser o *Eximbank* estava longe de ser algo sem importância para esses capitalistas, pois além de conceder o crédito necessário para expandir os negócios, ainda conseguiria dar conta do problema que era dos mais graves nas relações comerciais entre as economias naqueles anos, *i. e.*, os saldos bloqueados por falta de câmbio.

Como veremos, essas reivindicações do comitê formado por diversas associações civis empresariais foram parcialmente atendidas – pelo menos imediatamente. Como mencionamos acima, a indefinição da política comercial e econômica exterior como um todo que seguiria o governo Roosevelt ainda permanecia de pé em muitos aspectos importantes, haja vista a contenda nesse tema envolvendo Peek e Hull. Pelo menos na conjuntura mais imediata, o que acabou suscitando a criação do *Eximbank* foi mesmo as negociações comerciais com os soviéticos – apesar de estudos mais abrangentes já estarem sendo realizados. Portanto, o governo buscava dar conta simultaneamente do problema específico do comércio com a União Soviética e do comércio exterior como um todo.

A instituição financeira que de fato primeiramente foi criada por Roosevelt para estender crédito para a exportação e a receber o nome *Export-Import Bank*, foi estabelecida através da *Executive Order 6581*, publicada em 2 de fevereiro de 1934. O texto do documento vinha sendo elaborada por uma equipe ligada diretamente ao Executivo, formada por figuras como *William Bullit*³³, primeiro embaixador dos Estados Unidos na União Soviética, *Stanley F. Reed*, promotor geral do *RFC*, *R. Walton Moore*, Secretário Assistente de Estado e *Robert Kelley*, o mais experiente dos especialistas em União Soviética do Departamento de Estado. Kelley, que anteriormente fora contra o reconhecimento da União Soviética, dada a nova linha adotada pelo governo com relação àquele país, passa a ter a opinião de que a existência de um banco estatal poderia ajudar os Estados Unidos a ganhar confiança junto aos soviéticos e facilitar a negociação dos pagamentos das dívidas contraídas pelo governo czarista. Além disso, com a centralização dos créditos concedidos por uma instituição estatal só seria evitado que as companhias de comércio soviéticas conseguissem jogar os exportadores norte-americanos uns contra os outros no processo de barganha (BECKER; MCCLENAHAN, 2003). Ironicamente, eram os norte-americanos, nesse caso, que tentavam coibir a livre negociação comercial.

Bullit acompanhou todo o processo de preparação do documento criando o banco, cujos rascunhos iniciais também foram preparados por dois advogados, entre eles, *Warren Lee Pierson*, então no *RFC* e posteriormente presidente do *Eximbank*. Após uma revisão realizada por agentes do Tesouro, a *Executive Order* preparada para a assinatura de Roosevelt tinha no local do nome um espaço em branco, que Roosevelt preencheu escrevendo *Export-Import Bank of Washington*, batizando a nova agência estatal.³⁴

Charles Trundle Jr., o autor de uma obra sobre o *Eximbank* que por muito tempo foi uma das poucas referências sobre o tema, definiu a origem do Banco como “um filho resultante de um casamento de conveniências”, referindo-se ao movimento de reaproximação diplomática e econômica entre os Estados Unidos e a União Soviética. O que ficará claro é que esse “filho” resultante desse casamento logo seria adotado para outras finalidades que não o financiamento do comércio entre esses dois países.



Após a ordem executiva criando o primeiro *Eximbank*, a formação do seu fundo se deu através da subscrição de 10 milhões de dólares em ações preferenciais pelo *RFC* e 1 milhão de dólares em ações comuns cuja subscrição foi autorizada pelos Secretários de Estado e de Comércio de acordo com as disposições referentes ao *NIRA* – que criara um fundo totalizando 3,3 bilhões de dólares para a recuperação da economia norte-americana como um todo sobre os quais o Executivo podia dispor sem precisar da autorização do Congresso –; portanto, uma parte ínfima desse total (*Export-Import Bank of Washington*, 1934, p. 1-2).³⁵ Na verdade, a própria criação do *Eximbank* como um todo se deu a partir dos poderes conferidos à presidência pelo *NIRA*, o que atesta o fato de sua criação não ter tramitado no Legislativo, mas ter sido realizada diretamente por uma medida do Executivo. Se, por um lado, esse fato demonstra os poderes majorados da presidência naquele período, por outro aponta para um limite, pelo menos num primeiro momento, para o funcionamento do Banco – pois as disposições do *NIRA* conferindo autoridades especiais à presidência expirariam em junho de 1935, apesar do funcionamento do *Ex-Im* ser previsto inicialmente para no mínimo 10 anos. O Banco foi criado sob a legislação do distrito de Columbia, em Washington, para se evitar as limitações do *Edge Act* acerca da concessão de créditos comerciais para países estrangeiros.³⁶ Daí o seu nome inicial ser *Export-Import Bank of Washington* – nome esse que seria alterado décadas depois para *Export-Import Bank of the United States*.

Esse primeiro *Ex-Im* fora pensado para tratar exclusivamente dos negócios com a União Soviética; a ideia aventada nesses primeiros momentos foi a de criar um *Ex-Im* para cada país a comerciar com os Estados Unidos – ideia essa que foi parcialmente posta em prática por alguns meses, dado que, como veremos, pouco tempo depois foi criado o segundo *Eximbank* para operar com Cuba. Posteriormente essa ideia de criar um *Ex-Im* para cada país foi abandonada, pois temia-se que constrangimentos diplomáticos pudessem aparecer junto aqueles países que não tivessem uma agência similar criada para apoiar o seu comércio com os Estados Unidos.

