

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

JOSÉ TEREPIINS

**CONDIÇÕES PARA A “GRANDE” SIDERÚRGICA NO BRASIL: O SUCESSO
DA COMPANHIA NACIONAL SIDERÚRGICA À LUZ DO FRACASSO DO
PROJETO DA *ITABIRA IRON***

SÃO PAULO

2022

JOSÉ TEREPIINS

**CONDIÇÕES PARA A “GRANDE” SIDERÚRGICA NO BRASIL: O SUCESSO
DA COMPANHIA NACIONAL SIDERÚRGICA À LUZ DO FRACASSO DO
PROJETO DA *ITABIRA IRON***

**Monografia, apresentada ao curso
EAE 0530, como requisito parcial para
a obtenção do título de bacharel em
Economia**

**Orientador: Prof. Dr. Guilherme
Grandi**

SÃO PAULO

2022

Terepins, José

Condições para a “Grande” Siderúrgica no Brasil: o Sucesso da Companhia Siderúrgica Nacional à luz do fracasso do projeto da *Itabira Iron* – São Paulo, 2022

93 páginas

Área de concentração: História Econômica

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Grandi.

Monografia – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

1 Siderurgia brasileira; 2. Industrialização brasileira; 3. Relações Internacionais

Agradecimentos

Começo agradecendo aos meus pais, ambos que, mesmo diante das minhas dificuldades, insistiram em me ajudar e a acreditar em mim. Obrigado por este gesto de amor, que é gratuito, não é óbvio, e, por isso mesmo, imenso e inefável.

À Gabriela, em particular, minha parceira e tradutora. Não posso subestimar sua ajuda.

Às minhas irmãs, pelo carinho e afeto desde pequeno.

Às minhas avós, que foram fundamentais para mim, cada uma à sua singela forma.

Aos meus amigos, sem nomeá-los, mas que sei que sabem quem são. Companheiros. Fui constantemente enternecido e apoiado por vocês.

A todos os professores pessoais que tive, quase todas mulheres, que suportaram minha resistência e me ensinaram com paciência e firmeza.

A todos meus professores dentro da FEA, que sempre estimularam e ampliaram meus horizontes dentro da disciplina econômica.

Por fim, agradeço ao meu orientador, o Prof. Dr. Guilherme Grandi pela paciência e por toda ajuda nesta pesquisa.

SUMÁRIO

Resumo.....	V
1. Introdução.....	6
2. Siderurgia na República Velha: O Contrato <i>Itabira Ore</i>.....	15
2.1. Contexto siderúrgico na virada do século XX até a Primeira Guerra Mundial.....	15
2.2. 1918-1930: <i>Itabira Iron</i> e o debacle sobre a “Grande” e “Pequena” Siderurgia.....	22
3. O Amadurecimento Do Problema Siderúrgico Durante O Governo Vargas (1931-37)	36
3.1. Influência Mineira e Comissões Siderúrgicas em 1930-37: Consagração da Separação dos Problemas.....	36
3.2. Medidas e o Perfil Siderúrgico entre 1930-1939.....	45
3.3. Industrialização: Transição e Debate no Governo Provisório.....	53
3.4. Estado Novo: Nova Postura.....	56
4. Setor Externo: Justificativa E Oportunidade.....	62
4.1. Ascensão e crise do “equilíbrio equidistante”	62
4.2. Estado Novo e a Segunda Guerra Mundial: CSN.....	74
5. Conclusão.....	85
6. Referências Bibliográficas.....	90

RESUMO

O Problema Siderúrgico brasileiro só foi tido como encerrado com a criação pelo Governo Federal brasileiro da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941, com a instalação da usina siderúrgica em Volta Redonda. Antes disso, no decorrer das décadas de 1910/20/30 houve a tentativa da criação da *Itabira Iron Ore Co.* em Minas Gerais, uma companhia estrangeira com o objetivo de exportar minério e, sob obrigação e em menor proporção, de possuir uma produção siderúrgica. Foi o projeto de maior expressão, e o fio condutor de toda discussão até então. A forte influência estadual, em especial de Minas Gerais, o entrelaçamento da exportação de minério de ferro a indústria siderúrgica, a criação da companhia Belgo-Mineira, o persistente déficit técnico e um péssimo *timing* histórico o impediram de prosperar até 1931. Com Vargas no poder, a *Itabira* é protelada, em um momento sobretudo de transitoriedade, com a ainda persistente influência mineira. Com o Estado Novo, a industrialização, sob a expressão de uma Grande Siderúrgica, ganhou prioridade, junto de uma maior centralização federal e um maior pragmatismo em relação ao capital estrangeiro. Simultaneamente, desde o começo da década houve uma inflexão na política externa brasileira, com uma adquirida autonomia em relação as duas principais potências da época, Alemanha e os Estados Unidos, no que ficou conhecido como “equilíbrio pragmático”, de forma a obter vantagens de ambas. Com a Segunda Guerra Mundial, o gargalo siderúrgico é exacerbado, e por meio do “equilíbrio pragmático”, Vargas conseguiu se aproveitar do momento histórico e barganhar o acordo que culminou na Usina de Volta Redonda com os Estados Unidos, descartando a *Itabira*.

Palavras-Chaves: Siderurgia brasileira, Industrialização brasileira, Relações Internacionais.

Classificação JEL: N86, N16, N46.

1. INTRODUÇÃO

A indústria siderúrgica se mostrou importante no projeto de industrialização empreendido no Brasil, de maneira mais consistente, a partir da Segunda Guerra Mundial¹, em que se pretendia promover a substituição das importações. Para atingir esse objetivo, a verticalização do parque industrial brasileiro foi fortemente estimulada, visando cadeias de alto valor agregado. Assim, foram impulsionadas não só as indústrias que produziam os bens finais, mas também as tidas indústrias de base, dentre elas, a siderúrgica.

A questão siderúrgica denotava a insuficiência brasileira de produzir domesticamente o aço e o ferro de que necessitava, gastando parte relevante de suas divisas na importação destes produtos,² além de um alto coeficiente de importação de produtos siderúrgicos mais sofisticados³. Contextos de grandes restrições para as importações, como as Grandes Guerras ou a Grande Depressão se mostraram particularmente dolorosos ao Brasil, que tinha dependência destes para o funcionamento de sua economia doméstica, analogicamente à combustíveis. Ainda, tais assumiam uma importância para defesa nacional, tanto pela fragilidade econômica, quanto pela produção de armamentos, e outros artigos militares⁴.

O problema siderúrgico brasileiro só foi tido como encerrado com a inauguração pelo Governo Federal brasileiro da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941, e sua usina em Volta Redonda-RJ. Antes disso, no decorrer das décadas de 1910-30 houve a tentativa da criação da *Itabira Iron Ore Co.* em Minas Gerais, uma companhia com capital estrangeiro, com o objetivo de exportar minério e, sob obrigação e em menor proporção, de possuir uma produção siderúrgica que seria muito mais significativa a que existia até então. O projeto recebe nossa atenção pelo tamanho que teria, mas principalmente pela sua influência no debate siderúrgico, dada a força que movimentou as discussões sobre os modelos siderúrgicos, e, implicitamente, as disputas estaduais/regionais, bem como ajuda a sinalizar a centralização e força que o Governo Federal foi ganhando ao longo dos anos, em um contexto de industrialização crescente.

Uma vez que havia carências tecnológicas e financeiras para estabelecer siderurgias de maior complexidade, a dependência de ajuda estrangeira foi um fator

¹ Baer, 1970, p. 17.

² Barros, 2011, p. 216.

³ Baer, 1970, quadro 6, p. 86.

⁴ Moura, 1980; Hilton, 1977; Baer, 1970.

impeditivo significativo durante o período abordado. A hesitação com a *Itabira* no tocante a presença estrangeira mudou bastante em relação a postura da usina de Volta Redonda, a qual foi um elemento pivotal da política externa brasileira no fim da década de 1930, com a primeira companhia sendo privada e a outra estatal-mista.

A historiografia que analisa a implementação da CSN se subdivide em uma parte que tem como enfoque a parte industrial e/ou externa, e uma parte que tem como enfoque na parte micro, a siderúrgica.

Esta pesquisa surge como uma tentativa de compreender as condições que permitiram a implementação por ambos os focos, ou seja, de uma maneira mais global, procurando preencher essa lacuna na abordagem do problema.

Para isso, o presente trabalho pretende analisar e elucidar o porquê do problema siderúrgico ter se prolongado tanto, de forma que a "solução" da questão fosse apenas acontecer na década de 1940, mesmo com os graves problemas supracitados.

Será feita uma análise da industrialização e do setor externo, particularmente no período Governo Vargas, quando a CSN toma lugar de projeto nacional, bem como será investigada a discussão anterior que girou em torno do contrato da *Itabira Iron*, a qual foi o fio condutor de toda a questão siderúrgica até a implementação de Volta Redonda, e que tem menor destaque na bibliografia que o merecido para explicar as condições que proporcionaram a criação da CSN.

Dentre as principais obras, verifica-se que a única obra que trata das duas questões integradas de maneira mais consistente é a obra de John Wirth (1970)⁵, tendo sido influente para obras subsequentes, de ótima qualidade técnica, especialmente tratando do comércio exterior. Entretanto, é parcialmente deficitária no período pré-CSN, sobretudo ao nacionalismo enquanto explicação, atribuindo o eixo nacional-estrangeiro como *leitmotiv* dos fracassos de projetos de maior complexidade que resultaram na insuficiência do setor siderúrgico até o fim do período abordado. Nomeadamente, atribui a Minas Gerais uma postura contra exportação, fato esse que emperrou as iniciativas siderúrgicas, as quais foram, em sua esmagadora maioria, entrelaçadas às primeiras. A obra influencia de maneira significativa outras obras importantes, como Gauld (2006), em sua biografia sobre Percival Farquhar, que de certa maneira ambas explicitam uma visão de brasilianistas a respeito de um pretenso "xenofobismo" contra investidores internacionais, tratando do período que vai até 1930.

⁵ The Politics of Brazilian Development, Stanford Press.

Do lado do comércio exterior, traz um detalhamento importante do período que trouxe aproximação entre o Brasil junto da Alemanha e dos Estados Unidos, principalmente as negociações com a Alemanha durante meados da década de 1930, e, mesmo posteriormente, já nas negociações finais sobre a instalação da siderurgia.

Porém, deficiente em uma análise mais aprofundada sobre o processo de industrialização, Wirth incorpora a ele uma visão ligada a nacionalismo demasiado contra a exportação de ferro, e também sua nomenclatura em tom depreciativo sobre a política externa “difusa” fazem com que sua obra se torne excessivamente negativa em relação a industrialização. Se por um lado oferece uma visão menos otimista e serve enquanto contraponto a uma bibliografia mais entusiasmada, há, principalmente em sua escassa análise da industrialização, um tom negativo que de certa forma atrapalha no estudo mais matizado do Governo Vargas de 1931-1937, o qual, mesmo com suas evidentes ambiguidades, que resultaram na protelação do problema siderúrgico, forneceu gradativamente os subsídios para que ele fosse resolvido em 1940/41.

Outra referência importante, mas mais específica em siderurgia, foi o livro "Ferro na História e na Economia do Brasil" (1972), de Edmundo de Macedo Soares e Silva. Edmundo foi um personagem absolutamente fundamental para a história siderúrgica brasileira, agenciando fortemente para a criação da CSN. Participou das Comissões sobre siderurgia entre 1931-35, além das Comissões no Estado Novo, de forma a atuar diretamente nas negociações com os Estados Unidos para obtenção de apoio na CSN. Eventualmente, chegou a ser presidente da mesma.

O livro foi o resultado de um convite para escrever sobre a história siderúrgica nacional pelas comemorações do sesquicentenário da Independência. Dessa forma, é uma espécie de visão “oficial” e também interna dos eventos por ter sido uma figura central, sendo uma memória viva dessa história, principalmente a partir de 1930, e vai ser utilizado decisivamente para contextualizar ambos os projetos que estamos investigando. O livro se destaca pelo acesso a muitos documentos da época, como as comissões revisoras ou a discussão em torno da entrada da CSN. Entretanto, a questão de *Itabira* acabou por ficar bem reduzida, denotando seu espaço menos significativo que o merecido no debate. Esse fato é explicado no livro pelo próprio viés do autor (criador da CSN), bem como o fracasso que a *Itabira* acabou por ter. Muitas vezes guiado pela versão oficial dos eventos, e também preso às descrições dos muitos planos e comissões, o livro acaba por carecer de uma visão mais analítica do processo que culminou na CSN. Mesmo este

não sendo o foco principal do livro, essa ausência de análises revela a lacuna mencionada. A falta de contextualização atrapalha no entendimento dos muitos projetos e planos.

Também, temos de Werner Baer o livro “Siderurgia e Desenvolvimento Brasileiro” (1970), que é uma referência frequente no debate siderúrgico, principalmente pela sua excelente compilação quantitativa e tratamento de dados, mas também pela sua contribuição sobre a década de 1960, fora do escopo do trabalho, e suas explicações sobre a atividade siderúrgica em si. Contudo, sua parte de reconstrução é tomada em partes de Wirth (1970), ou Silva (1972), sendo mais deficiente nesse sentido. Além desses autores, Suzigan (2021)⁶ dedica um capítulo à siderurgia, fazendo um panorama resumido e completo até 1945, com antecedentes e números das principais companhias, e também fornece uma visão consolidadora e sóbria da industrialização entre a República Velha e o fim do Estado Novo.

Significativa contribuição para esse trabalho veio de Barros (2011⁷ e 2012⁸) com duas obras excelentes a respeito da siderurgia, a primeira sobre o debate siderúrgico na Primeira República e a segunda, no Governo Provisório. A primeira obra foi fundamental para explicitar o contexto da posição mineira anti-exportação durante boa parte da década de 20, e, também, trazer a disputa regional e a ascendência dos Estado em relação ao Governo Federal com entrelaçamento da indústria siderúrgica com a exportação de ferro via os impostos sobre exportações estaduais, saindo do eixo nacional-estrangeiro de outras obras. Em decorrência disso, há uma polarização entre dois projetos siderúrgicos, a "Grande" contra a "Pequena" siderurgia, sendo a *Itabira* a representante principal do primeiro tipo, e a última, que representava a influência mineira no debate, que direcionou em demasiado o tipo de siderurgia até CSN, a qual era insuficiente principalmente em produtos de maior complexidade tecnológica. A obra tem pesquisa documental vasta, e um tratamento de dados de alto valor explicativo também.

O segundo trabalho, mesmo com objetivos distintos, serve como uma espécie sucessor do primeiro, principalmente em demonstrar a contínua influência (mesmo que implícita) dos Governos Estaduais, nomeadamente, Minas Gerais. Além disso, demonstra que, ao contrário do que a parte significativa da bibliografia considerava, Vargas pouco fez de efetivo pela siderurgia em seu primeiro mandato, porém, em consonância com a

⁶ "Indústria Brasileira - Origem e Desenvolvimento", 4a edição, pela editora Hucitec

⁷ "O problema siderúrgico nacional na Primeira República". Tese de doutorado. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), 2011.

⁸ "Discurso e contexto: Política siderúrgica no primeiro governo Vargas (1930–1937)", Working Paper Hermes & Clío, São Paulo, 2012.

industrialização no período, o debate siderúrgico teve o amadurecimento necessário para chegar às negociações que culminaram na CSN.

As duas obras, apesar de evidente qualidade, são devidamente circunscritas, o que não é exatamente um defeito, se formos levar em conta seus objetivos iniciais. Porém, considerando principalmente a questão da CSN e a solução do problema siderúrgico, funcionam mais como uma parte complementar do que um todo, reiterando a dificuldade de se obter um panorama do problema

Também, analisaremos o famoso discurso que Vargas realizou em 1931, "Os Saldos Ouro e o Problema Siderúrgico", junto do relatório final da Comissão Nacional Siderúrgica e da Comissão Revisora do Contrato da *Itabira Iron*, que fornecem informações fundamentais sobre posicionamento do Governo Vargas até 1937 a respeito da siderurgia, tanto por meio da protelação de grandes medidas, como pela influência mineira ainda forte. Pela interpretação do discurso, procuramos mostrar que, mesmo que parte da bibliografia o entende como uma carta de intenção pela industrialização por meio da siderurgia, ele é melhor compreendido dentro de um contexto de disputa com Minas Gerais, assumindo uma estrutura de barganha e influência dos últimos.

A bibliografia muda de natureza, e amplia seu escopo quando passamos a analisar a década de 1930, principalmente pela importância que a CSN vai ter dentro do governo, e, por extensão, do papel que a siderurgia exerceu. Tanto enquanto indutora e expressão da industrialização corrente, quanto pela sua importância nas relações internacionais em contexto de Guerra Mundial e seu papel central no posicionamento brasileiro perante as duas maiores potências da época. Ainda, vai acabar por ser um símbolo do Estado Novo de Getúlio Vargas. E mesmo por isso, submersa em tantas linhas de forças importantes, dificilmente a CSN e a questão siderúrgica vão ser o destaque e foco narrativo de uma análise. Assim, muitas vezes são utilizadas enquanto recursos argumentativos sobre outros temas, frequentemente com interpretações errôneas, justamente pela falta de contextualização mais cuidadosa do problema.

Fonseca (2014), principalmente em seu livro "Vargas: o capitalismo em construção", além de outros artigos, fornece muitos subsídios a respeito das diversas facetas do governo varguista, sobretudo sobre seu posicionamento ideológico e as ambiguidades deste. Limitando-nos ao escopo do texto, cabe destacar o desembaraçamento que faz das diversas medidas durante o Governo Provisório, assim como a virada mais agressiva no Estado Novo, particularmente da importância da industrialização em seu projeto de governo, mas também de outros movimentos paralelos,

como a modernização e racionalização do aparato burocrático, mesmo que mostre ocasionalmente uma visão excessivamente otimista do projeto econômico varguista, visto muitas vezes como consolidado. Há também uma boa reprodução da discussão a respeito da industrialização. Bastos (2011)⁹ procura analisar o caráter nacional-desenvolvimentista, mas mais focado na relação curiosa entre nacionalismo econômico varguista e o capital estrangeiro, utilizando-se do caso de energia elétrica, e, em menor detalhe, do caso siderúrgico.