A criação do *Eximbank* foi encarada de forma ambígua pelos exportadores norte-americanos; se por um lado viam com bons olhos a criação de uma instituição similar àquela criada por outros países para estimular suas exportações – demanda que vinham apresentando desde fins da década de 1920 –, por outro não foram bem sucedidos no seu intento de inscrever na organização do banco uma diretoria com ampla presença de representantes diretos da comunidade empresarial – dado que o *Board of Trustees* do *Eximbank* era todo ele formado por agentes do governo – tanto agentes oriundos do Departamento de Estado (que dariam mais ênfase a fatores políticos em suas decisões) quanto figuras nomeadas por razões ligadas a negociações políticas internas (como foi o caso de Peek, que após sua demissão do *Agricultural Adjustment Administration*, foi alocado na presidência do *Ex-Im*, acumulando essa função com a de *Special Advisor on Foreign Trade*) (Becker e McClenahan, 2003, p. 20). A ocupação dos quadros mais importantes do Banco com figuras do Departamento de Estado e com outras próximas a Peek mostrar-se-ia demasiado contraditória para permitir que a agência atingisse seu pleno funcionamento – lembrando que o Secretário de Estado Cordell Hull era adversário de Peek na disputa em torno da política comercial que os Estados Unidos deveriam adotar. Esse fato se expressou na inatividade desse primeiro *Eximbank* nos seus primeiros meses de funcionamento. Porém, essa não seria a única razão dessa inatividade.

Apesar dos avanços nas relações com a União Soviética – o que atesta o seu reconhecimento diplomático e a própria criação do primeiro *Ex-Im* –, as negociações em torno de um possível acordo comercial e sobre a concessão de créditos que pudessem expandir o comércio entre os dois países encontrariam ainda muitos obstáculos. O principal deles dizia respeito ainda aos débitos contraídos pelo governo czarista durante a Primeira Guerra Mundial; enquanto alguns, como Kelley, acreditavam que um acordo com os soviéticos poderia ajudar a obter os pagamentos referentes a tais débitos, outros achavam que esses pagamentos deveriam ser feitos antes de se voltar a discutir a concessão de empréstimos. Os agentes soviéticos chegaram a concordar em realizar algum pagamento referentes a tais débitos – pelo menos assim afirmou o embaixador Troyanovisky ao embaixador William Bullitt e a Kelley, esse último responsável no Departamento de Estado pelos assuntos ligados ao leste europeu. O problema maior era sobre o montante total a ser pago, os prazos e a taxa de juros (USA, 1952). As negociações tornaram-se ainda mais complicadas quando em abril de 1934 foi aprovada o *Johnson*



Act, legislação que proibia cidadãos norte-americanos de oferecer créditos a países em *default* com os Estados Unidos.³⁷ Além disso, a presidência do primeiro *Ex-Im* na figura de George Peek desde março já vinha seguindo a diretriz de não realizar nenhum empréstimo até que o assunto dos débitos russos pré-revolução fossem resolvidos. Ainda se tentou por alguns meses chegar a algum entendimento, mas em meados de 1935, já era percebido por autoridades de ambos os lados que seria difícil chegar a um acordo.

Portanto, o “filho de um casamento de conveniências”, *i. e.*, o primeiro *Eximbank* não realizou nenhuma das operações para as quais fora criado; sendo assim, em abril de 1935 o primeiro *Ex-Im* foi fundido com o segundo *Eximbank* – criado em março de 1934 para realizar operações com Cuba. De fato, empréstimos foram concedidos aos soviéticos nos anos 1930, mas foram de pequena monta e por outros canais alheios ao *Eximbank*. Apenas no contexto da Segunda Guerra que créditos mais vultosos foram concedidos à URSS, sob o esquema do *Lend-Lease*, para a aquisição de armamentos e de outros bens necessários ao esforço econômico de guerra.

Como mencionamos, em 9 de março de 1934 foi criado o segundo *Export-Import Bank of Washington*, voltados para o financiamento de operações de crédito com Cuba. O seus fundos totais eram de 3 milhões de dólares, sendo 2,75 milhões em ações preferenciais subscritas pelo RFC e 250 mil pelo Secretário de Estado e de Comércio – também a partir de fundos reservados pelo *National Industrial Recovery Administration* para uso da presidência sem a necessidade de prévia aprovação do Congresso.

No caso das operações desse segundo *Ex-Im*, as considerações políticas eram ainda mais evidentes. Com o início da Grande Depressão e a elevação das tarifas no âmbito do *Smoot-Hawley Act* de 1930, as exportações de açúcar de Cuba para os Estados Unidos caíram bruscamente, afetando também as importações daquele país originadas no Estados Unidos. A situação derivou para uma grande instabilidade política, culminando na deposição do governo de Gerardo Machado e o estabelecimento de um governo provisório em 1933 – governo esse formado por uma coalização compósita, mas com forte viés nacionalista e popular, sendo, inclusive, suspensa a emenda Platt da constituição cubana (que previa a intervenção unilateral dos Estados Unidos no território de Cuba). O governo provisório liderado por *Ramón Grau San Martín*, porém, acabou sofrendo um golpe de setores direitistas liderado por *Fulgêncio Batista*, levando ao fim as experiências reformistas do governo provisório, em janeiro de 1934.

Estabelecido esse novo governo, os Estados Unidos buscaram apoiá-lo, principalmente através de medidas que pudessem estabilizar a economia e as trocas comerciais entre os dois países.³⁸ Nesse sentido, o segundo *Eximbank* autorizou empréstimo para a aquisição de prata pelo governo cubano destinada à cunhagem de moedas – cunhagens essas a serem realizadas pela casa da moeda norte-americana, na Filadélfia. A ideia com esse empréstimo era além de realizar uma estabilização da economia doméstica cubana, também criar os meios de pagamentos necessários para que Cuba pudesse retomar suas importações dos Estados Unidos – medidas essa que contribuiriam para manter o novo governo pró-Estados Unidos no poder.

Com os dois *Ex-Im*'s estabelecidos, aumentaram as requisições – a maior parte delas endereçadas ao RFC – para que facilidades creditícias similares fossem estendidas para outros países, além da União Soviética e Cuba. Por um tempo, a expectativa foi que mais um *Ex-Im* fosse criado. Porém, a solução que acabou sendo encontrada foi a extensão do mandato do segundo *Eximbank* para todos os países, exceto a União Soviética, através de decisão do *Board of Trustees* em 30 de junho de 1934 – decisão essa depois ratificada por Roosevelt (EXPORT-IMPORT BANK OF WASHINGTON, 1935, p. 3).