Mesmo compartilhando conclusões parecidas a respeito do pragmatismo varguista em relação ao capital estrangeiro, entendemos que há uma certa superestimação por parte dos autores a respeito dos feitos varguistas em relação a siderurgia, confundindo (e no caso de 1931, descontextualizando) os eloquentes discursos, as diversas comissões com o que de fato foi feito, projetando de certa forma o que ocorreu no Estado Novo com o Governo Provisório, embaralhando e antecipando o amadurecimento do debate siderúrgico, que procuraremos mostrar. Também, dada a importância que as relações exteriores vão possuir para a indústria siderúrgica durante a Guerra e, por extensão, para a industrialização ao projeto de governo, fica faltando uma explicação mais consistente do período, principalmente diante da enorme contingência da Guerra. Se desde o começo enxergavam como forte e certo o compromisso do Governo varguista com a siderurgia, como explicar a dependência tão grande de um evento exógeno para resolver o problema siderúrgico, mesmo que o governo tenha criado em parte as condições necessárias para o período.

Os militares foram importantes como um dos pontos focais na ambiguidade da política externa brasileira, a qual forneceu as condições necessárias para a barganha de Vargas com a CSN. Também participaram das diversas discussões e comissões que ocorreram durante o Primeiro Governo Vargas sobre siderurgia, e imprimiram um caráter de maior urgência ao problema. A Segunda Guerra Mundial acabou sendo, além de uma oportunidade, uma justificativa para abordar o problema siderúrgico, tanto pela independência de outros países, quanto pela potencial produção de armamentos. Para entender a posição dos militares, internamente temos o artigo de Silva (2011). Hilton (1977), fornece uma importante contextualização do seu papel na política externa, assim como em Moura (1980), e Wirth (1970), sempre sob o prisma das relações exteriores.

⁹ "A construção do nacionalismo econômico de Vargas", por Pedro Paulo Zahluth Bastos, 2011

Da mesma forma, os últimos autores fornecem os subsídios para entender a política externa brasileira durante a década de 30, especialmente após 1934, que teve como característica a tentativa da diversificação da exportação do café e de escassez de divisas, pós crise de 29. Nesse sentido, é possível explicar o comércio teuto-brasileiro, a despeito do maior parceiro comercial brasileiro à época serem os Estados Unidos, com as duas potências sendo rivais.

Há uma divergência a respeito da intencionalidade brasileira quanto a essa ambiguidade externa, com Wirth (1970) afirmando que havia uma difusão desordenada entre os diversos agentes dentro do Governo Vargas, de forma que a oscilação era fruto dessa "desordenação" interna. Por outro lado, Moura (1980)¹⁰ afirma que mais do que difusa, essa política respondia a equilíbrios externos e internos distintos. De fora, entre as duas potências. De dentro, da indeterminação interna dos atores brasileiros à época.

Esse equilíbrio ficou conhecido como "equidistância pragmática", e serviu como forma do Brasil maximizar sua vantagem, e, aumentar o preço que poderia cobrar caso pendesse para um lado, portanto, fundamental para nosso objetivo de entender o que se deu entre as negociações no fim da década que resultaram na CSN. Além de Hilton, Wirth e Moura, Abreu (1998) e Malan (1977) fornecem valiosos dados relativos ao setor externo, assim como a atuação brasileira da época.

Fazendo um meio campo entre as relações externas e a política interna brasileira, a obra de Corsi (1999) é excelente para entender a narrativa que culminou na vinda da CSN. Mesmo incorrendo em um nacionalismo, o Brasil não possuía, internamente, condições financeiras, fiscais, creditícias para financiar uma obra do porte da CSN, de forma que mais do que um capricho, o capital estrangeiro era uma espécie de necessidade, sem contar a exigência de transferência tecnológica, muito premente nas discussões siderúrgicas anteriores. Além disso, Corsi afirma que, dada as mudanças bruscas em relação aos pagamentos das dívidas externas e a incerteza decorrente disso, há um grau de oportunismo ainda maior nas negociações que barganharam a CSN. Sua obra faz uma descrição detalhada dos percalços das negociações pela siderurgia, além de um bom panorama macroeconômico da década de 30 para nossos objetivos. E, em meio a sua análise, torna evidente o projeto em construção varguista, servindo como um importante ferramental para a análise de um período tão ambíguo e matizado.

¹⁰ "Autonomia na Dependência", de 1980, pela Nova Fronteira.

Por fim, há a discussão bibliográfica importante, e não tão subjacente assim, sobre a intencionalidade estatal e ruptura nas políticas macroeconômicas em relação a industrialização no Governo Provisório, que passaremos mais rapidamente, mas que conta com autores do calibre de Furtado (2018)¹¹, Dean (1991)¹², Pelaez (1972)¹³, A. Villela & W. Suzigan (1975)¹⁴, além de Suzigan (2021). A discussão entra no contexto das medidas feitas durante o Governo Provisório em prol da siderurgia, mas também sobre as ações mais gerais que circunstanciam o processo industrializante, como criação de ministérios, de comissões, que Fonseca (1989) e Hilton (1975)¹⁵ descrevem. Sua descrição incrementa no panorama mais matizado que procuramos recriar, especialmente diante da ambiguidade varguista sobre a siderurgia. De toda forma, entendemos que houve uma industrialização, e que essa foi importante no processo de amadurecimento da questão siderúrgica, tanto pela intensificação do estrangulamento do setor siderúrgico, quanto pela mudança na mentalidade da época, mais fortemente pós Estado Novo, no governo, na sociedade civil, e também nos militares. Usamos os dados de A. Villela & W. Suzigan (1975), Suzigan (2021) e Malan et al (1977) para substanciar o argumento.

Dessa forma, dividiremos o desenvolvimento da pesquisa em três partes:

A primeira parte consistirá na reconstrução da discussão siderúrgica até 1930, usando o debate acerca da *Itabira* como fio condutor para a questão. Obras como a de Barros (2011), Wirth (1970), Silva (1972) e Baer (1970) vão servir de subsídio para ele. Esta parte tem como objetivo demonstrar a influência estadual nos rumos siderúrgicos, principalmente no que veio a ser o problema siderúrgico, estabelecendo as condições para o que viria a ser o “amadurecimento” do problema.

A segunda parte retoma em 1930, e, procura trazer, usando mais uma vez as discussões sobre a *Itabira Iron*, o avanço do debate siderúrgico, principalmente no que foi um período transitório, mas, que há um amadurecimento do debate, com a consagração da separação dos problemas por meio dos relatórios da Comissão Nacional Siderúrgica, das Comissões Revisoras do Contrato da *Itabira Iron*, usando Barros (2012) e Silva (1972) para as descrições. Além disso, a discussão sobre a intencionalidade na industrialização por autores como Furtado (2018), Pelaez (1972), A. Villela & W.

¹¹ "Formação Econômica do Brasil", 34ª edição, pela editora Companhia das Letras

¹² "A Industrialização de São Paulo", 4ª edição, Editora Bertrand.

¹³ "História da Industrialização Brasileira", editora Anpec.

¹⁴ "Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889 - 1945", pela editora Anpec.

¹⁵ "Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: A Reappraisal of his Attitude Toward Industrialization and Planning", Stanley E. Hilton. The Journal of Economic History. Vol. 35, No. 4 (Dec., 1975), pp. 754-77.

Suzigan (1975) e Suzigan (2021) matiza o contexto transitório, bem como as poucas medidas no setor siderúrgico por Barros (2012), e o cenário do setor siderúrgico até 1939 em Suzigan (2021) e Barros (2011). Por fim, com a virada no Estado Novo, há uma nova ressignificação da siderurgia para Getúlio Vargas, o qual usaremos autores como Bastos (2011), Fonseca (2014) e Corsi (1999). Além da influência dos militares, Silva (2011).

A terceira e última parte procura entender como que, dado um histórico muito desfavorável com empresas estrangeiras e países, o Brasil conseguiu estabelecer as condições exteriores a partir de 1934, sobretudo comerciais, que proporcionaram a barganha de Vargas entre os EUA e a Alemanha, vindo de um contexto de necessidade de diversificação das exportações, além da própria negociação que resultou na criação da Companhia Siderúrgica Nacional. Para isso, são utilizados autores como Moura (1980), Wirth (1970), Abreu (1998), Hilton (1977), Corsi (1999), além de Silva (1972).

2. SIDERURGIA NA REPÚBLICA VELHA: O CONTRATO *ITABIRA ORE*

2.1. Contexto siderúrgico na virada do século XX até a Primeira Guerra Mundial

Na virada do século XX, a produção siderúrgica no Brasil não chegava a 2000 t de ferro gusa, com não mais de 70 pequenas usinas e oficinas de tamanhos modestos em atividade¹⁶, sem capacidade para produzir aço ou laminados.¹⁷ A maior usina era a Usina de Nova Esperança, cuja construção começou em 1888, comprada por José Joaquim Queiroz Junior em 1899, que chegou a produzir 4.000 t/ano em 1913.¹⁸

Houve um descasamento da virada do século XX até o início da Primeira Guerra entre a produção doméstica de ferro e de aço, com números reduzidos de crescimento, e a importação, a qual chegou a 500.000 t/ano, em 1913, pressionando e explicitando este gargalo no setor. Para efeito de comparação, se em 1900 a porcentagem das importações de ferro e aço no valor total das importações brasileiras era de 2,74%, esse valor se multiplicou para 8,24% em 1913.¹⁹

Resumidamente, em 1910, o Brasil possuía um setor siderúrgico praticamente nulo, deficiente em termos qualitativos, visto que produzia apenas ferro gusa, e em termos quantitativo, dependendo apenas de pequenas usinas para sua produção, chegando a um coeficiente entre importação e consumo total de ferro e aço de 99.2%.²⁰

Neste contexto de produção siderúrgica escassa, começaram a surgir as primeiras iniciativas mais incisivas, tanto do meio privado, quanto do setor público. Porém, os projetos eram ainda incipientes, e muito mais relacionadas à exportação do minério de ferro do que com a siderurgia em si.

Em 1902, com o Decreto Nº 4.337/1902, confirmando pelo Governo Federal a concessão para a construção da ferrovia Estrada Vitória Minas Gerais (EFVM), cuja ambição era conectar o interior do Estado de Minas Gerais (originalmente, Diamantina -

¹⁶ Baer, 1970, pp. 80-81. Barros (2011, p. 19, nota 3) vai conformar a bibliografia do tema, convergindo tanto sua própria estimativa quanto a de outros autores, dentre os quais, Baer (1970).

¹⁷ Mesmo que não seja exatamente o escopo deste texto, serve explicitar a hierarquia entre os três principais produtos do aço, que derivam do minério de ferro. Há quatro etapas básicas, em ordem crescente de complexidade e todas as anteriores imprescindíveis para a próxima i) mineração e tratamento do minério de ferro; ii) redução do minério de ferro a ferro gusa (necessário alto-forno); iii) refino do ferro gusa em aço; iv) laminação dos lingotes de aço para produção dos produtos finais.

Da mesma forma, uma "usina siderúrgica integrada" é aquela que faz, nela mesma, essas três últimas etapas. Tirado de Baer, 1970, pp.22-31.

¹⁸ Barros, 2011, p.21.

¹⁹ *Ibidem*, p. 19.

²⁰ *Ibidem* p.21.

MG) até o porto da capital do Espírito Santo.²¹ Trilhos começaram a ser instalados em territórios próximos à Vitória em 1904, chegando perto de território mineiro em meados de 1907.²²

Em 1908, com uma opção de compra de jazidas ferríferas na região de Itabira - MG, mais precisamente no "Pico de Itabira", um grupo de capitalistas ingleses abordou a diretoria da concessionária da EFVM com intenção de exercer a opção de compra caso fosse possível transportar minério pela ferrovia. A partir de um estudo, a concessionária concluiu que poderia transportar 3.000.000 t/ano de ferro mediante certas melhorias (eletrificação, bitolas mais largas, entre outras). Dessa forma, em 1909, este grupo inglês formou a *Brazilian Hematite Syndicate*, e comprou uma opção de compra de 42.000 das 80.000 ações da EFVM. O grupo inglês precisou renegociar com o Governo Federal os termos da concessão de 1902, alterando o traçado da ferrovia, com novas garantias para os melhoramentos da ferrovia, e mais importante, uma autorização para o transporte do minério.²³

Sem grandes oposições, foi celebrado um contrato²⁴ em dezembro de 1909 autorizando a exportação de 3.000.000 t/ano, fixando um teto de 8 réis por tonelada como frete. Como compensação, o Governo brasileiro exigiu o retorno da posse da ferrovia em 90 anos e o estabelecimento de uma *metalúrgica* de até 1000 toneladas por mês a ser construída em sua margem, de tamanho modicamente simbólico, de forma que Silva afirma da "terminologia e das dimensões" do contrato que "[...] nossas autoridades estavam mal-informadas sobre o que era a Siderurgia do Mundo no início deste século...".²⁵

A própria inadequação do acordo evidencia a pouca preparação técnica do governo e o caráter figurativo e débil dessas iniciativas iniciais. E, apesar de o contrato celebrado entre o Governo e o grupo inglês em 1909 ter sido de caráter mais simbólico do que efetivo, podemos depreender que foi a primeira tentativa explícita do Governo brasileiro de entrelaçar a siderurgia à exportação de minério de ferro.

Em maio de 1910, o Presidente Nilo Peçanha promulgou o Decreto Nº 8.019/1910, oferecendo benefícios como redução nos fretes de transporte dos produtos e

²¹ O contrato estabelecia que a concessionária Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas gozaria de uma garantia de juros sobre 6% do capital investido, pelo período de 60 anos. Faleiros, 2014, p. 90.

²² *Idem*.

²³ Barros, 2011, p.57.

²⁴ Decreto 7.773, de 20/12/1909.

²⁵ Silva, 1972, p.55. Barros (2011), vai usar o mesmo trecho para argumentar do caráter simbólico do contrato.

de matérias primas (inclusive minério de ferro) e preferências nas obras da união em troca daqueles que estabelecessem siderúrgicas, com fornos de ferro-gusa com capacidade mínima.²⁶

Parte significativa da bibliografia considera esta medida inicial salutar, sendo um dos primeiros sinais efetivos de incentivo pelo Governo para a siderurgia.²⁷ Barros afirma, porém, que a real importância do Decreto 8.019/1910 estava no fato de que ele universalizou as condições econômicas dadas à EFVM aos demais projetos siderúrgicos, concedendo o mesmo subsídio de 8 réis por km/t, vinculando, assim, siderurgia à exportação de ferro.²⁸ Barros ainda afirma que o Decreto tinha caráter reativo em relação a EFVM, de forma que era menos uma medida genuinamente em prol da siderurgia do que um ajuste legal²⁹

De toda forma, esse ato só ganhou relevância com o XI Congresso Internacional de Geologia em agosto de 1910, em Estocolmo, no qual foi divulgado um estudo a respeito das reservas de ferro minerais, abundantes ("é um dos países que possuem as maiores reservas de ferro do Mundo")³⁰ e de ótima qualidade, com baixa proporção de fósforo e alta de ferro localizadas em território brasileiro, mais precisamente em Minas Gerais.

A divulgação resultou numa verdadeira corrida pelo ferro mineiro, com a veloz aquisição de muitas das principais reservas do estado, principalmente por grupos estrangeiros, mas também por alguns brasileiros.³¹ Um ponto importante levantado por Barros era que a Constituição brasileira de 1891 não diferenciava o solo e o subsolo de uma propriedade, de forma que muitas das jazidas foram compradas a preço apenas de solo, acentuando, na visão dos brasileiros, o excesso pelos estrangeiros de compras a preços injustos, ou seja, algum sentimento nacionalista de contrariedade.³² Esse sentimento posteriormente vai servir como um dos complicadores para a permissão da exportação de ferro, e, por extensão, de uma maior siderúrgica.

²⁶ Silva, 1972, p. 55.

²⁷ "Os círculos governamentais começaram assim a compreender que uma substancial expansão da produção nacional do aço só poderia ser atendida com a cooperação de capital estrangeiro, e/ou incentivos especiais", Baer, 1970, p. 81.

²⁸ Barros, 2011, pp. 61-62.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Silva, 1972, p. 51

³¹ Barros, 2011, p. 53.

³² *Ibidem*, p. 55.

Para os efeitos desse texto, mencionaremos a entrada de Ernst Cassel na *Itabira Iron*, motivado pela corrida³³ e a compra desta das jazidas de Conceição e de Esmeril, em Itabira do Mato Adentro, estimadas em 396 milhões de toneladas de minério de ferro³⁴; e a compra por Wiggs e Medeiros de jazidas na região de Ouro Preto.