Já em 1935 as expectativas de que algum empréstimo pudesse ser estendido à União Soviética através do *Eximbank* tornaram-se cada vez mais rarefeitas, ainda mais após o fracasso nas negociações entre norte-americanos e soviéticos acerca das dívidas pré-revolução. Portanto, todos os fundos do primeiro *Ex-Im* ficariam praticamente sem uso.³⁹ Assim posto, em 3 de abril de 1935 ocorreu a passagem das operações do segundo *Ex-Im* para o primeiro – já que este agora estava autorizado a fazer negócio com todos os países exceto a União Soviética, apesar de possuir fundos bem inferiores ao primeiro Banco. Essa decisão foi facilitada pelo fato do *Board of Trustees* de ambos os bancos ser composto pelos mesmos membros (*Export-Import Bank of Washington*, 1935, p. 5). Pequenos detalhes



ainda tiveram que ser encerrados no que tange à operações anteriores realizadas pelo segundo Ex-Im, sendo a sua liquidação completa realizada em 1936

Outro fato importante nesse ano foi a reautorização do funcionamento de ambos os *Ex-Im's*, já que as disposições legais do *NIRA* usadas por Roosevelt para criar os bancos estavam para expirar em junho de 1935 – na verdade, esse prazo foi antecipado para maio, dado que a Suprema Corte norte-americana declarou inconstitucional vários dos dispositivos do *NIRA*. Nesse sentido, a legislação estendendo o tempo de funcionamento dos Bancos – dessa feita, após tramitação e aprovação pelo Congresso –, permitiu que os *Ex-Im's* pudessem funcionar até 16 de junho de 1937, quando precisaria de nova reautorização para continuar suas atividades. A necessidade dessas reautorizações tornou-se uma marca do *Eximbank*, cujos prazos inicialmente eram de dois anos e posteriormente de cinco anos.⁴⁰ Além disso, o escopo de atuação do banco foi ampliado, principalmente no que diz respeito ao montante total de que poderia dispor e dos tipos de operações possíveis de serem realizadas através do banco.

Com a fusão dos dois bancos, chegou-se a uma estabilidade relativamente maior no seu funcionamento; porém, existiam dois fatores principais que ainda constrangiam o pleno funcionamento do banco: os efeitos no *Eximbank* da disputa entre o Departamento de Estado e a presidência do Banco, ainda ocupada por George Peek; e a autorização para o Banco realizar operações *without recourse*, ou seja, sem a necessidade de apresentação de garantias pelos exportadores norte-americanos no caso de default dos compradores estrangeiros. No que diz respeito à disputa Peek/Hull, 1935 seria o ano em que ocorreriam os últimos lances, culminando com a demissão de Peek em dezembro de 1935 (apesar de desde pelo menos junho de 1935 Peek já demonstrar a sua disposição em deixar a presidência do Banco).

Os anos que vão da fundação dos dois *Ex-Im's*, passando pela fusão de ambas as agências e chegando à demissão de Peek, são caracterizados pela falta de definição sobre quais seriam os rumos do *Eximbank* e suas praxes básicas de funcionamento. Apenas a partir de 1936 é que a instituição financeira iria atingir um maior grau de consolidação quanto aos seus objetivos e longevidade – já que em 1936 o *Eximbank* é autorizado a funcionar até 1939, adiantando a reautorização que estava prevista para acontecer só em 1937.

Logo que assumiu a presidência do Banco, Peek buscou afinar-se com os interesse capitalistas voltados para a exportação ou para as relações econômicas exteriores como um todo. Por exemplo, em 1934 Peek pede para que a *American Bankers Association* (ABA) indicasse um comitê para assessorar a diretoria do *Ex-Im* nas políticas que deveria adotar. Pouco depois esse comitê foi ampliado, recebendo representantes da indústria e da agricultura (*EXPORT-IMPORT BANK OF WASHINGTON*, 1935). Porém, esse tipo de relação mais íntima com a comunidade empresarial teve que esperar a demissão de Peek e a redução das indefinições quanto a linha a ser seguida pelo Banco para se tornar mais perene. Além disso, a convocação primeiro da associação de banqueiros para depois chamar representantes industriais e agrícolas pode ser um dos indícios das predileções políticas de Peek e/ou de sua inabilidade no trato político com interesses de setores diversos.

Seja como for, a própria documentação do *Eximbank* proporciona mais detalhes sobre o seu funcionamento e, inclusive, sobre a composição do *Board of Trustees* a partir do relatório anual de 1936. Isso significa que o *Eximbank* não passaria por transformações de grande monta nos anos posteriores – principalmente após 1937 (ano da “Depressão de Roosevelt”) e o início da Segunda Guerra Mundial.

Nesse primeiros anos, os principais operações realizadas pelo *Eximbank* – e doravante estamos nos referindo a ambos os bancos, mesmo antes da fusão – foram as seguintes: (1) créditos comerciais de até 90 dias, cobrindo principalmente a exportação de produtos agrícolas; (2) créditos de até 5 anos para a exportação de bens industriais, principalmente maquinaria pesada; (3) resgate de notas comerciais representando saldos bloqueados no exterior.⁴¹

O primeiro tipo de operação tinha como objetivo cobrir as notas comerciais referentes à exportação de produtos cujos pagamentos efetivos, por conta das características do sistema de pagamentos vigente naquela época, poderiam demorar algum tempo até chegar ao bolso do exportador em moeda sonante. Para adiantar esse processo, o exportador pegava essas notas comerciais e as descontava no banco – que, posteriormente, auferiria o pagamento em dólares. Esse tipo de operação era comumente



realizada através de instituições bancárias privadas; porém, com a Depressão, a falta de liquidez dos bancos e os riscos envolvidos de um *default*, praticamente nenhum banco privado norte-americano continuava a realizar esse tipo de transação. O estabelecimento de mecanismos que pudessem viabilizar esse tipo de operação – muito comum no mundo comercial em tempos de prosperidade – era uma das principais reivindicações dos exportadores naqueles anos de Depressão e, afim a esses anseios, o *Eximbank* realizou uma grande quantidade desse tipo de desconto. O *Eximbank*, mesmo sendo uma instituição estatal, buscou não alijar completamente os bancos privados desse tipo de operação, já que apontava o próprio banco dos exportadores como intermediário na realização desses descontos. Esse fato era sempre enfatizado pelo *Eximbank* como um exemplo de que a sua função era complementar à da banca privada, e não substitutiva. Os maiores usuários desse tipo de operação eram exportadores de produtos agrícolas, especialmente algodão e tabaco (EXPORT-IMPORT BANK OF WASHINGTON, 1936).