Na esteira do IX Congresso em Estocolmo, muitas concessões foram feitas pelo Governo Federal, boa parte para empresas estrangeiras. A primeira e mais importante³⁵ foi para Carlos Wigg e Trajano de Medeiros. Nestas concessões, resumidamente, Wigg e Trajano ficariam obrigados a construir uma usina de 150.000 t/ano, podendo, então, transportar 1.500.000 t/ano de minério de ferro³⁶. O acordo foi firmado em fevereiro de 1911, e "o conjunto de favores obtidos por Wigg e Medeiros era auspicioso."³⁷ De toda forma, dissolveram a sociedade em abril de 1913. A posse das concessões ficou apenas nas mãos de Wigg, o qual fundou a Companhia Siderúrgica Brasileira, enfrentando forte oposição do Congresso, principalmente por receber favores excessivos em relação aos seus concorrentes, pelo seu caráter "monopolístico" com a EFCB e contra a exportação de minério de ferro.³⁸

Dessa forma, o contrato de concessão (Decreto Nº 8.579/1911) foi revisto em 1917 e assinado pelo Congresso quando Wigg abriu mão de alguns dos favores, teve a exportação de ferro reduzida para 250 mil toneladas, fixando as mesmas condições comerciais caso o executivo fosse oferecer concessões às outras empresas. Porém, em 1919 o Senado não assinou e barrou a revisão.³⁹

A *Itabira Iron* e EFVM, via a Brazilian Hematite Syndicate, também teve planos de iniciar seus projetos, principalmente a eletrificação da ferrovia. O projeto não ganhou tração devido a dificuldade de financiamento, porém tiveram os prazos para construções

³³ Em 5 de maio de 1910, o grupo Brazilian Hematite Syndicate executou, então, suas opções de compra das jazidas em Itabira, e, em 4 de junho, formalizou acordo com a EFVM, adquirindo 47.900 ações desta, incluindo a opção de compra anterior. Em março de 1911, o Brazilian Hematite Syndicate foi absorvido pela Itabira Iron Ore Company, Limited, junto de outros sócios, dentre eles, Ernst Cassel, importante e conhecido financista inglês. Barros, 2011, p.59; Gauld, 2006, p 359.

³⁴ Barros, 2011, p. 53.

³⁵ Decreto 8.579/1911, que prorrogou, por sua vez, o Decreto 8.414/1910. Barros, 2011, p. 52.

³⁶ Resumidamente, o acordo tinha autorização para exportar até 240.000 t/ano de minério de ferro sob a obrigação de construir uma usina, incluindo ferro-gusa e laminados, de mínimo de 24.000 t/ano, em algum ponto conveniente da Estrada de Ferro Central do Brasil (EFCB). Além disso, caso fosse aceita uma requisição feita ao Congresso Brasileiro de prêmios por fabricação, de garantia de consumo certa tonelagem de trilhos por ano, ficariam obrigados a construir uma usina de 150.000 t/ano, podendo, então, transportar 1.500.000 t/ano de minério de ferro, (sem mesmo antes de iniciar a construção da usina). Decreto 8.414/1910. Barros, 2011, p. 62.

³⁷ Barros, 2011, p. 62

³⁸ *Ibidem*, pp. 78-80.

³⁹ *Ibidem*., pp. 83-84.

das ferrovias da EFVM prorrogados em 1916, por mais 3 anos para eletrificação da linha desde Vitória e mais 5 anos para a conclusão da linha de Itabira, e abrindo mão das garantias ouro.⁴⁰

Segundo Barros, no início de 1912, por meio do Decreto Nº 8.019/1910, o Governo autorizou num total a exportação de 5.900.000 t/ano de minério de ferro, com transporte de 2.900.000 t/ano dessas por ferrovias federais, ao preço de 8 réis por tonelada. Além disso, 6 usinas siderúrgicas, que, juntas, chegariam a até de 302.000 t/ano de capacidade.⁴¹

Contudo, a maior parte dos projetos não prosperou devido à explosão da Primeira Guerra Mundial, devido à dificuldades para obter financiamento,⁴² e problemas de ordem interna, como insegurança jurídica, gargalos de infraestrutura, a exigência de siderurgia, e, principalmente, a forte objeção do Legislativo.⁴³ A Primeira Guerra, além impossibilitar o financiamento externo, foi um depressor fortíssimo das importações, ainda mais do que das exportações, especialmente em matérias primas e bens de capital.⁴⁴ Nesse sentido, as importações de ferro e aço foram de 515.9 mil t em 1913 para apenas 44 mil em 1918,⁴⁵ explicitando ainda mais o estrangulamento do setor, que não conseguia importar e, tampouco, produzia suficientemente.

Portanto, nesse período tivemos diversos projetos na esteira da “corrida do ferro” com a grande maioria primariamente com o objetivo de exportar minério de ferro, fortemente subsidiados, e à rebote, obrigados a instalar a siderurgia. As cifras das concessões eram excessivas. O forte subsídio oferecido era fruto da equalização em relação à concessão da EFMV, não exatamente uma medida pensada para atrair novos projetos. A pequenez do mercado brasileiro, e sua grande deficiência técnica (em infraestrutura, tecnológica) tornavam pouco plausível a viabilidade dos projetos, somados ao encarecimento da obrigação de se instalar siderúrgicas. Além disso, o fato de muito deles serem de empresas estrangeiras desencorajou um apoio maior pelo congresso. Assim, mesmo desconsiderando a dificuldade de financiamento com a Primeira Guerra, a maioria dos projetos tinham um caráter mais fictício do que factício.⁴⁶

⁴⁰ Barros, 2011, p. 75.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 64-65.

⁴² Wirth, 1970, pp. 70; Silva, 1972, pp. 57;

⁴³ Principalmente pelo caráter estrangeiro dos projetos. Barros, 2011, pp. 75-77.

⁴⁴ Villela & Suzigan, 1975, p.152.

⁴⁵ Barros, 2011, p. 85

⁴⁶ *Ibidem*, p. 98.

Mesmo com a fraqueza e a pouca viabilidade do setor até então, seu estrangulamento continuava e com a expiração da maioria dos contratos dada a excepcionalidade da Guerra, abriu-se ocasião favorável para novas oportunidades, ou, ao menos, ânimo novo nas já existentes, como foi o caso da *Itabira iron*, cujo contrato ainda vigorava em 1919.

Em 1918, Ernst Cassel⁴⁷ vendeu sua participação na *Itabira Iron* para um grupo de ingleses, os quais, por sua vez, acabaram por vender para Percival Farquhar.

Farquhar era um conhecido empresário norte-americano, com múltiplos negócios na América Latina, e, desde 1905, particularmente no Brasil. Teve participações no Rio de Janeiro, *Tramway Light e co*. Depois formou a gigantesca holding *Brazil Railway Co*, pela qual adquiriu, com capital europeu, diversas linhas ferroviárias a fim de melhorá-las e depois unificá-las, além da construção dos portos, como em Belém-PA e Rio Grande-RS; criou a *Brazil Land, Cattle & Packing Co.*, a maior fazenda do mundo. Em meados da década de 1910, com fluxo de capitais interrompidos devido à Guerra nos Balcãs, e depois, com a Primeira Guerra, a *Brazil Railway* entrou em processo de recuperação judicial.⁴⁸

Farquhar foi um personagem à parte, repleto de sucesso, influência⁴⁹ e controvérsias. Além da recuperação judicial da *Brazil Railway co*, colecionou polêmicas como denúncias por péssimas condições de trabalho na construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, e de outras ferrovias em Santa Catarina.⁵⁰ Farquhar enxergou como enorme a oportunidade de exportar o minério de ferro brasileiro como negócio, assim como para "recuperar sua reputação como empreendedor".⁵¹ Assim, em julho de 1919, em viagem a Nova Iorque, o então Presidente brasileiro eleito, Epitácio Pessoa, foi procurado por Farquhar.⁵²

O empresário, representando a *Itabira Iron*, propôs um plano de negócios para o Governo com termos similares àqueles estabelecidos pela concessão inicial a EFVM. Dada a dimensão e o possível impacto do acordo, ele foi tido como um “projeto

⁴⁷ Segundo Gauld (2006, p. 360), Cassel vendeu sua participação estritamente por razões de saúde.

⁴⁸ As informações a respeito de Farquhar foram retiradas de sua biografia, a qual teve acesso a documentos e informações proporcionadas pelo próprio biografado. Este pequeno resumo foi extraído das páginas 437-8, Gauld, 2006. Além de Barros, 2011, pp 101-102.

⁴⁹ Farquhar era amigo íntimo do presidente da Light do Rio de Janeiro, Alexander Mackenzie, e que ajudou na intermediação com Epitácio Pessoa. Especula-se que se a empresa desse certo, faria dele diretor da *Itabira*. Gauld, 2004, pp. 369-370, nota 1.

⁵⁰ Silva, 1998, p. 30.

⁵¹ Gauld, 2006, p. 359.

⁵² *Ibidem*, p. 360.

nacional”⁵³, uma espécie de *King Solution*, na nomenclatura de Wirth, pois resolveria de uma vez só os problemas do ferro e da siderurgia simultaneamente.⁵⁴

Este contrato posteriormente foi conhecido como o *Contrato Itabira*⁵⁵, sendo apresentado em 1919, e assinado em 1920, estabelecendo, inicialmente, que, por meio de melhorias nas condições da ferrovia (como eletrificação), a *Itabira* poderia fazer a exportação maciça de minério de ferro à fretes acessíveis para o exterior, mas, dessa vez, para um novo cais em Santa Cruz-ES à 56 km de Vitória.⁵⁶ Além do que combinado no plano de 1916, o plano para a *Itabira* previa a implementação de uma usina siderúrgica de tamanhos significativos em Aimorés-MG, com mínimo de 150.000 t/ano, que teria a capacidade aumentada ao longo dos anos⁵⁷, movida a coque importado, mas, caso se demonstrasse a equivalência econômica do carvão brasileira, daria preferência ao último,⁵⁸ bem como oferecia garantias de capital por meio de um investidor de *Wall Street* 82 milhões de dólares.⁵⁹

A *Itabira* seria obrigada a construir dois novos ramais ferroviários que ligariam as jazidas em Itabira do Mato Adentro a um novo cais em Santa Cruz, sendo os três de uso **privativo** da contratante, que deixaria de ser a EFVM e seria a *Itabira Iron*. A EFVM, por sua vez, deveria permitir a construção de novos ramos ferroviários paralelos às linhas antigas em sua zona de privilégio pela *Itabira*, quando esta julgasse conveniente, para uso privativo de seus trens.⁶⁰ A *Itabira* ficava ainda obrigada a cumprir com as condições de 1916 não alteradas pelo acordo de 1920, como a conclusão da linha entre Itabira a Vitória, aberta ao tráfego público.⁶¹ A *Itabira Iron* teria não só o monopólio sobre as novas linhas das jazidas em Itabira, como o monopólio das novas linhas eventualmente construídas por ela na zona de exclusividade da EFVM, e do novo cais em Santa-Cruz.

Em contrapartida, a *Itabira* ficaria desobrigada de pagar impostos na importação de bens de capitais e de matérias primas para sua construção, além de isenção de impostos

⁵³Gauld, 2006, p. 360.

⁵⁴Wirth, 1970, p. 76

⁵⁵ Contrato assinado em 29 de maio de 1920, sob o decreto Nº 14.160 de 11/05/1920, e publicado no Diário Oficial da União dia 3/6/1920.

⁵⁶ Cláusula XI, Decreto nº 14.160/1920.

⁵⁷ “As instalações destinadas á fabricação do ferro e do aço serão executadas com as necessarias dependencias e habitações do pessoal e providas dos pertences e aperfeiçoamentos mais modernos, para produzir annualmente, no minimo, cento e cincoenta mil toneladas de vergalhões, barras, chaps, vigas, trilhos e ferros de differentes perfis, prevista a progressiva ampliação da sua capacidade industrial” Cláusula IV, Decreto nº 14.160/1920.

⁵⁸ Cláusula XXV, Decreto nº 14.160/1920.

⁵⁹ Gauld, 2006, p. 360.

⁶⁰ Barros, 2011, pp. 102-104.

⁶¹ Cláusula XXII, Decreto nº 14.160/1920; Barros, 2011, p. 103

sobre os produtos que por eventualidade produziria.⁶² O contrato seria considerado caduco caso as obras não se iniciassem em até 24 meses a partir do registro no Tribunal de Contas, e caso as atividades não estivessem em operação em até 48 meses a partir do registro no Tribunal de Contas, com possível prorrogação de mais um ano, sob pena de multa. Por fim, o contrato estava condicionado a um contrato adicional com o governo de Minas Gerais.⁶³

2.2. 1918-1930: *Itabira Iron* e o debacle sobre a “Grande” e “Pequena” Siderurgia

Portanto, dada a produção siderúrgica brasileira à época, um projeto com essas dimensões seria absolutamente transformador. Além disso, conforme veremos, se as negociações com Minas Gerais tivessem prosperado, o perfil qualitativo do projeto (folhas de flandres, entre outros produtos laminados) teria também sido transformador domesticamente. Aliada a dimensão do projeto, é importante ressaltar que a figura de Farquhar era polêmica e conhecida. Dessa forma, não é de se estranhar a influência da *Itabira* durante as duas próximas décadas.

A oposição à *Itabira* foi o elemento mais importante do debate siderúrgico na década de 1920, e depois, as sucessivas revisões de seu contrato em comissões até o fim da década de 30 continuaram a dominar a *questão siderúrgica* até a construção da Usina de Volta Redonda. Portanto, o exame mais atento do debate e das razões ulteriores e subjacentes serve para explicitar o processo histórico que culminou na CSN.

A bibliografia clássica sobre siderurgia não desenvolve esse debate de maneira profunda. Silva por exemplo, em seu importante livro-resumo da história da siderurgia até então, "O Ferro na História e na Economia do Brasil" reduz o debate ao imbróglio sobre o uso privativo dos trens e as acusações de monopólio por parte da *Itabira*, que de fato foi alvo de reclamações e era o *aparente* pomo da discórdia,⁶⁴ mas, conforme veremos, escondia um panorama muito mais rico.

⁶² Cláusula XIII, Decreto nº 14.160/1920; Barros, 2011, p. 103

⁶³ Cláusula I, Decreto nº 14.160/1920.

⁶⁴ Silva, 1972, pp. 77-78.

Parte da bibliografia também comete simplismos e reduções, como Wirth para o qual havia um aparente "xenofobismo nacionalista"⁶⁵ contra investidores estrangeiros, principalmente de nações ricas, além de uma reticência em exportar seus recursos naturais pelos mineiros, uma vez que os estrangeiros possuíam a maior parte das jazidas de minério de ferro após o Congresso de Estocolmo em 1910, conforme acima explicitado. Porém, se isso não era mentira, não deixava de ser impreciso. Gauld em sua importante bibliografia a respeito de Percival Farquhar, também usa o "nacionalismo" como guia condutor das reações contrárias, principalmente do governo mineiro, contra o projeto da Itabira, utilizando-se de Wirth.⁶⁶

Também havia o argumento que os estrangeiros não possuíam interesse em investir numa siderúrgica no Brasil, unicamente focados no negócio da exportação de minério de ferro e manganês, conforme Baer.⁶⁷ Farquhar não conseguiu o capital necessário para a *Itabira* simplesmente por isso. Wirth reitera o desinteresse estrangeiro em estabelecer uma siderúrgica no Brasil, afirmando que os financiadores de Farquhar rejeitavam a usina a ser feita no Brasil.⁶⁸ O exemplo da companhia belga siderúrgica contradiz esse argumento.

Resumidamente, grande parte da bibliografia clássica sobre siderurgia atribuía ao conflito nacional-estrangeiro o nexos causal que resultou no bloqueio da *Itabira Iron*, além do implícito subdesenvolvimento brasileiro.

Entretanto, em seu minucioso e esclarecedor trabalho de doutorado, Barros oferece um olhar mais preciso ao debate que se seguiu para a *Itabira Iron*, e por extensão, da questão siderúrgica, procurando mostrar que os embates vinham mais de ordem interna brasileira, do que, necessariamente, entre estrangeiros e brasileiros. Subjacente a isso, estava uma disputa regional, principalmente partindo do Estado de Minas Gerais.

Portanto, mostra-se importante contextualizar que a legislação brasileira de 1891 permitia que Minas Gerais cobrasse imposto de exportação sobre o minério de ferro que sairia do Estado.⁶⁹ Ou seja, Minas Gerais, a seu critério, poderia impor uma tarifa tão proibitiva que funcionaria na prática como um veto contra qualquer atividade exportadora no Estado. De fato, é isso que aconteceu, pois, uma vez proprietária da maior parte das

⁶⁵ Wirth, 1970, pp. 81-82.

⁶⁶ Gauld, 2006, p. 363.

⁶⁷ Baer, 1970, p. 93.

⁶⁸ Wirth, 1970, p. 78.

⁶⁹ Art. 23, caput, inc. I, da Constituição de 1891.

reservas de minério de ferro do país, e, principalmente após a corrida do ferro que foi descrita acima, Minas Gerais por meio de Arthur Bernardes, o governador mineiro à época, criou a Lei Estadual Nº 750, em setembro de 1919, na qual impunha um imposto sobre exportação estadual na ordem de 3000 réis por tonelada de minério de ferro. Um valor absolutamente impeditivo, a não ser que a empresa exportadora transformasse, em *território mineiro*, 5% de todo minério exportado em produtos siderúrgicos, de forma que o imposto diminuiria para apenas 30 réis.⁷⁰

Se este arranjo infraconstitucional já implicava antes em um poder significativo dos Estados em detrimento do Governo Federal, isto é potencializado com a criação da Lei Estadual Nº 750/1919, assegurando enorme influência do estado mineiro na nascente siderurgia do país.

Esta forte influência decorria pois era menos atrativo financeiramente estabelecer uma siderurgia no país do que simplesmente exportar o minério de ferro, devido ao tamanho do mercado interno brasileiro, à infraestrutura débil⁷¹ e às matérias primas inferiores (com exceção do minério de ferro).⁷² Além disso, dada a ausência da tecnologia necessária para produção de altos-fornos mais complexos no Brasil, havia uma dependência absoluta do Brasil em relação aos estrangeiros no quesito tecnológico e técnico⁷³. Dessa forma, o entrelaçamento da exportação de ferro à siderurgia funcionava como uma forma de conseguir vencer estas grandes desvantagens. Internamente, Minas Gerais também não era tão dinâmica industrialmente quanto São Paulo⁷⁴, por exemplo, e enxergava no estabelecimento de uma indústria siderúrgica sua chance de recuperar o atraso relativo⁷⁵. Além disso, Barros nos ensina que

"a tentativa de subordinar a exportação do minério à produção siderúrgica foi politicamente muito bem sucedida, de forma que essa barganha permaneceu como a principal via de acesso à siderurgia, o principal instrumento político brasileiro para induzir a produção siderúrgica no país".⁷⁶

⁷⁰ Barros, 2011, pp. 99-100.