O segundo tipo de operação era a concessão de créditos diretamente às firmas produtoras de bens industriais voltados para a exportação. Nesse caso, não existia a intermediação de instituições privadas e o próprio *Eximbank* diretamente adquiria as obrigações emitidas pelo comprador estrangeiro, assumindo o risco (portanto, sem a necessidade de apresentação de garantias totais pelo exportador) em até 50% do total do crédito oferecido – sendo que em alguns casos especiais (não especificados nos relatórios) o risco assumido poderia ser de até 65%. Além disso, os prazos desses empréstimos eram maiores, chegando até a cinco anos. A justificativa apresentada para a concessão desses créditos era a de que o setor industrial da economia norte-americana era aquele em que se apresentava uma das maiores taxas de desemprego, especialmente as voltadas para a produção de bens de consumo duráveis e de bens de produção (afinal, poucas eram as firmas dispostas a ampliar a sua capacidade instalada em um momento de baixa nas vendas, como naqueles anos de Depressão). Apesar desses altos níveis de desemprego nessas indústrias, era do entendimento do relatório que existia demanda no exterior para esses bens industriais; o problema era que competidores estrangeiros estariam a oferecer melhores condições de pagamento para esses bens, seja através de linhas de créditos de longo prazo, seja através da assunção de riscos maiores. Portanto, o objetivo desse tipo de operação do *Eximbank* era recuperar os mercados perdidos e conquistar novos mercados para a produção industrial norte-americana (EXPORT-IMPORT BANK OF WASHINGTON, 1936).

O terceiro tipo de operação consistia na concessão de empréstimos aos exportadores norte-americanos que experimentavam uma redução no seu capital de giro (“*working capital*”) por causa de vendas cujos pagamentos encontravam-se bloqueados em contas no exterior por causa da falta de câmbio nesses países para efetuar os pagamentos (em geral, considerava-se como saldo bloqueado aqueles que assim se encontravam a mais de 90 dias). Diferentemente das operações anteriores, essas exigiam do exportador norte-americano a apresentação de garantias contra *default* do comprador estrangeiro. Além disso, tais operações também deveriam ser garantidas por governos estrangeiros, por bancos estrangeiros ou por ambos. Importante destacar que em 1936 o *Eximbank* já tinha consolidado em sua carteira operações desse tipo realizadas anteriormente pelo *RFC* e pelo *Farm Credit Administration*, que, após ajustes normativos e legais, passaram para a alçada do *Eximbank*. Dessas cobranças “herdadas” pelo *Eximbank*, destacam-se às referentes a venda de trigo, algodão e farinha para a China, assim como outros débitos de Cuba para com os Estados Unidos (que não tinham relação com os empréstimos mencionados acima para a aquisição de prata) (EXPORT-IMPORT BANK OF WASHINGTON, 1936).

As primeiras operações do *Eximbank* com o Brasil, portanto, enquadram-se nessa terceira categoria, já que se tratavam de atrasados comerciais acumulados desde 1933 no Banco do Brasil e que não podiam ser resgatados pelos exportadores norte-americanos por causa do quadro de escassez de divisas em que se encontrava a economia brasileira recorrentemente nos anos 1930. O pagamento desses atrasados, mais do que a dívida externa federal, estadual e municipal, era a maior preocupação dos agentes diplomáticos norte-americanos nas suas tratativas econômicas com o Brasil – assim como o crescente comércio de compensação com a Alemanha. O montante exato desses atrasados é difícil precisar, sendo a sua magnitude, inclusive, um dos objetos de disputa entre os agentes privados e governamentais envolvidos. Porém, de acordo com os dados fornecidos pela documentação do *Eximbank*,



o total das notas emitidas pelo Banco do Brasil consolidando esses atrasados chegava a 27,75 milhões de dólares em 1936. Porém, ainda no ano de 1936 pouco desse total de notas do Banco do Brasil foram descontadas pelos exportadores norte-americanos, dado que esse desconto estava condicionado à apresentação de garantias também pelos exportadores nos Estados Unidos. O total descontado até então não passou de 558,368 mil dólares (EXPORT-IMPORT BANK OF WASHINGTON, 1936).⁴²

O relatório de 1936 indica um considerável aumento nas suas operações nesse ano, afirmando que esse fato se devia, entre outras coisas, à maior firmeza quanto às praxes e objetivos do Banco e ao maior conhecimento das necessidades dos exportadores e importadores norte-americanos – superando, portanto, a fase anterior em que as operações ainda se davam em uma base um tanto experimental. O que se omite aqui – o que era de se esperar – é que o maior fator a obstar maiores operações do Banco era a intensa disputa acerca da política comercial exterior que corria desde o início da Administração Roosevelt, disputa essa que era deveras acesa no interior do *Eximbank*, já que essa agência abarcava representantes de ambas as posições opostas. Na verdade, mesmo no relatório de 1935 já é possível ler nas entrelinhas a contrariedade de Peek, ainda presidente do *Ex-Im* naquele ano, quanto a não realização de uma operação de compensação com os alemães envolvendo a venda de excedentes de algodão (uma das modalidades de comércio defendida por Peek e condenada por Hull e aliados), afirmando que essa negociação não chegara a bom termo por causa da oposição de outras agências do governo (Export-Import Bank of Washington, 1935, p. 6-7). Seja como for, a inatividade relativa dos anos anteriores também deve ser atribuída à indefinição quanto às relações comerciais e financeiras com a União Soviética; afinal, o próprio Banco fora criado originalmente para operar com aquele país, apesar do fracasso nesse intento, como vimos acima.

No relatório anual do Banco, as operações com a economia brasileira estão contidas na categoria “c. Outros Créditos”, assim como àquelas referentes à compra de prata para cunhagem de moedas feitas pelo governo cubano.

Após esse período de consolidação, o *Eximbank* passaria ainda por novas e profundas redefinições, especialmente por conta das mudanças no cenário político internacional na direção de um aumento das tensões intercapitalistas que culminariam na eclosão da Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, a principal mudança na linha do Banco foi a concessão dos chamados *development loans*, consolidando-se o *Eximbank* como instrumento poderoso à serviço da política exterior norte-americana, tanto do ponto de vista imediatamente econômico mas também cada vez mais do ponto de vista geopolítico e, no limite, militar. No que diz respeito ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro, os empréstimos concedidos para a construção da *Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)* e da *Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)* são os principais exemplos desses *development loans*, e isso já no contexto da Segunda Guerra Mundial. Ao fim da guerra o Brasil era o segundo maior destino dos recursos do *Eximbank* – ficando atrás apenas da França (Export-Import Bank of Washington, 1946); em ambos os casos, considerações políticas foram determinantes na magnitude e contexto desses empréstimos, sendo essa uma característica marcante das ações do *Eximbank* ao longo de sua trajetória.

Notas

- 1 Louis Fallkner nasceu em 1883 em Mansfield (Pennsylvania). Formou-se no State Normal School em Mansfield. Atuou no ramo de ferrovias, bancário e financeiro, entre outras firmas. Cf. <http://www.oocities.org/hattiesburg_history/louis_edward_faulkner.html>.
- 2 Adolf Berle Jr. nasceu em 1895 em Boston (Massachusetts). Formado em direito ainda bem jovem, escreveu um livro que se tornou muito influente acerca das grandes corporações no capitalismo contemporâneo, junto com Means. Adolf Berle Jr. e Gardiner C. Means. *The modern corporation and private property* (New York: MacMillan Company, 1933). Além de fazer parte do Brain Trust mais próximo de Roosevelt, adquiriu funções diplomáticas e entre 1945 e 1946 foi embaixador no Brasil.
- 3 O termo “brain trust” parece ter sido usado anteriormente, mas popularizou-se naqueles anos para se referir ao grupo de conselheiros mais próximos de Roosevelt para a elaboração de sua política em diversas esferas. A sua composição mudou ao longo dos anos do governo Roosevelt, além de também existir grupos específicos de conselheiros para cada esfera de política. O termo “brain trust” também era usado para se



referir a alguns tipos de comitês que reuniam acadêmicos, políticos profissionais e empresários com objetivo de elaborar políticas a ser adotadas a longo prazo.

- 4 Rexford Tugwell nasceu em 1891 em Sinclairville (Nova York). Formou-se em economia, focando seus estudos em economia agrária. É conhecido por ser o “Pai do planejamento nos Estados Unidos”, dado que fazia defesa da assunção por parte do Estado de funções de planejamento econômico. Escreveu textos, inclusive, sobre a economia agrária soviética. Foi um dos mais importantes formuladores do Agricultural Adjustment Administration (AAA).
- 5 Raymond Moley nasceu em 1886 em Berea (Ohio). Formou-se em Ciência Política e foi um dos organizadores de uma das Americanization Boards, cujo objetivo era tentar adequar a população de imigrantes ou de seus descendentes aos modos da cultura norte-americana – pelo menos aquilo esses setores dominantes entendiam como sendo cultura americana. Depois de ser um dos assessores mais próximos de Roosevelt – sendo, inclusive, quem escrevia boa parte de seus discursos – foi se afastando da presidência até finalmente romper com o governo, aproximando-se da oposição. Cf. <<http://ech.cwru.edu/ech-cgi/article.pl?id=MR1>>.
- 6 O Reconstruction Finance Corporation (RFC) foi uma instituição estatal norte-americana criada para prestar socorro financeiro a diversos setores da economia em grave crise nos anos da Depressão. Apesar de ainda ser criado no governo Hoover, é no governo Roosevelt que o RFC expande suas prerrogativas, agindo em quase todos setores da economia norte-americana. Além de ter fornecido a maior parte dos fundos iniciais do Eximbank, o RFC também era usado para auxiliar as exportações norte-americanas, especialmente de artigos agrícolas.
- 7 Não confundir com E. Henry Harryman, de uma geração anterior. Esse último é pai de W. Averrel Harriman, empresário com muitos interesses no comércio com a União Soviética e futuro embaixador dos Estados Unidos naquele país – sucedendo William Bullitt.
- 8 Para o texto do NIRA, cf. <<http://www.legisworks.org/congress/73/publaw-67.pdf>>. De acordo com o NIRA, cada setor econômico deveria se organizar em associações com representantes desses mesmos setores, sendo uma das suas mais importantes incumbências elaborar códigos com o objetivo de regular a atuação dos diversos capitais nas diversas áreas da economia. Essa legislação estimulou fortemente a formação de associações de categorias em setores em que a associatividade civil ainda não estava desenvolvida. Os grandes capitais monopolistas – muitos deles já contando com as suas associações – saíram na frente e conseguiram ter uma influência muito maior na elaboração desses códigos.
- 9 Panitch e Gindin (2012) também sublinham a grande quantidade de agências federais criadas nesses anos, destacando o ineditismo desse processo. Os Autores interpretam esse fato como mais uma evidência da autonomia relativa que o Estado capitalista norte-americano vinha progressivamente adquirindo naqueles anos com relação à essa ou aquela fração capitalista em particular. Para dar conta do processo de internacionalização de algumas de suas funções – especialmente após a Segunda Guerra (e no caso do Brasil, acrescentaríamos, já no próprio período da Segunda Guerra) – o Estado capitalista norte-americano teve que passar primeiro por esse processo interno de desenvolvimento de suas funções econômicas em um momento em que a Depressão econômica e as tensões sociais que suscitou fizeram com que as tendências internacionalizantes do Estado norte-americano fossem temporariamente amainadas. Os Autores, porém, não mencionam a criação do Eximbank como um órgão que viria contribuir com esse processo de internacionalização e isso desde, pelo menos, fins de 1935 (portanto, em um período ainda mais pretérito) – quando se torna mais definitiva a vitória da linha “livre-cambista” de Hull e a subordinação da política seguida pelo Ex-Im ao Departamento de Estado.
- 10 Essa relação dólar/ouro sobre os preços agrícolas não foi apontada pela primeira vez nos anos da Depressão. Remonta ao fim do séc. XIX os protestos de expressivos setores agrários de que após o retorno dos Estados Unidos ao padrão-ouro – após a Guerra Civil – os preços dos produtos agrícolas vinham constantemente sendo deflacionados. Dessa forma, uma das reivindicações desses interesses – especialmente através de associações rurais criadas naquele período, culminando na formação do People’s Party, ou seja, através do chamado populismo norte-americano – era a adoção de medidas monetárias que pudessem aplacar esse efeito deflacionário e, no limite, abandonar o padrão-ouro. Outra importante medida reivindicada pelos populistas era a regulação do sistema ferroviário com vistas a diminuir as tarifas pagas pelo produtor rural para transportar sua produção para os mercados (Eichengreen, 2008, p. 85; Kolko, 1970).
- 11 Lembrando que o destacado membro do “Brain Trust” Rexford Tugwell era um dos mais ardorosos defensores do planejamento econômico, tanto do setor agrícola em particular, quanto da economia como um todo. Tugwell escreveu um dos capítulos de uma obra coletiva sobre a economia soviética, tratando nesse texto da sua economia agrária (Cf. Chase, Dunn e Tugwell, 1928). Tugwell também escreveu demais textos sobre a União Soviética.
- 12 Nascido na Alemanha em 1868, Warburg posteriormente naturaliza-se norte-americano e torna-se impor-