⁷¹ Reproduzimos em parte o argumento de Wirth, expondo a visão corrente da época, que o Brasil não gozava de "condições naturais" para o estabelecimento de uma siderurgia. Wirth, 1970, pp. 78. Porém, ressaltamos que a baixa atratividade difere do interesse apresentado pelas empresas estrangeiras à época. Barros, 2011, p.176.

⁷² Trataremos desse assunto abaixo, mas, resumidamente, tanto o carvão vegetal quanto o carvão mineral brasileiro eram menos eficientes e mais caros que o carvão mineral importado, encarecendo e dificultando uma possível indústria siderúrgica em relação ao estrangeiro. Baer, 1970, p. 58.

⁷³ Barros, 2011, p. 174.

⁷⁴ Para uma descrição resumida da industrialização de São Paulo, Villela & Suzigan, 1975, pp. 339-356.

⁷⁵ Conforme veremos, em meio às contrapropostas durante as negociações com a *Itabira Iron*, o estado mineiro vai querer estabelecer uma série de indústrias correlatas a produção siderúrgica, como uma coqueria, e fábrica de cimentos. Barros, 2011, pp 115, 180.

⁷⁶ Barros, 2011, p. 174.

A Lei Estadual Nº 750/1919, portanto, funcionava como uma forma de barganha, mantendo a ascendência mineira sobre a siderurgia e sendo um estímulo econômico industrial ao Estado.

Entende-se que Minas Gerais não era contrária à exportação em si, mas, reconhecendo o ônus que teve com uma parte significativa de suas reservas em mãos de estrangeiros, acabava por exigir uma compensação explícita, que seria o desenvolvimento da siderurgia. A exportação de manganês é exemplar nesse sentido, uma vez que, mesmo sendo um insumo de importância para a produção siderúrgica na produção de ligas para aço mais resistentes,⁷⁷ e com reservas brasileiras menores do que as do minério de ferro⁷⁸ teve sua exportação regularizada desde o final do século XIX, com transporte ferroviário subsidiado e apoio mineiro⁷⁹, uma vez que suas reservas se encontravam em mãos brasileiras.

Dessa maneira, verifica-se ser, no mínimo, impreciso incorrer que Minas Gerais seria anti-exportação. Além disso, parte significativa da bibliografia (Wirth, Baer, Silva 1970, Silva 2003) ignora que Minas Gerais, antes de rejeitar o contrato com a *Itabira iron*, chegou a negociar com a mesma, denotando interesse, e ressaltando a sua postura inicial que seria a favor do projeto uma vez que fosse devidamente compensada.

Entre o anúncio do contrato da *Itabira* e a rejeição de Minas Gerais, o Estado efetivamente negociou com a companhia. A negociação se iniciou em dezembro de 1919, com a viagem de Farquhar para Belo Horizonte, resultando em uma contraproposta de fevereiro de 1920 sob as quais o Governo brasileiro aceitaria o contrato,⁸⁰ e que de certa forma explicitava os interesses subjacentes mineiros. Nela, resumidamente, incluía, além da já proposta de construir uma siderúrgica com mínimos de 150.000 t/ano de ferro e aço, uma proporção fixa de 5% com a exportação de minério, um esquema preciso de trilhos (65.000 t/ano), folhas de flandres (5.00 t/ano), chapas para construções navais (10.000 t/ano); 50% dos operários nacionais, 25% dos engenheiros nacionais (preferencialmente da Escola de Minas de Ouro Preto); uma vila operária de 10.000 habitantes; uma fábrica de cimento, dois altos fornos de 550 t/dia, laminadores, coqueria.⁸¹ Ainda, por meio do Decreto Nº 14.160/1920, foi acrescentado ao contrato do Governo Federal o

⁷⁷ Baer, 1970, pp 57-58.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 57.

⁷⁹ Barros, 2011, p. 175.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 109-110.

⁸¹ *Ibidem*, p.110.

condicionamento de um segundo contrato a ser assinado pelo Governo mineiro. *Itabira* não aceitou, e continuou a mandar outras propostas.

O contrato assinado pelo Governo Federal (Decreto Nº 14.160/1920) não foi imediatamente aceito pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e teve negado seu registro em junho de 1920.⁸² Todavia, em 22 de setembro de 1920, sob a sugestão do Presidente Arthur Bernardes, foi promulgada a Lei Estadual 793, nos termos da Lei 750/1919, autorizando o Presidente a contratar com a *Itabira Iron Ore* a construção de uma ou mais usinas siderúrgicas no Estado de Minas Gerais.⁸³

Importante distinguir que isso não implicava assinatura do contrato da *Itabira*, uma vez que o TCU ainda precisava assinar. Porém, é com esse sinal positivo de Arthur Bernardes⁸⁴ que o Governo Federal enviou o Contrato para o TCU em 25 de setembro de 1920, o qual Epitácio Pessoa ordenou celebrar, registrando o contrato sob protesto em 6 de dezembro de 1920.⁸⁵ No hiato entre o TCU registrar o contrato sob protesto e a assinatura da Lei Estadual 793/1920, porém, Minas Gerais alterou sua postura de Minas Gerais, iniciando sua famosa oposição ao contrato da *Itabira*.

Fica evidente que Minas Gerais não era inicialmente contra o contrato. A negociação em si, que implica, por definição, um processo de concessão/troca entre duas partes, demonstrava algum interesse do Estado no Contrato. Além disso, pelos termos negociados, Minas Gerais enxergava no contrato da *Itabira*, por meio do entrelaçamento da exportação de minério, uma forma de desenvolver a siderurgia. Ainda, o programa especificamente exigia a produção de produtos cujas tecnologias eram inexistentes no Brasil à época, logo, era uma forma de transferir tecnologia estrangeira para o país. Ademais, condições como a construção de indústrias correlatas, a criação de uma vila de 10.000 pessoas, a cota de engenheiros vindos da Escola de Minas de Ouro Preto, além da localização em território mineiro (Aimorés), indicavam uma dimensão ao projeto maior mais ampla que econômica, de forma de Barros afirma que "tais pretensões denotavam constituir a siderurgia para Minas Gerais um verdadeiro *projeto de estado*, um esteio fundamental, económico e político, no qual a própria existência do Estado deveria se apoiar e se alavancar."⁸⁶

⁸² Gauld, 2006, p. 361; Barros, 2011, p. 113.

⁸³ Legislação do Estado de Minas Gerais, Lei 793, de 22/09/1920.

⁸⁴ Barros, 2011, pp. 113.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ Barros, 2011, p. 115.

Fica um vazio, portanto, na explicação histórica da época a respeito do que motivou o fim das negociações e a oposição ao projeto por Arthur Bernardes. Barros (2011), naquilo que é talvez a maior contribuição de sua pesquisa, traz a vinda do rei belga Alberto I em meados de outubro de 1920, como motivação dessa virada. A visita resultou na combinação entre a Companhia Siderúrgica Mineira e a siderúrgica belgo-luxemburguesa *Aciéries Réunies de Burbach-Eich-Dudelange* (ARBED), para a criação da Belgo-Mineira, que seria a principal empresa siderúrgica na década seguinte.

Subjacentemente, o contexto da criação da Belgo-Mineira mexeu com diversas nervuras da questão siderúrgica e são importantes para o nosso objetivo de entender as condições que proporcionaram a instalação da Usina de Volta Redonda.

As motivações para o ingresso da ARBED no Brasil não foram explicitadas por parte da bibliografia, referenciada apenas como acordada durante a visita de rei Alberto a Minas Gerais,⁸⁷ mantida como incógnita, principalmente por divergir do que era tido como o desinteresse de companhias estrangeiras em investir na siderurgia brasileira. A Belgo-Mineira não apenas investiu na indústria siderúrgica brasileira, como evitou completamente a exportação de minério de ferro, e manteve sua produção siderúrgica movida a carvão vegetal longe do litoral. Esse conjunto de ações foi inusitado dada às condições brasileiras à época, de forma que entrou para a historiografia como uma "empresa nacional"⁸⁸. Além disso, verificava-se uma diferença abismal entre o capital original da Companhia Siderúrgica Mineira e o capital acrescido pela ARBED, em 350 contos e 15.000 contos, respectivamente, chegando ao paroxismo de "associar um mosquito a um elefante".⁸⁹

Barros, para explicar a entrada da ARBED, via Bélgica, construiu seu raciocínio em torno do impacto que a *Itabira Iron* teria sobre o mercado internacional de minério de ferro, e, procurou explorar como isso afetaria a ARBED.

Contextualizando brevemente, após o Tratado de Versalhes, a Alemanha perdeu a região da Alsácia-Lorena para a França, sofrendo prejuízo em parte significativa de suas reservas de minério de ferro, tornando-se dependente de outros países para sua produção siderúrgica. Em um cenário pós-guerra, com um claro viés bélico e geopolítico,

⁸⁷ Gomes, 1989, pp. 189-90; Baer, 1970, p. 83;

⁸⁸ Baer, 1970, p. 83; Wirth, 1970, pp. 87-88.

⁸⁹ Barros, 2011, p. 136.

enfraquecer a produção siderúrgica alemã era, por extensão, uma forma de enfraquecer o poderio militar alemão ao longo do tempo.⁹⁰

Estimando por meio da Lei Estadual de Minas Gerais Nº 750/1919, que estabelecia a proporção de 5% entre exportação de minério de ferro e produção siderúrgica e, usando a proposta de 150.000 t/ano pela *Itabira*, Barros conclui que a *Itabira* poderia exportar cerca de 4.800.000 de t/ano de minério, dimensão tão grande que seria capaz de chegar a um quarto do mercado internacional de ferro inteiro,⁹¹ o que poderia reduzir significativamente uma poderosa ferramenta das nações vitoriosas da Primeira Guerra contra a Alemanha, mais precisamente o abastecimento de minério de ferro.⁹²

Portanto, houve claros motivos para uma intervenção do Rei belga em sua visita para o Brasil, o qual, inclusive, subscreveu as ações da Belgo-Mineira.⁹³ Além disso, a própria Belgo-Mineira foi uma das maiores opositoras a *Itabira*, mesmo quando seu projeto não tinha mais como obrigatório estabelecer uma usina siderúrgica em meados de 1930,⁹⁴ reforçando os interesses velados da Belgo-Mineira em barrar esse grande projeto de exportação de ferro.

De fato, a Belgo-Mineira fez oposição explícita; porém, sua maior contribuição para o debate foi que entrou como "imagem especular" da *Itabira*:

"se a *Itabira* queria exportar minério, a Belgo-Mineira não, queria apenas a produção siderúrgica no país; se a primeira fazia muitas exigências, a segunda praticamente nenhuma; se a primeira queria usar carvão importado, a segunda converteu-se num arauto do carvão vegetal; se a primeira queria uma autorização para operar no país, a segunda associou-se com uma empresa brasileira existente. Do ponto de vista mineira, a Belgo-Mineira era, portanto, um verdadeiro *sonho*".⁹⁵

No projeto inicial da Belgo-Mineira que incluía construção de uma usina moderna em Monlevade,⁹⁶ diversos fatos chamam atenção. Além de renunciar a exportação de minério de ferro, Monlevade era um local conhecido por suas fartas reservas florestais e de minério de ferro, porém, completamente desprovido de qualquer tipo de infraestrutura,

⁹⁰ Para mais detalhes, números e as estimações precisas, Barros, 2011, pp. 122-130.

⁹¹ Barros, 2011, pp.130-131.

⁹² *Ibidem*, pp.132.

⁹³ *Idem*

⁹⁴ Gauld, 2006, p 373, nota 10; p. 399, nota 10; Wirth, 1970, pp. 88, 241.

⁹⁵ Barros, 2011, p. 121.

⁹⁶ Constava também usar um pequeno alto-forno de 25 t/dia em Sabará, a construção de um segundo alto forno de 60 t/dia, e um ramal entre Santa Bárbara e São José da Lagoa. Gomes, 1989, p.191.

de forma que, quando a usina foi realmente construída, teve que construir a cidade que abrigaria as pessoas que nela trabalhariam⁹⁷, trazendo ecos da própria negociação com a *Itabira*, previamente descritos aqui. Também, o já mencionado uso de carvão vegetal ia contra a própria operação da ARBED na Europa, uma vez que suas usinas funcionavam apenas a coque de carvão mineral europeu, de forma que teria que inclusive desenvolver uma tecnologia nova para sua operação brasileira⁹⁸. Por fim, a própria localização da usina ficava em um local longe do litoral e próximo da capital mineira, na região do Vale do Rio Doce, em que nenhuma outra empresa até 1940 se instalou, reverberando, mais uma vez, a negociação com a *Itabira*,⁹⁹ de forma que sua única exigência seria a construção de um ramal ferroviário entre Santa Bárbara e São José da Lagoa, mas, considerando o contexto do interesse mineiro, talvez nem isso seja considerado uma exigência¹⁰⁰.

Com tudo isso, Barros sugere que a ARBED se propôs a *substituir* o projeto da *Itabira*, em troca de bloquear o projeto de exportação da última, o que impactou e transformou a posição inicial mineira de aceitar a exportação de ferro, conquanto bem compensada, para, em meados de 1921, vir a ser anti-exportação.

A força da Belgo-Mineira enquanto projeto (insumos nacionais, apenas siderurgia) acabou ecoando ainda mais fortemente quando Arthur Bernardes foi eleito presidente do Brasil em 1922, nacionalizando esse discurso, e influenciando o que se teve a partir de então na área siderúrgica. Após assumir a presidência, Arthur Bernardes formou uma Comissão Parlamentar de Inquérito em 1923, a qual discutiu por 4 meses os seguintes pontos: (i) a nacionalização da indústria siderúrgica com capitais nacionais, com favores do governo; (ii) a indústria siderúrgica nacional **sem** exportação de minérios de ferro; (iii) a capacidade de produção de usinas; (iv) a localização de usinas; (v) os processos siderúrgicos a serem adotados; e (vi) a atuação do Governo Federal.¹⁰¹

Clodomiro de Oliveira¹⁰² afirma em 1924 que o Governo Federal havia decidido por unanimidade em não permitir a exportação de minério de ferro, além de que a siderurgia deveria ser feita com capital nacional, fomentada pelo governo, mas com

⁹⁷ Barros, 2011, pp. 119.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 121.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 120.

¹⁰⁰ *Idem*.

¹⁰¹ Silva, 1972, p.72.

¹⁰² Secretário da Agricultura em Minas Gerais entre 1918-1922, e depois secretário de Arthur Bernardes na Presidência da República

capital privado.¹⁰³ Recomendou-se usinas que fossem localizadas no Vale do Rio Doce ou na bacia carbonífera de Santa Catarina, ou seja, distante do litoral, além do uso de preferência de carvão vegetal ou a coque, usando carvão mineral brasileiro.¹⁰⁴ Com base nessas recomendações, foi elaborado o Decreto Nº 4.801/1924, que autorizava a União a promover construção de três usinas siderúrgicas, cada uma com 50.000 t/ano de capacidade, sendo a primeira no vale do Rio Doce com altos-fornos elétricos, a segunda no vale do Paraopeba com altos fornos a coque de carvão mineral brasileiro, e a terceira na região carbonífera de Santa Catarina também com alto fornos a coque de carvão mineral brasileiro.

O plano foi uma tentativa fracassada,¹⁰⁵ mesmo considerando a Belgo-Mineira, porém, a determinação que no Vale do Rio Doce fossem usados fornos elétricos a excluiu do processo. De toda forma, o plano serviu para explicitar a nova política siderúrgica que Bernardes imprimiu nacionalmente, em que havia preferência por matérias primas quase exclusivamente nacionais (carvão mineral nacional, carvão vegetal, eletricidade), além da condenação explícita à exportação do minério de ferro. Isso atrasou em demasiado o estabelecimento de siderúrgicas de maior complexidade, dado que o perfil dessas empresas era de menor porte, e com insumos (à exceção do minério de ferro brasileiro), de pior qualidade, e ainda com a carência por tecnologias ou aportes financeiros de maior porte.

Com isso, criou-se uma disputa entre a "Grande Siderurgia" contra a "Pequena Siderurgia", na nomenclatura de Labouriau¹⁰⁶ que, apesar de pouco impacto no debate da época,¹⁰⁷ serve como contraponto aos planos de Bernardes, e ajuda a ilustrar a polarização dos modelos.

A "Grande Siderúrgica" reproduziria os empreendimentos estrangeiros de maior escala, os quais seriam economicamente superiores, pelo princípio dos ganhos de escala, ao mesmo tempo que os de menor escala, por sua inviabilidade econômica necessitariam de maiores proteções futuras, diretas ou indiretas.¹⁰⁸ O autor critica a proposta do Decreto 4.801/1924, considerando as usinas de 50.000 t/ano como insuficientes¹⁰⁹, além de defender explicitamente uma usina de 150.000 t/ano. Ainda, critica o carvão vegetal para

¹⁰³ Barros, 2011, pp 145-146.

¹⁰⁴ *Idem*.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p.. 146.

¹⁰⁶ Labouriau, 1924.

¹⁰⁷ Barros, 2011.

¹⁰⁸ Labouriau, 1924, p. 2.

¹⁰⁹ Gomes, 1989, p. 181.

usinas de grande porte, sendo estes apenas adequados para as "pequenas siderúrgicas, "incapazes de competir economicamente com a indústria siderúrgica em larga escala, único tipo de instalação que poderá resolver nosso problema siderúrgico"¹¹⁰. Mesmo sem dar nomes, fica evidente a quais projetos ele se referia.

Dentro do debate entre os dois modelos, há implicitamente uma instrumentalização de argumentos pretensamente econômicos para fins regionais, principalmente por Minas Gerais, como, por exemplo, a localização e o tipo de combustível. O carvão mineral brasileiro possui um teor de cinzas superior ao europeu e americano,¹¹¹ porém, só ficou comprovada sua viabilidade definitivamente quando, em 1922, Fleury da Rocha divulgou um estudo demonstrando que se poderia produzir coque metalúrgico via carvão mineral catarinense¹¹². Os resultados, porém, não foram muito animadores, de forma que, além de precisarem de beneficiamento, apenas um terço do carvão conseguiria um coque com teor de cinzas entre 20% a 28%,¹¹³ o que, para efeitos de comparação, era muito superior aos 3-4% ao teor de cinzas do carvão americano, por exemplo¹¹⁴. Isso encareceria o carvão mineral brasileiro em relação ao estrangeiro, além da distância e o transporte deficiente, de forma que o primeiro era mais caro e ineficiente que o último.

Um dos grandes argumentos a favor da "Grande Siderurgia", presente no contrato da *Itabira*, era que a exportação do minério de ferro reduziria significativamente o frete, de forma que o navio transportador do minério de ferro voltaria com o próprio carvão mineral estrangeiro para a coqueificação.¹¹⁵ O problema desse plano era que ele favorecia fortemente o estabelecimento da usina siderúrgica no litoral, de acordo com o que próprio Labouriau recomendava¹¹⁶ e conforme o que veio a ser a usina de Volta Redonda em detrimento de Minas Gerais. Assim, mesmo que não possuísse reservas de carvão mineral, apenas de carvão vegetal (ou seja, florestas), a defesa desses dois últimos tipos de combustíveis era uma forma de conseguir fixar a produção siderúrgica no Estado.

Isso fica claro pela defesa eloquente que Arthur Bernardes vai fazer do carvão vegetal e/ou mineral brasileiro na exigência da construção, por meio Decreto Nº 4.801/1924 em Minas Gerais ou em Santa Catarina. Ou mesmo, futuramente, no Governo

¹¹⁰ Labouriau, 1924, p.30.

¹¹¹ Baer, 1970, p. 58.

¹¹² Silva, 1972, p. 64

¹¹³ Barros, 2011, p. 92.

¹¹⁴ Baer, 1970, p. 78.

¹¹⁵ Wirth, 1970, p. 76; Peláez, 1972, pp. 180-182.

¹¹⁶ Labouriau, 1924, pp. 49-50.

Vargas, por meio da Comissão Nacional Siderúrgica, em 1935, que conforme será explorado, com forte influência mineira, ainda favorecia o carvão vegetal, torcendo argumentos técnicos em seu favor.¹¹⁷

O que se punha em questão nesse momento do debate eram os "interesses nacionais", e, ao fim, das siderurgias "qual era mais nacional".¹¹⁸ A pequena siderurgia, usando carvão vegetal e matérias-primas nacionais, ou a grande siderurgia a coque que exporta minério de ferro tanto para atrair capital estrangeiro quanto para viabilizar a importação de carvão mineral estrangeiro? De qualquer maneira, esses pretensos interesses nacionais foram capturados pelos interesses regionais, e esse debate serviu como um adiamento de uma solução mais séria do problema siderúrgico, com a forte agenda de Minas Gerais por detrás, barrando um avanço mais forte.

De fato, enquanto Bernardes foi presidente, e mesmo um pouco antes, há um direcionamento da produção siderúrgica nacional através da concessão para usinas de dimensões relativamente pequenas, que se utilizavam principalmente de insumos nacionais, produzindo expressamente ferro gusa, utilizando do Decreto Nº 4.246/1921. Este prorrogou o Decreto Nº 12.944/1918, que, por sua vez, prorrogou o Decreto Nº 3.316/1917, que oferecia empréstimos a empresas que fossem instalar uma indústria siderúrgica no país com mínimo de 20 t/dia (geralmente de ferro gusa), e também estendia os favores concedidos a *Itabira* (vide art. 53, XXIV, da Lei 3.991/1920) a todas as outras empresas que fossem instalar uma indústria siderúrgica no país, incluindo desoneração de impostos sobre importação de bens e sobre construção de linhas, minas, fábricas e os produtos a serem produzidos.

Importante contextualizar que o Decreto Nº 4.246/1921 foi diferente daquele mencionado no começo do capítulo, feito por Nilo Peçanha, Decreto Nº 8.019/1910. Enquanto o último procurou entrelaçar a exportação de minério de ferro à produção siderúrgica, o primeiro desobrigou. O próprio perfil, portanto, era bem diferente das empresas que foram incentivadas, sendo estas de menor porte, e com insumos e capitais brasileiros, em linha com uma postura que favorecesse uma siderúrgica “nacional”, mas, que na verdade, era uma siderúrgica “mineira”.

O Decreto Nº 3.316/1917 tinha caráter de defesa econômica pós-guerra, e terminou sendo prorrogado em 1921 visando estimular usinas menores. Empresas como

¹¹⁷ Boletim do Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (BSGM), Nº 75, 1935: Relatório Final da Comissão Siderúrgica Nacional, pp. 159-170; Barros, 2012, pp.41-43.

¹¹⁸ Barros, 2011, p. 157.

a Cia. Eletro-Metalúrgica Brasileira¹¹⁹, a Usina Queiróz Junior¹²⁰, a Belgo-Mineira¹²¹, a Companhia Brasileira de Usinas Metalúrgicas (CBUM)¹²² tiveram empréstimos e concessões nos termos acima, porém nenhuma chegando a portes extraordinários (a maior foi a Belgo-Mineira, que chegou a produzir 40.000 toneladas de ferro e aço no fim da década, pequeno para padrões internacionais), sendo todas usinas movidas a carvão vegetal. Além disso, diversas outras siderúrgicas se estabeleceram, todas de pequeno porte, sem nenhuma ajuda governamental.¹²³

Ao mesmo tempo que houve um maior investimento no setor, refletindo no aumento da produção ao fim da década, fica evidente também que houve um direcionamento qualitativo desse desenvolvimento, com o debate sobre a "Grande" e a "Pequena" siderúrgica e qual serviria mais aos interesses nacionais subjacente. Com a visão da "Pequena" siderúrgica prevalecendo, isso comprometeu o perfil qualitativo, forçando que o significativo aumento quantitativo do setor fosse por meio principalmente de ferro gusa ou aço em lingotes, conservando ainda o forte estrangulamento do setor siderúrgico em seu produto de maior complexidade, os laminados.

Em 1929, a produção de ferro gusa praticamente dobrou desde 1920, chegando a 33.7 mil toneladas, e, mais importante, a um coeficiente de importação de apenas 11.6%. Da mesma forma, a produção de aço em lingotes, que era inexistente em 1920, chega a 26.8 mil toneladas em 1928, num coeficiente de importação de apenas 15.3%. Porém, é aí que se encontrava a nervura central do problema siderúrgico, a produção de laminados (produtos mais sofisticados), apesar de ter crescido substancialmente (de inexistente em 1920 para 25.9 mil toneladas em 1929), tinha um coeficiente de importação na ordem dos 90%,¹²⁴ explicitando a ainda grande dependência do setor siderúrgico de importações estrangeiras, principalmente as que exigiam maior tecnologia, hiato esse que só foi finalmente ultrapassado com a CSN em 1939.

Em 1927, com a saída de Arthur Bernardes da Presidência, e de seu grupo político do governo mineiro, houve uma virada no tratamento federal e estadual a *Itabira*, o que,

¹¹⁹ Decreto Nº 14.707, de 16/01/1921.

¹²⁰ Usina Queiroz Júnior ainda era a única produtora de ferro-gusa no país, em 1920, com 15 mil toneladas por ano, recebeu mais incentivos do governo (Decreto Nº 15.493, de 23/05/1922), além de um empréstimo de 1.500 contos (Suzigan, 2021, p. 259)

¹²¹ A Belgo-Mineira, sob os termos do decreto Nº 16.103, de 18/07/1923, recebe isenções nos termos descritos e um empréstimo de 1.800 contos, passando a produzir aço em 1925, chegando como a maior produtora de aço do país no fim da década, com 40 mil toneladas (Suzigan, 2021, p. 260).

¹²² Decreto Nº 16.924, 27/05/1925.

¹²³ Suzigan, 2021, p. 263.

¹²⁴ Números tirados de Baer, 1970, p. 86, quadro 15.

por extensão, indicava uma virada no tratamento da própria siderurgia, voltando a olhar com mais atenção o projeto da "Grande" siderúrgica, mas também indicando uma flexibilidade maior para a exportação de ferro. Ao mesmo tempo, segundo Barros, as concessões com base no Decreto Nº 4.246/1921 foram interrompidas.¹²⁵

Em novembro de 1928, Farquhar teve acordo firmado e aprovado no Congresso Nacional,¹²⁶ com base no contrato de 1920, porém, com algumas renúncias com relação ao contrato original por parte da *Itabira*. Resumidamente, *Itabira* abre mão do uso privativo dos dois ramais e do cais, sendo obrigado a transportar em suas linhas bem como embarcar em seus cais, em condições de igualdade, minérios de terceiros, sem valor de frete fixado. A empresa mantém a obrigação de construção de uma siderúrgica de 150.000 t/ano em Aimorés, reduzindo o imposto de exportação para 300 réis por tonelada, de forma que a exportação de minério só seria permitida após a inauguração da usina. Prazo de construção de 24 meses, mais prorrogáveis de 12 meses sob multa (até 1931, portanto). A *Itabira* ficava também obrigada a constituir empresa nacional para conduzir os contratos, com subscrição de capital preferencialmente brasileiro.

A partir disso, Farquhar tentou fortemente ir atrás de financiamento para executar o projeto. Há uma certa confusão na bibliografia a respeito da intenção em construir uma siderurgia, principalmente em Wirth, para o qual a usina siderúrgica seria uma espécie de “armadilha” para o projeto funcionar, ou que estaria fora dos orçamentos dos investidores internacionais, e, portanto, não planejada.¹²⁷ Entretanto, é certo que a siderurgia era uma obrigação para o contrato ser considerado válido. Farquhar planejava uma usina de 240.000 t/ano, podendo exportar entre 5 a 6.000.000 t/ano de minério, planejando vender o minério para Inglaterra e Alemanha.¹²⁸ As negociações se deram com Clarence Dillon, financista em *Wall Street*, o qual exigiu um novo estudo técnico a respeito das ferrovias, portos, bem como para avaliar o volume das jazidas e a complexidade para explorá-las.¹²⁹

Entretanto, o estudo acabou terminando em 1930, tarde demais, de forma que as siderúrgicas alemãs e inglesas não tinham mais interesse em comprar o minério brasileiro devido a Crise de 29. Com o prazo expirando em novembro de 1930, foi firmado um aditamento ao contrato de 1927 em setembro de 1930, suspendendo o prazo original indefinidamente, porém, reduzindo o imposto de exportação para 1500 réis por tonelada

¹²⁵ Barros, 2011, p. 164.

¹²⁶ Decreto Nº 5.568, de 12/11/1928.

¹²⁷ Wirth, 1970, pp. 77-79.

¹²⁸ Barros, 2011, p. 167.

¹²⁹ Wirth, 1970, pp. 77-79; Gauld, 2004, pp. 366-367.

de exportação, permitindo, ao menos provisoriamente, a exportação de ferro autônoma em relação a siderurgia¹³⁰.

Começando pela corrida do ferro em 1910, a qual resultou em parte significativa das reservas de minério de ferro em mãos de estrangeiros, tivemos as primeiras tentativas de entrelaçamento da exportação de ferro a produção siderúrgica. Porém, além de serem pouco verossímeis, com a Primeira Guerra mundial, a grande maioria dos projetos da época não prosperou, ao mesmo tempo que explicitou o estrangulamento do setor. Já na década seguinte, temos o contrato da *Itabira*, que acabou por ser o fio condutor da discussão siderúrgica, e, suas reverberações terminaram por moldar o perfil brasileiro no setor.

A posição de Minas Gerais foi crucial, uma vez que o arranjo infraconstitucional permitia cobrar impostos de exportação estaduais, de forma que o Estado conseguiu alavancar sua posição enquanto detentor da maioria das reservas. Nesse contexto, usou do estabelecimento da siderurgia no Estado como uma forma de compensação, dada as reservas estarem em mão de estrangeiros, assim como uma forma de estimular o desenvolvimento econômico do Estado. Nesse sentido, não era propriamente contra a exportação de ferro em si.

O contrato de *Itabira* ganhou notoriedade pela sua dimensão, assim como por usar de capital e matérias primas estrangeiras, configurando aquilo que seria a “Grande” Siderurgia. Inicialmente, houve negociações entre Minas Gerais e o Estado e a companhia, porém, elas foram encerradas em 1921, com uma mudança brusca da postura de Minas Gerais, por meio de Arthur Bernardes. A razão da mudança foi a criação da Belgo-Mineira, imagem especular da *Itabira*, enquanto siderúrgica sem exportação de ferro, usando insumos brasileiros. A postura de Minas Gerais mudou, e, com a eleição de Arthur Bernardes à Presidente do Brasil, essa postura se nacionalizou, favorecendo usinas menores, que usavam matérias primas brasileiras, de capital brasileiro, no que ficou conhecido como “pequena siderúrgica”.

Após a saída de Arthur Bernardes e seus aliados do poder, a “Grande” siderúrgica volta a receber atenção, tanto estadual quanto federalmente, com a *Itabira*, mas, diante da Crise de 29, o projeto fica interdito mais uma vez. Porém, há uma sinalização por parte

¹³⁰ Decreto Estadual Nº 9.672/1930. <https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/>

do governo mineiro da liberação da exportação de ferro sem a necessidade de uma siderurgia.

Isso termina por ser fundamental para determinar o perfil siderúrgico brasileiro, o qual, mesmo aumentando sua produção quantitativamente, era deficiente em produtos de maior complexidade tecnológica, sendo muito dependente nestes em importações. A base e origem do problema siderúrgico está definida. Da mesma forma, a “Grande” Siderurgia foi, até esse momento, legalmente conectada com a exportação de ferro, como um jeito do Brasil superar suas dificuldades, em atrair capital estrangeiro, em conseguir a transferência de tecnologia. Ou seja, para a época, os dois problemas acabaram sendo inseparáveis.

O que será discutido no próximo capítulo é o que iremos chamar de amadurecimento da questão siderúrgica brasileira, com a consagração da separação dos problemas.

3. O AMADURECIMENTO DO PROBLEMA SIDERÚRGICO DURANTE O GOVERNO VARGAS (1931-37)

3.1. Influência Mineira e Comissões Siderúrgicas em 1930-37: Consagração da Separação dos Problemas

Com a “Revolução de 30” dando fim a “República Velha”, Getúlio Vargas assumiu o Governo brasileiro, naquilo que ficou conhecido como o “Governo Provisório”, em imensa dificuldade econômica decorrente da Crise de 29, além do tumulto político interno. O grande agravante econômico da época era o colapso no preço e consumo de café, principal produto de exportação brasileiro.¹³¹ Porém, ao analisar os discursos entre 1931 e 1937 de Vargas, Fonseca afirma que Vargas culpou sistematicamente os governos antecessores, de forma que considerava a crise como “*herdada*”,¹³² mais do que necessariamente fruto da situação internacional.

¹³¹ Villela & Suzigan, 1975, p. 70.

¹³² Fonseca, 2014, p. 171.

Em um trecho do discurso que iremos discutir abaixo, “Os saldos ouro e o problema siderúrgico”, pronunciado em fevereiro de 1931, Vargas define assim sua “herança”:

“Cabe, aqui, rápida síntese do estado do país no momento da vitória revolucionária: ruína financeira, expressa em continuados déficits, que, por magia de algarismos, se transformavam em saldos alvissareiros; esbanjamento dos dinheiros públicos, sem termo nem medida, produzindo o enriquecimento dos apaniguados na direção dos negócios do Estado; o peculato instaurado como regra normal da administração e, predominando sobre todos esses males, agravando-os, formidável crise de depressão econômica. Esta, a herança que recebemos.”.¹³³

Para além da situação internacional, que de fato reforçava esta crise, verifica-se uma série de outros problemas, de natureza interna, que deveriam ser abordados. Isso, segundo Fonseca, buscava reforçar o caráter revolucionário do Governo, ou seja, de mudança.¹³⁴ Vargas também trouxe um discurso de racionalização dos procedimentos burocráticos do Estado, que deveriam ser deslocados da política para a boa administração. Esta tomou a forma de inúmeras comissões técnicas, as quais *estudavam* (grifo nosso) e não mais debatiam os problemas.¹³⁵ Dentre os quais, a siderurgia.

Assim, não é à toa que Edmundo Soares e Silva escreveu sobre a siderurgia: “não era possível pensar em levar avante projetos de grande vulto. Mas era o momento de ‘pôr a casa em ordem’ e fazer estudos; planejar, enfim”¹³⁶. Ou seja, houve uma temporária suspensão da intensa discussão entre a “Grande” e a “Pequena” siderúrgica, em um momento tumultuoso. Também, o exame das antigas questões trazia também a abertura para novas visões.

Nesse contexto, surgiu a primeira comissão sobre siderurgia em 20 de janeiro de 1931, a “Comissão Militar de Estudos Siderúrgicos”, da qual, sem grandes conclusões ou propostas, resultou na “Comissão Nacional de Siderurgia”¹³⁷ (CNS), pelo Ministério da Guerra, em agosto de 1931.¹³⁸ Além da CNS, outras duas comissões tiveram lugar, mas, tratando e revisando especificamente o contrato da *Itabira Iron*. As diversas comissões tinham a função de investigar o problema siderúrgico ainda sob o prisma da *Itabira*, porém, com compromissos diferentes de outrora.

¹³³ Vargas, Vol I, 1938, pp. 95-96.

¹³⁴ Fonseca, 2014, p. 172.

¹³⁵ *Idem*.

¹³⁶ Silva, 1972, p. 84.

¹³⁷ Cumpre notar que Edmundo de Macedo Soares e Silva foi o relator dessa comissão.

¹³⁸ Silva, 1972, p. 84.