tante banqueiro, sendo um dos formuladores do Federal Reserve. Passou pela diretoria de várias grandes corporações, como a Kuhn, Loeb, Wells Fargo, entre outras. Participou na década de 1920 da operação que levantou capitais em Wall Street para a formação da I. G. Farben, maior conglomerado químico do mundo, além de ter sido também da diretoria da associada norte-americana dessa companhia, a American I. G. Contraditoriamente, a I. G. Farben tornar-se-ia a maior fabricante do gás Zyklon, responsável pela morte de milhões de judeus nos campos de concentração nazistas, já que Warburg ele próprio era judeu.

- 13 Raymond Moley, que viu parte importante de suas perspectivas não realizadas na Conferência Econômica de 1933, realizada em Londres, também foi a partir de então progressivamente se afastando do governo, culminando no seu rompimento e posterior apoio a candidaturas Republicanas para Presidência. Moley passou a defender posteriormente posições cada vez mais conservadoras, tanto do ponto de vista da política econômica, quanto do ponto de vista político e social mais amplo. Não é coincidência o fato de que algumas das suas obras mais fortemente críticas ao governo Roosevelt encontrem-se disponíveis para a leitura no site do Instituto Mises, como *After Seven Years* e *How to Keep our Liberty*. Cf. <<https://mises.org/profile/raymond-moley>>.
- 14 Para todos os passos nesse esquema de ruptura com o padrão-ouro, cf. Friedman e Schwartz (1993, p. 466ss.). É interessante registrar que essa obra foi realizada no âmbito do National Bureau of Economic Research (NBER) norte-americano ainda no período da administração Kennedy.
- 15 De acordo com as memórias de Warburg, presente na Conferência Econômica de Londres e também defensor de uma política monetária internacionalista, Hull aparentava não ter conhecimento aprofundado das implicações e detalhes do funcionamento das transações monetárias internacionais, focando sua defesa pela multilateralização das relações comerciais muito mais do ponto de vista tarifário. Segundo Warburg, Hull não teria percebido que qualquer redução tarifária teria efeitos nulos se o dólar se desvinculasse do ouro e se disseminasse uma “guerra cambial”, através de desvalorizações sucessivas dos diversos países (Rosen, 2005, pp. 27, 42).
- 16 Peek além de ter sido eleito senador pelo estado de Illinois e ser notório representante dos interesses agrários norte-americanos, em sua trajetória passara pela diretoria de empresas fabricantes de maquinário agrícola, como a Moline Plow e a John Deere.
- 17 Sobre o uso por Roosevelt da “técnica” de reorganizar constantemente a sua cadeia de comando e de pôr em funções similares ou em uma mesma agência figuras compostas às vezes opostas como forma de manter o controle sobre detalhes de decisões importantes, cf. Dallek, (1995, p. 42).
- 18 A política de fornecimento de subsídio para a manutenção de uma parte das fazendas incultas também ajudou bastante no sucesso em dobrar os maiores interesses agrários, assim como a política de fornecimento de facilidades creditícias aos produtores rurais.
- 19 Para o texto do RTAA, cf. <<http://legisworks.org/sal/48/stats/STATUTE-48-Pg943a.pdf>>.
- 20 Carta de Peek para Roosevelt, 16 de julho de 1935, In: “Agriculture; Peek, George N.” folder, Eximbank Digital Archive, disponível em <<http://cdm16645.contentdm.oclc.org/cdm/>>.
- 21 Cf. Carta de Hull para Roosevelt de 14 de dezembro de 1934, In: <<http://docs.fdrlibrary.marist.edu/PSF/BOX31/a294j01.html>>. Rascunhos do acordo do algodão com os alemães, cf. <<http://docs.fdrlibrary.marist.edu/PSF/BOX31/a294j07.html>>.
- 22 De acordo com Rosen (2005), muitos empresários que apoiaram a reeleição de Roosevelt em 1936 o fizeram acreditando que a agenda econômica internacional propugnada por Hull seria uma das prioridades do seu segundo mandato. Além disso, o Council on Foreign Relations (CFR) – das mais importantes associações civis do grande capital norte-americano, voltado para a elaboração de política exterior – buscou exercer pressão sobre o governo para que uma linha comercial mais multilateralista tivesse curso a partir daqueles anos – sendo a aprovação do RTAA e a posterior ação do Eximbank sinais, aos olhos do CFR, desse novo curso (Shoup e Minter, 1977, pp. 22-28). De acordo com essa última obra, o governo Roosevelt marca uma fase de presença mais íntima do CFR no governo.
- 23 Para uma comparação do comércio de outros países com a União Soviética, cf. USA (1943, p. 825-6). Os dados de Becker e McClenahan apresentam inconsistências se comparados com esses, pois não parece proceder a afirmação que em meados dos anos 1920 a União Soviética chegou a ser o principal destino das exportações norte-americanas. Para mais dados sobre as relações econômicas entre a União Soviética e Estados Unidos nesses anos, cf. Condoide (1947).
- 24 W. Averell Harriman foi um capitalista norte-americano que estava envolvido numa multiplicidade de negócios, desde bancos, ferrovias, produtos agrícolas, entre outros. Também buscou levantar financiamento para negócio (em que capitais alemães também estavam envolvidos) que, segundo a visão do Departamento