Antes de entrar na discussão propriamente dita das comissões, é importante contextualizar o discurso “Os saldos ouro e o problema siderúrgico”, pronunciado por Vargas em fevereiro de 1931, que tem presença constante na bibliografia¹³⁹. O discurso vai ser entendido como uma carta de intenções em relação a siderurgia, por meio do qual Vargas afirmaria seu forte apoio à solução do problema dada a sua importância na vida econômica nacional, exaltando por extensão a industrialização. Dessa forma, por meio deste, ficaria marcado o compromisso de Vargas desde o começo com a questão siderúrgica e a “Grande” siderúrgica, antecipando (inadequadamente) a Usina de Volta Redonda

Todavia, por meio de Barros,¹⁴⁰ o provável significado deste discurso é bem diverso do aparente apoio explícito e gratuito a siderurgia. Tem que se considerar o histórico de Minas Gerais em relação a siderurgia, mas também sua ainda atual ascendência no setor, com a legislação inalterada. E, dada calamidade financeira brasileira, por meio da crise do café, e, portanto, em uma situação absolutamente incerta, tanto domesticamente quanto internacionalmente, dificilmente o governo tinha objetivos concretos em relação a siderurgia para além da tentativa de angariar o apoio mineiro, conforme tentaremos demonstrar.

Tal discurso¹⁴¹ é dividido em três partes. A primeira referente à tomada de poder de Vargas, enaltecendo o Governo Provisório, a segunda sobre a difícil questão externa e, a terceira, sobre a questão siderúrgica.

Esta era a primeira vez, desde que assumiu o Governo em outubro, que visitava Minas Gerais. Vargas dedicou as três primeiras páginas defendendo seu governo, a tomada pela força armada como legítimas diante da “prepotência, a brutalidade e fraude”¹⁴² do governo anterior, o caráter popular (“Obra do povo”¹⁴³) do Governo Revolucionário, além de criticar enfaticamente a situação herdada, finalizando a primeira parte com o resumo acima reproduzido.

Em seguida, aludindo ao problema do endividamento externo, trouxe a necessidade de equilibrar a balança comercial, por meio das importações e das exportações. Enquanto o Governo Federal procurava de todas formas possíveis reduzir as

¹³⁹ Dentre algumas das obras consultadas para essa pesquisa, referências a ele foram encontrada em: Baer, 1970, p. 94; Hilton, 1977, p. 47; Hilton, 1975, pp. 9-11; Fonseca, 2014, p. 227.

¹⁴⁰ Barros, 2012, pp. 9-15.

¹⁴¹ Vargas, 1938, Vol I, pp. 89-110.

¹⁴² *Ibidem*, p. 95.

¹⁴³ *Idem*.

importações, tencionava o mesmo para as exportações. Porém, diante da crise de superprodução, precisaria possuir maior controle dessa situação. Dessa forma, anunciou duas medidas: a primeira seria acabar com impostos interestaduais; a segunda, **terminar com o imposto de exportação**, “por cláusula constitucional, renda anti-econômica”¹⁴⁴. Propôs federalizar os impostos de exportação, que eram de competência dos Estado, em contrapartida de federalizar o ônus das dívidas externas estaduais.

Antes de seguir para a terceira e última parte do discurso, é crucial lembrar que foi por meio do imposto de exportação que Minas Gerais conseguiu sua influência decisiva nos rumos da siderurgia nacional até então, que representava uma forma de tirar o atraso relativo do Estado. Dessa forma, para além dos benefícios óbvios e explícitos que o imposto de exportação tinha para qualquer Governo Estadual, a federalização do ônus da dívida provavelmente seria uma forma suficiente de compensar a perda dessa arrecadação. Porém, o imposto tinha uma outra dimensão para Minas Gerais.

Por isso, não é coincidência que Getúlio Vargas tratou justamente da questão siderúrgica em sua última parte do discurso. Como Barros bem define: “extinção do imposto representava, portanto, duríssimo golpe contra as pretensões siderúrgicas mineiras”¹⁴⁵.

Getúlio, então, exaltou o ferro e sua importância para a economia e o desenvolvimento econômico na primeira página da terceira parte, ligando-o à praticamente tudo. Em seguida, falou:

“Creio poder, portanto, afirmar que a grandeza futura do Brasil depende, principalmente, da exploração das suas jazidas de ferro. E o ferro é Minas Gerais. Aos mineiros, cujo próprio nome indica certa predestinação histórica nesse sentido, deve caber o esforço maior na conquista dessa glória. Minas possui montanhas de ferro, com capacidade para satisfazer as necessidades do consumo mundial durante séculos. Explorêmo-las, adquirindo, com trabalho tenaz e inteligência prática, a abundância e a independência econômica. [...] Para dar realidade a essa justa aspiração, tão intimamente ligada à vida e ao fortalecimento da nacionalidade, quase tudo depende de vós, da vossa energia, da vigilância do vosso patriotismo e do vosso Governo, tão digno da nobreza do povo mineiro. Na solução desse problema, em que se enquadra a fórmula principal do nosso progresso e do qual depende, evidentemente, a ascensão do Brasil, podeis contar com o Governo Federal, que mobilizará a totalidade dos recursos disponíveis, para vos auxiliar. A tarefa é árdua. Fazei dela um ideal. O ideal é ainda a alma de todas as realizações. O mesmo idealismo que fez surgir por entre as montanhas sagradas de Minas as aguerridas hostes de seus filhos, em marcha para a redenção da República, transforme-se, agora, em

¹⁴⁴ Vargas, 1938, Vol I, pp. 89-110.

¹⁴⁵ Barros, 2012, p. 11.

idealismo construtor, fazendo-os curvar-se sobre a montanha fecunda para arrancar das suas entranhas a riqueza e a prosperidade da Pátria.”¹⁴⁶

Assim, Vargas prometeu a questão siderúrgica aos mineiros, abrindo mão da questão siderúrgica em nome deles. Sendo assim, no começo valorizou o ferro, a siderurgia, e na segunda parte, entregou-o aos mineiros, oferecendo seu auxílio. Entende-se esta troca, portanto, como uma barganha. Em troca do direito de poder cobrar o imposto de exportação, Vargas oferecia a Minas Gerais, além da federalização do ônus da dívida externa estadual, o apoio na questão siderúrgica. Uma troca assimétrica, em termos siderúrgicos, entre um direito (o imposto) e uma promessa (o auxílio).¹⁴⁷

O discurso mais do que indicar necessariamente uma política de governo intencionada à siderurgia em si, como parte significativa da bibliografia afirma, serviu para negociar com Minas Gerais seu apoio político ao governo, bem como a proposta de extinção dos impostos de exportação e as tarifas interestaduais. Não há qualquer indicativa que o governo tivesse qualquer plano definido em relação a siderurgia, de forma que o discurso teve, ao fim, uma função muito mais voltada a dialogar com Minas Gerais usando siderurgia apenas enquanto veículo.¹⁴⁸

Minas Gerais ainda tinha uma grande influência, via o imposto de exportação, e era um importante esteio político para o Governo Provisório. Houve sim uma intenção centralizadora econômica por parte de Vargas, o que, segundo Fonseca, resultou no efetivo aumento da participação da União na receita do setor público de 1930 para 1940, de 51.2% para 56.2%, enquanto que a participação dos estados caiu de 37% para 32.7%.¹⁴⁹ Porém, isso só foi mais ocorrer mais tarde.

O que permanecia ainda, neste momento, era a ascendência mineira. Essa influência vai ser menos forte que na República Velha, porém ainda vai ter uma força significativa dentro das políticas públicas por parte do Governo Federal voltadas a siderurgia, que eram obrigadas a considerar os interesses de Minas Gerais.

Um exemplo claro dessa força vai ser a negociação que vai ocorrer entre o Governo Federal e o Governo mineiro sobre o Contrato da *Itabira*. Como a *Itabira* ainda era o maior projeto disponível, a discussão sobre o contrato ainda era o nervo central que entrelaçava o Governo Federal, Minas Gerais por meio da siderurgia.

¹⁴⁶ Vargas, 1938, vol I, pp. 100-102.

¹⁴⁷ Barros, 2011, p. 13.

¹⁴⁸ Barros, 2011.

¹⁴⁹ Fonseca, 2014, p. 206.

Conforme escrito no capítulo anterior, em setembro de 1930 o governo mineiro assinou um aditamento do contrato com a *Itabira*,¹⁵⁰ suspendendo-o por tempo indefinido (por força maior), ao mesmo tempo que reduzia o imposto de exportação para 1500 réis por tonelada, permitindo, ao menos provisoriamente, a exportação de ferro independentemente da siderurgia. Ou seja, após a saída de Arthur Bernardes e seus aliados, houve uma mudança na posição mineira.

O que se segue após o discurso é uma negociação sutil. Primeiro, no começo de março, Olegário Maciel anulou o ato do seu sucessor com o Decreto Nº 9.672/1930 do Estado de Minas Gerais, sob a justificativa que infringia a lei mineira 750/1910, a qual precisamente determinava o imposto estadual de exportação. Portanto, mais do que anular o aditamento do contrato, Minas Gerais reiterou seu direito de cobrar o imposto de exportação, reforçado pois não houve pedido de caducidade por parte dos mineiros. Em seguida, o próprio Governo Federal declarou a caducidade do contrato em maio, reforçando o seu poder enquanto instância final do processo.¹⁵¹

Dessa forma, segundo Barros ocorreu uma “queda de braço”¹⁵² entre Minas Gerais e o Governo Federal, os quais eventualmente chegam a um acordo. Em setembro, é nomeada a Comissão Revisora do contrato da *Itabira*,¹⁵³ e também, em outubro, “o governo do Estado de Minas Gerais, que havia sido convidado pelo Sr. Ministro da Guerra, nomeou para seus representantes os Srs. Drs Pandiá Calógeras e Gil Guatimonzim”.¹⁵⁴ Logo, acrescentando mais dois membros extras mineiros para a Comissão Nacional Siderúrgica, que, conforme escrito, já funcionava desde agosto. Para Barros, o acordo incluía a continuidade do contrato da *Itabira*, desde que revisto, assim como, plausivelmente, a construção do ramal entre Santa Bárbara e São José da Lagoa, para servir à Belgo-Mineira.¹⁵⁵

É curioso pois o Governo Federal poderia tanto ter deixado o contrato da *Itabira* caducar até novembro de 1931, sem reconhecer a situação, quanto, da mesma forma, poderia ter prorrogado o prazo do contrato por tempo indeterminado, dada a situação extraordinária daqueles anos. Porém, não é isso que fez. Para Barros, dado que a única alteração significativa que o contrato passou, em mais de 6 anos de comissões, foi a

¹⁵⁰ Decreto Nº 9.672/1930, Estado de Minas Gerais, em 03/09/1930.

¹⁵¹ Barros, 2012, p.40.

¹⁵² *Idem*.

¹⁵³ Silva, 1972, p. 89.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 85.

¹⁵⁵ Barros, 2012, p. 40.

desobrigação da construção da usina siderúrgica, a conclusão foi de que, além de *protelar* o problema, “o contrato entrou em revisão para *separar os problemas*”.¹⁵⁶ Que não deixava de ser uma nova posição em relação a década passada.

Portanto, mais do que necessariamente um apoio explícito a siderurgia por parte do Governo, houve um contexto implícito forte entre Minas Gerais e o Governo Federal na questão siderúrgica, com o contrato *Itabira*, ainda alicerçando a discussão, mas também influenciando novas medidas e o apoio a antigos e novos projetos.

Todas as comissões a respeito de siderurgia até 1937 trataram da revisão do contrato com a *Itabira Iron*, particularmente a respeito do Decreto Estadual 9.672/1930, que autorizava a exportação de minério de ferro autonomamente da implementação de uma usina siderúrgica, e que virou na “queda de braço” entre o Governo Federal e Minas Gerais. A única que tratou, além da revisão do contrato, de medidas ulteriores a respeito da siderurgia no período foi a Comissão Nacional de Siderurgia.¹⁵⁷

Em setembro de 1931, o Ministério da Viação e Obras Públicas nomeou a Comissão Revisora para tratar especificamente do contrato com a *Itabira Iron*.¹⁵⁸ Logo antes de iniciar seus trabalhos, pediu à Comissão Nacional Siderúrgica um parecer à revisão do contrato com a *Itabira Iron*. As duas comissões foram a favor da separação dos problemas, ou seja, que se poderia permitir o contrato da *Itabira* independentemente da instalação da siderúrgica.¹⁵⁹

Porém, houve uma divergência principal. A Comissão Nacional recomendou que o tráfego da ferrovia EFVM fosse público, e, para isso, propunha a fusão entre a EFVM com a *Itabira Iron*¹⁶⁰, dado que não haveria ônus nesse sentido¹⁶¹. Por outro lado, a Comissão Revisora era contra tal fusão, visto que tal seria feita às custas da empresa e danosa ao Governo Federal, de forma que era a favor apenas da simples desobrigação da companhia em construir a usina.¹⁶²

¹⁵⁶ Barros, 2012, p. 40.

¹⁵⁷ Criada com a “espinhosa incumbência de estudar o aproveitamento dos minérios de ferro nacionais, seja com o objetivo de promover sua exportação, seja com o fim da implementação siderúrgica no país”. BSGM, nº75, 1935, p. 3.

¹⁵⁸ Silva, 1972, p. 90.

¹⁵⁹ BSGM, Nº 75, 1935, pp. 12, 30, 70.

¹⁶⁰ Capítulo III, Anexo 12, Cláusula XIII, item a (BSGM, Nº75, 1935, pp. 102/ pp.22.): “Até a data da inauguração de sus linhas férreas a Companhia se obriga a entrar em acocordo com a Victoria a Minas realizando a fusão das duas companhias para constituírem uma única rede de viação férrea aberta ao tráfego publico. Este acordo será feito sem ônus ao Governo.” ; Barros, 2012, p. 32.

¹⁶¹ BSGM, Nº 75 1935, p. 23;

¹⁶² BSGM, Nº 75, 1935, pp. 68-70; Barros, 2012, p. 33.

No fim de 1933, o Governo Federal resolveu revisar mais uma vez o contrato da *Itabira*, por uma nova comissão, que ficou conhecida como a Comissão dos Onze, a qual serviu para consolidar as divergências.¹⁶³ Assim, incorporou a exigência da Comissão Nacional Siderúrgica que o tráfego fosse público, porém, ao invés de incorrer da fusão entre as empresas, redefinia o que seria tráfego público, o qual seria feito “por meio do tráfego mútuo das duas estradas e tráfego público direto nas linhas férreas da *Itabira Iron Ore Co.*, para as mercadorias que precederem de e se destinassem a pontos situados fora da zona privilegiada”¹⁶⁴,

“Ficando obrigada a transportar não apenas o minério de ferro e produtos siderúrgicos de terceiros, mas também suas matérias-primas siderúrgicas em igualdade de tarifas e condições. Todo o restante do tráfego seria “público” no sentido acima definido. Em particular, a *Itabira* deveria fazer o tráfego público irrestrito de Itabira e do litoral até as estações mais próximas da estrada de Ferro Vitória e Minas.”¹⁶⁵

Portanto, ficava obrigado o tráfego público, além da já mencionada desobrigação da siderurgia,¹⁶⁶ conformando as diferentes comissões.

Outra questão que perpassou estas comissões, que era de grande importância, é a mudança do discurso a respeito dos dois problemas. Conforme vimos, o entrelaçamento entre a siderurgia e a exportação de ferro foi uma forma de usar os claros benefícios do último alavancando o primeiro, principalmente dada as deficiências tecnológicas, de atratividade financeira e, também, das matérias primas mais eficientes e baratas para um empreendimento de maior porte. Minas Gerais foi o grande artífice dessa estratégia por meio do seu imposto de exportação, criando um vínculo legal entre as duas atividades.

Usando o relatório final da Comissão dos Onze, que foi o “documento mais acabado da posição que se consolidou no governo”¹⁶⁷:

“Em síntese, a maioria da comissão se orientou na direção de reduzir o contrato da *Itabira Iron* ao da concessão de uma estrada de ferro, que permita a exportação de minério, e, por consequência, facilite a criação e o desenvolvimento entre nós da grande siderurgia [...]
As linhas férreas industriais projetadas e que deverão ser construídas, apresentam condições técnicas incomparáveis para a exportação e extraordinária capacidade de transporte.

¹⁶³ Silva, 1972, pp. 95-96; Barros, 2012, pp. 30-34.

¹⁶⁴ Silva, 1972, p. 97.

¹⁶⁵ Barros, 2012, p. 34.

¹⁶⁶ Silva, 1970, p. 97.

¹⁶⁷ *Revisão do Contracto da Itabira Iron* pp 8-9, *Apud* Barros, 2012, p. 31. Além disso, foi com base nesse documento que se teve a elaboração da PL 459/1936, que entregue ao Congresso Nacional para discussão, Silva, 1972, p. 97.

As excelentes condições técnicas desta Estrada permitirão o transporte em grande escala e a um preço de custo excessivamente baixo das matérias primas indispensáveis à siderurgia nacional. Esse fato, conjugado com a ausência de monopólio de transportes, virá permitir e facilita, entre nós, o surto da grande siderurgia, sem monopólios.

Deante destas circunstâncias, amplamente examinadas no relatório, na redação desse projeto de minuta foi abandonada a obrigatoriedade da construção de uma usina siderúrgica pela Empresa contratante, conforme constava no primitivo contrato. Julga a Comissão contrária aos interesses nacionais a criação desta indústria, de maneira **fictícia**, o que poderia trazer perigosa repercussão na vida econômica do País.”¹⁶⁸

[...]

Ainda, descrevendo as propostas:

“a) – criação de meio de transporte, por baixo preço, para o minério, bem como para o carvão estrangeiro **imprescindível** à indústria siderúrgica nacional, estabelecendo, assim, as condições para o surto, entre nós, dessa indústria, de maneira definitiva e realmente vantajosa

b) – abertura, sem o menor ônus para os cofres públicos, e sem m maiores vantagens que as concedidas, normalmente, às estradas de ferro, de uma nova via de penetração ao hinterland brasileiro, em condições técnicas ainda não alcançadas por nenhum outra, tornando, dest’arte, possível a exportação para o estrangeiro da produção mineral e agrícola de uma extensa zona do território nacional, o que concorrerá, de modo seguro e decisivo, para o seu progresso;

c) – a inversão, no país, de grandes capitais estrangeiros, com a compra de materiais e

salários, o que trará indiscutíveis vantagens em nossa balança de pagamentos, neste

momento em que a crise econômica do mundo tão rudemente tem golpeado a nossa taxa

cambial;

d) – criação de uma nova fonte permanente de exportação para o país, representada pelo

minério de ferro que possuímos em quantidades quasi inesgotáveis, o que repercutirá

favoravelmente em nosso mercado cambial pelo acréscimo de letras de exportação.”¹⁶⁹

Houve, portanto, uma mudança substantiva no vínculo entre as duas atividades, não mais de obrigatoriedade, ou seja, uma nova visão do problema. A exportação deveria ajudar a siderurgia “florescer”. Por exemplo, o embaratecimento dos fretes para importação do carvão mineral estrangeiro, de qualidade superior ao brasileiro, ou a inversão de capital estrangeiro, que ajudaria melhorar as condições da infraestrutura (portos de escoamento, ferrovias), assim como na entrada de divisas, em momento que o país precisava. A exportação assumiu, então, uma visão mais pragmática frente ao contexto econômico brasileiro.

¹⁶⁸ *Revisão do Contracto da Itabira Iron* pp 8-9, Apud Barros, 2012, p. 31.

¹⁶⁹ *Idem*.

Isso foi explicitamente reforçado pela Comissão Nacional de Siderurgia:

“A industria siderúrgica tem que surgir naturalmente da ampliação do nosso mercado interno; da possibilidade do aproveitamento mais economico de nossas materias primas; do aperfeiçoamento de nossa tecnica que se vem formando nos pequenos altos fôrnos e forjas que já possuímos e que poderá ser desenvolvida mediante a orientação de nosso ensino tecnico e profissional nesse sentido; da melhoria das condições de transporte nas zonas propicias á sua implantação ou á exploração de materias primas, etc. Só uma politica, procurando facilitar sistematicamente a realização de todos esses objetivos, permitirá a industria siderurgica economica no País; aliás éla já existe e vai-se desenvolvendo á medida que as condições do meio, definidas pelos fatôres citados, se vão tornando propicia”¹⁷⁰

Por fim, em 17 de maio de 1935, o projeto Nº 459, baseado no relatório e na minuta da Comissão dos Onze, além de contar com a anuência de Vargas, foi entregue ao Congresso Nacional.¹⁷¹ Por lá, passou pelo crivo das Comissões de Obras Públicas e Transportes, de Finanças, e de Segurança Nacional. A única oposição que teve foi por meio de Arthur Bernardes (ex-presidente nacional e de Minas Gerais), o qual conseguiu fazer ouvir as Forças Armadas na Comissão de Segurança Nacional no começo de 1937. Estas se manifestaram contra a separação dos problemas, porém, tiveram sua contribuição filtrada, de forma que o parecer final da Comissão foi positivo.¹⁷² Ou seja, o projeto baseado na Comissão dos Onze passou incólume no Congresso. Entretanto, teve sua tramitação parada com a mudança de regime, no fim de 1937, com o fechamento do Congresso.

A tramitação do Contrato, após discussões que duraram a totalidade do Governo Provisório por inteiro, serviu como sinal da ainda forte da influência de Minas Gerais, que queria que houvesse a separação dos problemas¹⁷³, e foi o que realmente ocorreu, incorrendo de uma nova visão sobre o assunto. Porém, ao mesmo tempo, o imbróglio com Minas Gerais foi um dos principais fatores que resultou em longa protelação do problema, que não deixava de indicar uma indecisão interna. Essa indecisão se refletiu nas medidas da época.

3.2. Medidas e o Perfil Siderúrgico entre 1930-1939

¹⁷⁰ Relatório final, Comissão Nacional de Siderurgia (BSGM, Nº 75, 1935, p.48)

¹⁷¹ Silva, 1970, p. 97; Barros, 2012, p. 35.

¹⁷² Barros, 2012, pp. 35-37.

¹⁷³ *Idem*.

A exportação assumiu um caráter mais pragmático aos olhos do Governo Federal justamente após a mudança de postura do governo mineiro sobre o assunto, que havia se transformado em favorável após a saída de Arthur Bernardes em 1926, e se manteve assim durante o Governo Provisório.¹⁷⁴ A exportação ficava permitida e desentrelaçada, porém ficava um vazio a respeito do que se fazer com a siderurgia.

Esta, ao mesmo tempo que se admitia que carecia de mais estímulos, sofria ainda com a influência mineira dentro de comissões, em um embate dentro do governo, resultando em medidas em sua maioria vazias e abstratas, além de apoio a projetos mineiros, como o caso explícito de apoio a Belgo-Mineira, ao mesmo tempo que se protelava a aprovação da *Itabira*, em um claro sinal de indecisão por parte de Vargas.¹⁷⁵

Sobre as medidas, a Comissão Nacional Siderúrgica foi a única que teve propostas explícitas a respeito da siderurgia, para além da revisão do contrato da *Itabira Iron*. Em seu relatório final, chegou a ter 22 recomendações para a siderurgia nacional no capítulo IV.¹⁷⁶ Apesar de muitos de seus itens serem de caráter anódino e mesmo abstrato,¹⁷⁷ algumas destas recomendações tiveram consequências maiores, tanto em termos simbólicos (para a compreensão do que se pensava a época), quanto efetivas (medidas que de fato aconteceram). Elas nos ajudam a entender, para além do perfil siderúrgico brasileiro, as principais medidas feitas pelo Governo Provisório em pró da siderurgia.¹⁷⁸

Dentre o item de maior destaque está o 3, o auxílio na construção no Vale do Rio Doce de uma usina siderúrgica de 200.000 toneladas de produtos laminados, usando carvão vegetal.¹⁷⁹ Não ficou explícito no relatório que se tratava da Belgo-Mineira e sua futura usina em Monlevade, porém, futuramente Silva esclareceu isso.¹⁸⁰

Os argumentos que antecedem a conclusão com as recomendações são instrutivos (as recomendações estão no subcapítulo 6). No subcapítulo 4, há a descrição do estudo por Fleury da Rocha da inferioridade do carvão brasileiro, principalmente pelo seu alto teor de cinzas mesmo com beneficiamento. De toda forma, ainda seria possível empregá-

¹⁷⁴ Barros, 2011, pp. 39-43.

¹⁷⁵ *Ibidem*, 40; Gauld, 2006, p.382-87 ;Wirth, 1970, pp. 80-81

¹⁷⁶ BSGM, Nº 75, 1935, capítulo IV, subcapítulo 6, pp. 167-170.

¹⁷⁷ Por exemplo, o item 4: “Organizar um vasto programa de construção de Estrada e de remodelação do material rodante de transporte (vagões), para assegurar um mercado remunerador à usina (refere-se a usina que recomendaram construir)” em BSGM, Nº 75, 1935, p. 168.

Outro exemplo é o item 7: “Aprestamento de um serviço florestal, que venha pelo reflorestamento, natural ou artificial, das áreas do Vale do Rio Doce que forem aproveitadas para a fabricação do carvão de madeira, evitando a queima dos terrenos.” Em BSGM, Nº 75, 1935, p. 168.

¹⁷⁸ Barros, 2012, p. 16.

¹⁷⁹ BSGM, Nº 75, p 168.

¹⁸⁰ Silva, 1972, p. 96.

lo para a redução do minério de ferro. O problema, todavia, residia na longa distância, e, portanto, infraestrutura precária e fretes caros, entre as reservas de ferro (Minas Gerais) e as reservas carboníferas (principalmente, Santa Catarina). Além disso, usando a Suécia como exemplo, o relatório estimava que o uso de carvão vegetal seria factível enquanto combustível.¹⁸¹ No subcapítulo 5, há a sondagem hipotética de usar exportação de ferro para conseguir o frete de volta com carvão importado. Mesmo com a grande eficiência do carvão europeu, concluem que os preços seriam análogos. Além disso, dada a geografia dos países europeus e a dimensão de seus mercados, o Brasil seria mais dependente destes para a exportação de ferro que estes para a exportação de carvão mineral, configurando uma relação assimétrica, a qual seria uma desvantagem ao Brasil.¹⁸² Por fim, calculou-se o mercado brasileiro siderúrgico em termos bem menores (300.000 t/ano) que o verificado posteriormente, e a produção brasileira em 100.00 t/ano.

Isto é reforçado pelo item 1, que recomendava a construção do ramal rodoviário entre Santa Bárbara e São José da Lagoa,¹⁸³ medida que já era pedida desde a criação da Belgo-Mineira.¹⁸⁴ Ou seja, mesmo sendo muito inferior em termos de eficiência, considerando tudo, a melhor alternativa seria auxiliar uma siderúrgica a carvão vegetal no Vale do Rio Doce, em Minas Gerais, a própria Belgo-Mineira.

Com o contexto estabelecido entre a barganha Vargas e Minas Gerais, com a inclusão de dois representantes mineiros a Comissão, fica evidente a influência mineira significativa no posicionamento, dado que a postura do Governo vai mudar drasticamente no Estado Novo, com o abandono do carvão vegetal, com uma usina no litoral, entre outros. Isso é fundamental na medida que o principal órgão definidor de políticas públicas sobre o assunto à época torcia seus argumentos em favor a um projeto já antigo, que não teria as condições de suprir a totalidade das necessidades nacionais, que à aquela altura aumentavam, conforme veremos.

Ainda, é incorrer em anacronismo afirmar que foi por meio da Comissão Nacional Siderúrgica que a Usina de Volta Redonda foi inicialmente concebida, já que ainda defendia uma usina de carvão vegetal em Minas Gerais, análogo a década anterior. Durante o Governo Provisório, os meandros foram em linha de protelar o problema, além

¹⁸¹ BSGM, N° 75, pp.159-165.

¹⁸² *Ibidem*, pp. 165-167.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 168.

¹⁸⁴ Rever nota 107, acima.

de procurar agradar a Minas Gerais, não um posicionamento realmente comprometido por parte do governo brasileiro em resolver a questão siderúrgica.

Medidas como o item 12 e o item 13 tiveram consequências mais tangíveis, porém também dificilmente alteravam o patamar doméstico de produção, além de serem pouco incisivas. O item 12 tratou da proibição da exportação de sucata, baseada num parecer feito pela Comissão Nacional de Siderurgia em 1933¹⁸⁵, resultando no Decreto Nº 23.565/1933. Argumentava-se que a sucata servia mais enquanto reserva estratégica do que a exportação por poucas divisas, além de escassa. Como um importante insumo para os altos-fornos, Baer estimou sua disponibilidade para o mercado interno entre 1925 a 1970. Como não houve um aumento muito drástico durante a década de 1930, principalmente logo após o Decreto Nº 23.565/1933, é dificilmente distinguível se foi um efeito da indireto da ampliação da produção ou da proibição de sua exportação.¹⁸⁶

O item 13 recomendava a “nacionalização das quedas d’água, para impedir o monopólio de energia elétrica por parte de companhias estrangeiras”¹⁸⁷, ou seja, inferia uma legislação mais nacionalista em relação a recursos naturais. Para o caso siderúrgico, houve o novo Código de Minas, estabelecido em julho de 1934, por meio do Decreto 24.642/1934. De grande destaque, o art. 3 que define “o regime de autorizações e concessões para a exploração das jazidas minerais, quer de domínio público, quer de domínio privado”, e, por meio do art. 3 §5 (retificado pelo Decreto Nº 24.642/1934) “só conferíveis a brasileiros ou empresas organizadas no Brasil”, endurecendo os requisitos nacionalistas para propriedade.

Porém, temos a “atribuição das jazidas ainda não conhecidas ao domínio público, como propriedade imprescritível e inalienável da Nação” (§1 do art. 5, do Código de Minas de 1934), porém, “As jazidas conhecidas pertencem aos proprietários do solo, onde se encontrem ou a quem for por legitimo titulo (art. 5, do Código de Minas de 1934)”. Ou seja, no contexto da corrida de ferro que ocorreu na década de 1910, na qual muitas das principais jazidas de ferro foram adquiridas por estrangeiros, essa disposição teve efeito limitado, uma vez que reservava apenas as jazidas futuras à Nação, não alterando as já existentes. Além disso, no próprio novo contrato da *Itabira Iron* já havia sido estabelecido o precedente de que parte da companhia deveria ser de capital e acionistas

¹⁸⁵ BSGM, Nº75, 1935, pp. 127-134.

¹⁸⁶ Baer, 1970, pp.62-63, pp. 66-70.

¹⁸⁷ BSGM, Nº 75, 1935, p. 169.

brasileiros, portanto, o art. 3 do Código de Minas não inovou, apenas consolidou essa mudança, de forma que trouxe poucas transformações na arquitetura legal da época.¹⁸⁸

Outro item de interesse é o item 9, “facilitar a exportação de minério de ferro ou outros, [...], afim de aproveitar o frete disponível no sentido de exportações e diminuir o mais possível o preço do carvão importado para a indústria em geral”¹⁸⁹. É possível perceber a virada ideológica em relação a exportação de ferro. Se antes foi estabelecido uma visão mais nacionalista, principalmente em Minas Gerais, o argumento agora perpassava por ajudar a siderurgia se desenvolver. Da mesma forma, mesmo que distorcido, percebe-se que há uma visão menos negativa que antes em relação ao carvão mineral estrangeiro, mesmo considerando a torção argumentativa em pró do carvão vegetal acima.

Por fim, alguns itens¹⁹⁰ tratam indiretamente de proteção tarifária, de forma a estimular a produção brasileira. Conforme visto no último capítulo, justamente os produtos de maior complexidade, os laminados, eram os que tinham maior coeficiente de importação, além de um valor agregado maior. Dentre os laminados, tem-se folhas de flandres, arames, trilhos e tubos que, juntos, correspondiam a cerca de 65% do valor total de importação de itens siderúrgicos em 1937¹⁹¹. Analisando a variação da taxa real tarifária *ad valorem* fornecida por Abreu desses quatro produtos, justamente os que careciam de maior defesa numa lógica de substituição de importações, não há um aumento real de proteção no período, inclusive, a proteção total diminuiu.¹⁹² Portanto, mesmo que não seja possível afirmar com precisão se houve ou não um esforço por parte do governo em aumentar as proteções tarifárias no período, as tarifas totais incidindo sobre bens laminados diminuiu no período, o que não foi indicativo, mais uma vez, de um esforço incisivo por parte do governo.

¹⁸⁸ Barros, 2012, p. 20.

¹⁸⁹ BSGM, N° 75, 1935, p. 168.

¹⁹⁰ Nomeadamente, os itens 2c. e o item 11, que tratam, respectivamente, de taxar produtos estrangeiros fora das normas do país, e criar uma lei anti-*dumping*. BSGM, N°75, 1935, pp.167-168.

¹⁹¹ Respectivamente, 19.9%, 16%, 13.8%, 15%. Valores estimados a partir das tabelas VIII.10 e VII.11, Apêndice Estatístico, Barros, 2011, pp. 215-218.

¹⁹² Folha de Flandres inicia 1931 com uma tarifa de 26.8% e termina em 11.9% em 1937. Arames iniciam 1931 com 21% e em 1937 em 12.6%. Trilhos em 1931 em 15.3%, e em 1937 com 16.5%. Tubos inicia 1931 em 23.1%, em 1937 em 33.4%. ‘É difícil vislumbrar uma tendência geral quanto às importações classificações sobre uso. [...]. Muitas matérias primas e produtos intermediários (especialmente combustíveis) foram taxados muito mais pesadamente nos anos trinta que antes, enquanto que os direitos sobre aço processado foram, em geral, bastante reduzidos.’. Abreu, 1998, pp. 198-200.

Além disso, ao contrário da década anterior, não houve empréstimos, subsídios de fretes e outros estímulos diretos em concessões,¹⁹³ já que não havia realmente um posicionamento mais forte ainda pelo Governo Federal, tomado pela influência persistente de Minas Gerais. Isso fica comprovado pois novas empresas foram bem menos expressivas que as já existentes.¹⁹⁴

Nesse contexto, fica difícil afirmar que houve um esforço transformativo consciente pelo governo em relação a indústria siderúrgica durante 1930-1937, ainda muito focado em agradar aos mineiros, com a usina de Monlevade como grande expressão disso. O perfil siderúrgico até 1939 acaba por confirmar a tendência da década passada, de grande aumento quantitativo, mas, ainda dependente de importações para bens de maior complexidade.

A crise de 1929 resultou em leve contração na produção siderúrgica em 1930, caindo de 90.900 t/ano para 82.250 t/ano, com a produção de ferro-gusa crescendo marginalmente de 33.700 t/ano para 34.800 t/ano, enquanto aço caiu de 27.400 t/ano para 21.600 t/ano e de laminados de 29.900 t/ano para 25.9 t/ano. Porém, em 1933, produção total siderúrgica chegou a 143.700 t/ano, com 46.800 t/ano de ferro gusa, 47.800 de aço e 39.300 de laminados, ultrapassando em muito produção de 1929.¹⁹⁵ A principal razão para essa retomada rápida foi a grande capacidade ociosa do setor, a qual, segundo Silva, tinha capacidade para produzir 100.000 t/ano de ferro gusa, além de estoques acumulados de 25.000 t de ferro gusa (portanto, quase a produção do ano todo). Ainda, a produção de aço conseguiu produzir cerca de 280 toneladas por dia em 1930, com laminados em valor próximo.¹⁹⁶ Ao mesmo tempo, os coeficientes de importação de 1929 para 1931 de ferro gusa, aço e laminados caíram, respectivamente, de 12.2% para 2.2%, de 74.5% para 23.9% e de 90.7% para 78.3%, principalmente por uma queda maior nas importações.