- de Estado, acabaria configurando-se em empréstimo para o governo soviético – no caso, através da Amtorg Trading Corporation, agência estatal responsável pela realização de operações comerciais com os Estados Unidos (USA, 1941, p. 906ss). Posteriormente tornou-se embaixador dos Estados Unidos na União Soviética.
- 25 É exatamente o mesmo Percival Farquar que, além da participação na construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, igualmente atuou no ramo da mineração no Brasil, com destaque para a Itabira Iron Ore Company que, após a sua encampação pelo Estado, tornar-se-ia parte da Companhia Vale do Rio Doce.
 - 26 A contrapartida do governo soviético seria a compra por um número determinado de anos de um montante negociado de peças de automóveis e caminhões para serem montadas em território soviético. Após a assinatura desse acordo, um número considerável de outras companhias procuraram os agentes soviéticos em busca de oportunidades de negócios – busca essa que se tornaria ainda mais aguda após o início da Depressão.
 - 27 A American-Russian Chamber of Commerce foi criada em 1916 e, dado que muitos dos seus membros perderam milhões de dólares com as nacionalizações, essa associação era um dos bastiões da política de não reconhecimento. (Libbey, 1977, p. 141ss). Contrariamente do que afirma Becker e McClenahan (2003, p. 13), a American-Russian Chamber of Commerce não foi criada nos anos 1920, mas em 1916 – o que não é um mero detalhe, dado que ocorreu um processo revolucionário nesse meio tempo.
 - 28 As afirmações de Becker e McClenahan de que, genericamente, em fins dos anos 1920 e inícios dos anos 1930 a situação política mundial inspiraria alguns setores do Departamento de Estado a cogitar reconhecer a União Soviética para contrabalançar as tendências anti-soviéticas da Alemanha nazista e de setores militares japoneses nos parecem carecer de fundamento. Afinal, Hitler adquire poderes ampliados apenas um dia após a posse de Roosevelt em 4 de março de 1933. É apenas no curso da Segunda Guerra que se processará um apoio de fato à União Soviética para combater a Alemanha nazista – e isso depois de um bom tempo de clamores por parte dos soviéticos em busca desse apoio.
 - 29 O que é contraditório com a reivindicação anterior, pois o comércio de compensação não deixa de ser uma forma de controle cambial.
 - 30 Lembrando que boa parte dessas notas comerciais eram promissórias sobre saldos em outros países que poderiam vir a ser bloqueados por falta de divisas.
 - 31 Essa era uma grande preocupação dos agentes norte-americanos envolvidos no programa de elevação dos preços do algodão, pois um dos efeitos “colaterais” desse programa era estimular a produção de algodão em outros países que, de outra forma, teriam os custos de produção proibitivos. O Brasil, por exemplo, foi beneficiado com esse programa, ocorrendo uma transição das antigas lavouras de café para a cultura do algodão. Sobre este tema, cf. Love (1982); Villela e Suzigan, (1975). Efeito similar ocorria com a política de valorização do café no Brasil, ou seja, estimulava-se a produção de café em outras regiões do planeta.
 - 32 Em nossa dissertação de mestrado tivemos a oportunidade de tratar da Missão Abbink em um dos seus capítulos (RIBEIRO, 2012, Cap. 2).
 - 33 Bullit, curiosamente, escreveria posteriormente junto com Freud uma biografia sobre o ex-presidente Wilson (Bullit e Freud, 1967). Este seria um dos últimos escritos de Freud. Anos depois Bullit foi acusado de fraude em um esquema que envolvia lojas soviéticas em que se permitia a negociação de produtos importados com pagamentos feitos em moeda forte – não em rublos.
 - 34 Para o texto da Executive Order, cf.: Franklin D. Roosevelt: “Executive Order 6581 Creating The Export-Import Bank of Washington.” February 2, 1934. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=14772>>.
 - 35 Esses fundos em boa parte eram destinados para Public Work Administration (PWA), a agência criada para por em prática o programa de obras públicas do New Deal, cujo objetivo principal declarado era o combate aos níveis alarmantes de desemprego.
 - 36 O Edge Act foi aprovado em 1919 e buscava regular a operação de bancos registrados no Federal Reserve no estrangeiro.
 - 37 É importante frisar que a legislação proibia agentes privados de realizar esses empréstimos, não as agências estatais. O decisivo para a não concessão de créditos para os soviéticos, portanto, foi a decisão da própria diretoria do Eximbank e da posição majoritária no Departamento de Estado, não algum tipo de impedimento legal. Para o texto do Johnson Act, cf.: <<http://legisworks.org/sal/48/stats/STATUTE-48-Pg574b.pdf>>.
 - 38 Esse episódio envolvendo Cuba é um dos melhores casos para se observar o significado e os limites da assim chamada “Política de Boa Vizinhança” de Roosevelt.
 - 39 No relatório anual de 1934, Peek se refere, sem dar maiores detalhes, que pequenas somas foram passadas para o segundo Eximbank, dado que nenhum negócio fora fechado até então com os soviéticos (Export-



- Import Bank of Washington, 1934).
- 40 Na verdade, foi essa necessidade de reautorização que possibilitou recentemente a ameaça de encerramento das atividades do Banco em junho de 2015, quando o Congresso entrou em recesso sem aprovar a sua reautorização (o que finalmente foi conseguido no final desse ano, não sem antes ocorrer extrema mobilização de entidades como a U.S Chamber of Commerce, a National Association of Manufacturers, entre outras). Para o texto do manifesto em prol da reautorização do Eximbank, cf.: <<https://www.uschamber.com/sites/default/files/documents/files/FINAL%20NAM%20Chamber%20Joint%20Ex%20Im%20Letter%20with%20signatories.pdf>>.
- 41 Está excluído desse três grupos de operações os empréstimos efetuados para Cuba adquirir prata para a cunhagem de prata, dada as especificidades desse tipo de empréstimo e destes terem sido aprovados antes da ampliação do raio de ação do segundo Ex-Im para todos os países, exceto a URSS.
- 42 Em 1937 o desconto dessas notas chegou a US\$ 1.716.977,48 (EXPORT-IMPORT BANK OF WASHINGTON, 1937, p. 3). Essa operação do Eximbank com a economia brasileira se deu no âmbito do Tratado Comercial Recíproco Brasil-Estados Unidos, que, apesar de ter sido assinado em fevereiro de 1935 em Washington, só foi ratificado no Brasil depois de longa e polêmica tramitação durante esse ano. Nesse meio tempo, os norte-americanos inseriram no Tratado disposições acerca da disponibilização de câmbio para a efetivação de pagamentos, tanto referentes a atrasados acumulados, quanto a importações futuras – o que foi ratificado pela parte norte-americana em fevereiro de 1936 (USA 1954, p. 247ss.).

Referências

BECKER, William H.; MCLENAHAN JR., William M. *The Market, the State and the Export-import Bank of the United States, 1934-2000*. New York: Cambridge University Press, 2003.

BULLIT, Willian; FREUD, Sigmund. *Thomas Woodrow Wilson: a psychological study*. Boston: Houghton Mifflin 1967.

CHASE, Stuart; DUNN, Robert; TUGWELL, Rexford (Ed.). *Soviet Russia in the second decade: a joint survey by the Technical Staff of the First American Trade Union Delegation*. New York: The John Day Company, 1928.

CONDOIDE, Mikhail V. *Russian-American trade: a study of the soviet foreign-trade monopoly*. Second Printing. Columbus, Ohio: Bureau of Business Research College of Commerce and Administration, 1947.

DALLEK, Robert. *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*. New York; Oxford: Oxford University Press, 1995.

EICHENGREEN, Barry. *Globalizing capital: a history of the international monetary system*. Princenton; Oxford: Princenton Universty Press, 2008.

EXPORT-IMPORT BANK OF WASHINGTON. *Second Annual report the Export-Import Banks*. Washington, 1935.

_____. *Annual report of the President of Export-Import Bank of Washington*. Washington, 1934

_____. *Annual report of the Export-Import Bank of Washington for 1936*. Washington, 1936.

_____. *Annual report of the Export-Import Bank of Washington for 1937*. Washington, 1937.

_____. *First Semiannual Report to Congress for the period july-december 1945*. Washington, 1946

FRIEDMAN, Milton; SCHWARTZ, Anna. *Monetary history of the United States*. 9. reimpr. Princenton: Princenton University Press, 1993.

HULL, Cordel. *The Memoirs of Cordel Hull, Volume I*. New York: The MacMillan Company, 1948.

KOLKO, Gabriel. *Railroads and regulation, 1877-1916*. New York: The Norton Library, 1970.

LEVINE, Rhonda F. *Classe struggle and New Deal: industrial labor, industrial capital, and the state*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1988.



- LIBBEY, James K. Libbey. *Alexander Gumberg & Soviet-american Relations, 1917-1933*. Kentucky: The University Press of Kentucky, 1977.
- LOGERMAN, Roberta Carlquist. *Diplomacy of the Export-Import Bank of Washington, D. C.* Thesis submitted to the Department of History and Government, Los Angeles, 1950.
- LOVE, Joseph. *A locomotiva: São Paulo na Federação Brasileira, 1889-1937*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. *The making of global capitalism: the political economy of american empire*. New York: Verso, 2012.
- RIBEIRO, Thiago R. Marques. *Das missões à comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da Missão Abbink (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)*. Dissertação (Mestrado em História Social) – UFF, Niterói, 2012.
- ROSEN, Elliot. *Roosevelt, the Great Depression and the economics of recovery*. University of Virginia Press, 2005.
- SHOUP, Laurence; MINTER, William. *Imperial Brain Trust: the Council on Foreign Relations and United States Foreign Policy*. New York; London: Monthly Review Press, 1977.
- TRUNDLE JR., Sidney A. *The Export-Import Bank of Washington: its origins, operations and relationships with other governmental agencies (1934-1950)*. New York: Rutgers University, 1950.
- USA. UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (FRUS), 1928, Volume III*. Washington: Government Printing Office, 1943.
- _____. *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (FRUS), 1926, Volume II*. Washington: Government Printing Office, 1941.
- _____. *Foreign Relations of the United States (FRUS), Dipomatic Papers, The Soviet Union, 1933-1939. [FRUS 1933-1939]* Washington: Government Printing Office, 1952.
- _____. *Foreign Relations of the United States (FRUS). Diplomatic papers, 1936, Volume V (The American Republics)*. Washington: Government Printing Office, 1954.
- VILLELA, Annibal; SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1989-1945*. 2. ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.