Até a metade da década de 1930, a rápida recuperação e inclusive expansão da produção veio por meio da capacidade ociosa¹⁹⁷. De 1935 em diante, principalmente a partir de 1937, a expansão da produção foi movimentada pelo aumento da capacidade produtiva, por meio da construção de novas usinas e por ampliação de existentes. Houve

¹⁹³ Suzigan, 2021, p. 266; Barros, 2012, p. 60.

¹⁹⁴ Suzigan, 2021, pp. 266-268.

¹⁹⁵ Barros, 2011, p. 211

¹⁹⁶ Silva, 1972, pp. 85-88.

¹⁹⁷ Suzigan, 2021, p. 266; Barros, 2011, p. 30.

a criação de novas empresas na década, totalizando 11 no total¹⁹⁸, porém a expansão se deu principalmente por meio de empresas preexistentes.

O principal acontecimento foi a instalação da usina em Monlevade, pela Belgo-Mineira, a qual começou sua construção em 1935, após construção do ramal que ligava Santa Bárbara a São José da Lagoa, já mencionado nesse texto e, portando, da EFCB com a EFVM. Ficou pronto o primeiro alto-forno e a primeira produção de ferro-gusa em 1937, a primeira carga de aço em 1938, e começou a produzir laminados em janeiro de 1940, chegando a ser a principal usina siderúrgica integrada à base de carvão do mundo.¹⁹⁹

Em 1940, a Belgo-Mineira era a principal usina do país, representando 45.6% da quantidade de ferro-gusa, 60.4% de aço e 55.1% de laminados, além de implicar em um avanço qualitativo, sendo a primeira usina a produzir arame farpado, além de trilhos no país.²⁰⁰ As principais produtoras do país também eram empresas já preexistentes, as quais expandiram sua quantidade. A Companhia Brasileira de Usinas Metalúrgicas (CBUM), foi de 5.600 t/ano em ferro gusa e 4.000/ano de aço em 1928 para 27.400 t/ano de ferro gusa, 21.900 t/ano de aço e 27.500 t/ano de laminados em 1939 (14%, 17% e 16% da produção doméstica, respectivamente). A terceira maior era a Companhia Brasileira de Mineração e Metalurgia, com 15% de aço e 19% de laminados. Juntas, produziam cerca 60% do ferro-gusa, 92.5% do aço e 90% dos laminados do país em 1940.²⁰¹ Por fim, vale notar que o perfil geográfico tinha uma preponderância muito grande de Minas Gerais, com 90.8% do ferro gusa, 60% do aço e 55% dos laminados.

A produção de fato aumentou, chegando em 1939 a 185.000 t/ano de ferro gusa, 141.201 t/ano de aço e 135.200 t/ano de laminados, com números bem altos de crescimento, chegando a uma taxa média por ano entre 1931 a 1939 de 18.7%, enquanto que de 1919 a 1929 o crescimento médio ao ano foi de 26.2%.²⁰² As taxas de importação em quantidade para ferro gusa e aço eram baixas, com 0.3% e 16.2%, respectivamente. O estrangulamento era com laminados, que apesar do aumento da produção, ainda importavam 73.8% do consumo em 1939, de forma que a usina de Monlevade se mostrou insuficiente, ainda carecendo 284.000 t/ano se o país quisesse ter autossuficiência.²⁰³

¹⁹⁸ Barros, 2011, p. 40.

¹⁹⁹ Baer, 1970, p. 80; Barros, 2011, pp.33-34; Suzigan, 2021, p. 266.

²⁰⁰ Barros, 2011, pp. 34-35.

²⁰¹ *Ibidem*, pp. 40, 209

²⁰² *Ibidem*, p. 42.

²⁰³ Barros, 2011, p. 216

Os problemas não tinham sido solucionados, com falta de capital e tecnologia (principalmente estrangeira), escassez maior do carvão vegetal²⁰⁴, transporte e carvão mineral de má qualidade. Além disso, as grandes empresas acima citadas, lideradas pela Belgo-Mineira, formaram uma associação para fazer campanha contra a *Itabira*, contra a exportação de minério, contra a instalação de indústrias no litoral e a favor do carvão vegetal.²⁰⁵

Examinando os relatórios das comissões sobre siderurgia e as medidas focalizadas para o setor siderúrgico pelo Governo Vargas, conclui-se que não houve, por parte do Governo, um esforço transformativo em prol da siderurgia. Ademais, até 1933, grande parte do aumento do setor se deu por meio de da capacidade ociosa, e, mesmo depois de 1935, quando começa um outro surto de investimentos, essa expansão produtiva se deu por meio de empresas já existentes, com destaque para a Belgo-Mineira. Entretanto, cabe ainda entender por qual razão o setor siderúrgico teve um crescimento tão elevado durante o período, mesmo que ainda carecendo do salto qualitativo.

Analisando o crescimento médio ao ano do setor siderúrgico com o da indústria de transformação entre 1932 e 1939, cujas taxas foram de 20% e 10%, respectivamente, Malan et al aponta que a indústria siderúrgica, assim como a de cimentos, com taxa de 25%, enquanto produtora de bens intermediários, teve seu forte crescimento relacionado não apenas a substituição de importações, mas também pela demanda dos demais setores de insumos para suas produções.²⁰⁶ Ou seja, subjacentemente ao desenvolvimento siderúrgico estava o processo de industrialização que passou o país e a impulsionou.

Porém, além do efeito subjacente da industrialização, Baer nos aponta os efeitos de substituições de importações pela desvalorização e controle cambial enquanto principais explicações para a rápida recuperação no início da década e a expansão na segunda metade da década da indústria siderúrgica. “A escassez de produtos manufaturados importados e o crescimento de seus preços relativos fizeram que tornasse lucrativa a expansão da produção doméstica”.²⁰⁷

Dessa forma, trazer, brevemente, a discussão a respeito da intencionalidade e da ruptura do Primeiro Vargas das políticas macroeconômicas em relação a industrialização serve para aprofundar o cenário que guiou subjacentemente a indústria siderúrgica na

²⁰⁴ Suzigan, 2021, p. 267

²⁰⁵ Wirth, 1970, pp 87-88.

²⁰⁶ Malan et. Al, 1977, pp. 272-273.

²⁰⁷ Baer, 1970, p.85.

década de 30, o qual tanto exacerbou seu estrangulamento, quanto criou as condições “orgânicas” para que se pudesse trazer, futuramente, uma siderurgia de maior porte.

Mais do que a indecisão causada pela influência mineira, o próprio projeto de industrialização também estava em transição, contribuindo para o impasse na política siderúrgica. A ambiguidade na política industrial também respingou na siderurgia.

O aspecto “transitório” advinha do forte crescimento industrial que ocorreu, maturando o setor. Dessa forma, salutarmente, o reconhecimento da independência da siderurgia era uma projeção de sua futura importância no Estado Novo, principalmente do que viria a seguir, com o fortalecimento da industrialização, quanto do contexto exterior oportuno,

3.3. Industrialização: Transição e Debate no Governo Provisório

Em sua interpretação clássica a respeito da atuação do Governo Federal após a Crise de 29, Furtado defende que a defesa dos preços do café com a aquisição da produção excedente fez com que a renda nominal não caísse tanto quanto os preços, configurando uma política anticíclica ao manter o nível de atividade relativamente estável ao compensar a queda de investimentos. Como a sustentação dos preços do café foi por meio de expansão creditícia e monetária, isso agravaria o problema da balança de pagamentos, uma vez que manteria inalterado o nível de importações (dado que a renda não tinha caído tanto), enquanto as exportações ficariam contraídas, faltando divisas para o financiamento das importações. Dessa forma, foi feito um ajuste de desvalorização cambial de forma a reduzir as importações. Portanto, em um contexto de depreciação cambial, estrangulamento externo, além de estímulo monetário, esse processo impulsionaria a substituição de importações, sendo a indústria bem menos relevante do que até então.²⁰⁸

Assim como na indústria siderúrgica, a capacidade ociosa no setor industrial nos primeiros anos foi importante à medida que permitiu a expansão da produção acompanhar o aumento da demanda.²⁰⁹ Fonseca procurou demonstrar que Furtado atribuía um caráter inconsciente a essas políticas pró-industrializantes feitas no Governo Provisório, mesmo que tenham “deslocado o centro-dinâmico da economia brasileira”²¹⁰. Em claro,

²⁰⁸ Furtado, 2018, pp.263-301.

²⁰⁹ *Idem*.

²¹⁰ Fonseca, 2003, pp.133-148,

“É, portanto, perfeitamente claro que a recuperação da economia brasileira, que se manifesta a partir de 1933, não se deve a nenhum fator externo, e sim à política de fomento seguida *inconsciente* no país e que era um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros.”.²¹¹

Para Furtado, portanto, fica clara a ruptura do paradigma econômico em relação aos governos antecessores, mesmo que não tenha havido explicitamente uma intencionalidade por parte do Governo.

Outros autores, porém, criticam esta mudança paradigmática. Destaca-se Pelaez, o qual critica a teoria dos “choques adversos”, procurando evidenciar a complementariedade entre o setor exportador e o crescimento industrial, sugerindo um crescimento equilibrado entre eles. Da mesma forma, o processo de substituição de importações já havia começado antes de 1930, e, portanto, de industrialização. As preocupações governamentais permaneceram as mesmas que antes, ou seja, austeridade fiscal, defesa do café, equilíbrio no orçamento e na balança de pagamentos, e, por extensão, do conservadorismo em suas políticas macroeconômicas, ressaltando, portanto, a continuidade do Governo Vargas.²¹² Além disso, afirma que a sustentação dos preços do café viera principalmente por meio de tributos, não via crédito, de forma que Furtado teria superestimado a manutenção da renda nominal por meio das políticas cafeeiras.²¹³

Alguns autores, como Dean e Wirth, afirmam que política externa e tarifária por Vargas entre 1930-1937 não era em prol da industrialização, mas, muito pelo contrário. Para Dean, Vargas teria se subordinado aos setores exportadores em detrimento do setor industrial, principalmente no setor externo, na esperança de retomar ao sistema anterior, pré-crise.²¹⁴ Wirth afirma que o governo, além de objetivos difusos em relação a sua política externa, não realizou um programa de importação à altura dos requerimentos de uma sociedade em industrialização.²¹⁵

Por meio de Villela e Suzigan temos uma visão que a política econômica entre 1889 e 1945 foi pautada por uma certa continuidade, entre equilíbrio orçamentário, estabilidade monetária e valorização cambial.²¹⁶ Tratando mais especificamente da industrialização, afirmam que não houve um “conjunto coordenado de medidas capazes de incentivar o desenvolvimento industrial. A industrialização, na verdade, nunca foi

²¹¹ Furtado, 2018, p. 273.

²¹² Pelaez, 1971, pp. 63-83; Pelaez, 1972; Fonseca, 2014, pp. 186-187.

²¹³ Pelaez, 1972, pp. 77.

²¹⁴ Dean, 1991, pp. 209-220, pp.209-210.

²¹⁵ Wirth, 1970, p. 66.

²¹⁶ Villela & Suzigan, 1975, pp. 35-36.

objetivo básico da política econômica governamental”.²¹⁷ Porém, além de enfatizarem que houve crescimento industrial antes de 1933, afirmam que houve “realmente um ritmo intenso de desenvolvimento industrial a partir da Grande Depressão”²¹⁸, chegando a uma taxa de crescimento anual média de 11.2% entre 1933-1939, e de 8.4% entre 1929-1939 do setor industrial.²¹⁹ Destacam o efeito da desvalorização cambial até 1933, e depois, no que definem como um surto industrial, movimentado pelos os efeitos de grandes déficits orçamentários (não planejados) e saldos positivos da balança comercial.²²⁰

Nesse sentido, mas concordando mais com Furtado, Suzigan afirma que houve políticas anticíclicas com a defesa do café, e, depois, com outras políticas monetárias e fiscais (mesmo com intenções restritivas *ex-ante*) expansionistas mantendo o nível da renda, e, portanto, da demanda agregada maior do que se nada tivesse sido feito. Além disso, restrição das importações, desvalorização cambial, a qual se manteve em níveis desvalorizados durante toda década, contribuíram para o processo de substituição de importações. Na fase de recuperação, o crescimento foi baseado na capacidade ociosa, mas, à medida que ela foi sendo absorvida, foram invertidos mais investimentos, principalmente em bens intermediários e de capital, como cimento, metalmecânicas e, finalmente, ferro e aço. Apesar de considerar a década de 1930 como um ponto de inflexão, é inegável que essa transição começou a ocorrer antes, na década de 1920, por meio crescimento liderado pelo setor agroexportador.²²¹

Os déficits orçamentários servem como um bom exemplo para explicitar uma questão típica dos primeiros anos do Governo Vargas, em que o discurso desconstruía os dados *ex-post*²²², relativamente análogo ao encontrado no setor siderúrgico analisado, com uma cisão entre o discurso (comissões siderúrgicas) e as práticas de fato.

Ao retomarmos o discurso no começo do capítulo, há a crítica dos continuados déficits dos governos antecessores por Vargas. De fato, principalmente em 1932 e 1933, o Governo planejou obter superávit primários no orçamento,²²³ porém, as crises com a rebelião paulista assim como a seca no Nordeste preveniram isso de ocorrer.²²⁴ Usando esse exemplo, Fonseca afirma que parte da falta de consenso a respeito das políticas

²¹⁷ Villela & Suzigan, 1975, p. 58.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 192.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 193.

²²⁰ *Ibidem*, p. 192.

²²¹ Suzigan, 2021, pp. 91-98, pp. 330-332.

²²² Fonseca, 2014, pp. 191.

²²³ Villela & Suzigan, 1975, p. 167.

²²⁴ Vargas, 1938, Vol III, p. 49.

econômicas no período pode ser atribuída a “alguns autores terem se fixado nas propostas e intenções, enquanto outros se centraram nos dados obtidos *ex-post* das variáveis econômicas”²²⁵, ou, de outra forma, “as políticas fiscais e monetárias também foram expansionistas, apesar da retórica oficial e da ortodoxia *ex-ante*”²²⁶.

Há, dessa forma, muitas interpretações a respeito das políticas macroeconômicas por parte do Governo Federal em prol da industrialização nesse período, e isso acaba por ilustrar também o caráter de difícil definição do Governo Provisório, transitório. Se por um lado a industrialização acelerou e houve incentivos por parte do Governo, por outro lado, muitas vezes esses incentivos eram indiretos, e encontravam discursos contraditórios. No caso siderúrgico, pouco pode ser dito que foi feito diretamente pelo Governo até 1939, tanto pelas medidas, quanto pela deficiência qualitativa do setor, apesar do crescimento robusto inegável na época e dos discursos. Conforme procuramos demonstrar, havia ainda um contexto de forte influência estadual, tanto no esteio político do Governo, quanto pela legislação que ainda não havia limitado os impostos de exportação (só em 1937, com o Estado Novo). Nesse sentido, as comissões funcionaram como uma protelação do problema.

Todavia, é inegável o forte crescimento da atividade industrial no período, da centralização e intervenção estatal na economia, tanto pela criação de novos órgãos, conselhos, comissões, quanto por mudanças legislativas, acompanhado do amadurecimento e engrandecimento progressivo, por conta disso, do papel da industrialização, e por extensão, da siderurgia, no desenvolvimento brasileiro, e também no discurso sobre o crescimento e de projeto de país.

Analisando o conteúdo das comissões sobre siderurgia, fica claro que essa maior maturidade era representada pela consagração dos problemas, desvinculando exportação de ferro da siderurgia, a medida que percebiam os benefícios da primeira enquanto fonte de divisas, ao mesmo tempo que reconheciam o aspecto “artificial” da siderurgia, sinal de lucidez, uma vez que o crescimento subjacente capaz de suportar a instalação da “Grande Siderurgia” foi ocorrendo gradativamente.

3.4. Estado Novo: Nova Postura

²²⁵ Fonseca, 2014, p. 191.

²²⁶ Suzigan, 2021, p. 94.

Dentre os conselhos e órgãos criados durante Governo Provisório ligados à indústria, tem-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930 (Decreto nº 19.495/1930); o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE) em 1934 (Decreto nº 24.429/1934). O CFCE deveria cuidar e centralizar diversos assuntos, indo de tratados comerciais, marinha mercante, indústrias nacionais, indústrias de guerra²²⁷, fora as já mencionadas comissões sobre siderurgia, com destaque para a Comissão Nacional de Siderurgia. Nesta época, em 1937, a preocupação com o setor industrial culminou na criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco de Brasil, para financiar novas indústrias e ampliar as já existentes.²²⁸ De certa forma isso ajuda a substanciar o destaque que a industrialização foi ganhando para Vargas nas suas ações e nos seus discursos ao longo dos anos, com a ideia de *desenvolvimento econômico* lentamente ganhando corpo, tornando-se uma constante em todos discursos de então, passando a implicitamente significar industrialização.²²⁹

É bem verdade que desde a República Velha ou durante o Governo Provisório, Vargas falava a respeito do desenvolvimento econômico²³⁰. Porém, no Estado Novo esse processo ganhou uma outra dimensão. Mais do que um ponto pragmático, tornou-se uma *ideologia*, pedra de toque, justificativa de todos os atos, mudanças institucionais, criação de órgãos e incentivos a determinados setores.²³¹ No discurso proferido ao anunciar o golpe de Estado, proferiu uma série de medidas para acelerar o desenvolvimento (moratória da dívida externa, expansão dos transportes, nova política de café, prioridades para siderurgia, entre outros)²³². A quantidade de novos órgãos, conselhos e departamentos estatais, além de reformulações, voltados a industrialização foi também aumentada significativamente.²³³

A nova Constituição de 1937 também aprofunda fortemente a centralização política e administrativa no Governo Central. Em seus artigos 15 e 16, enumera 38

²²⁷ Fosenca, 2014, p. 213.

²²⁸ *Ibidem*, p. 217.

²²⁹ *Idem*.

²³⁰ Fonseca, 2014, pp. 171-229.

²³¹ *Ibidem*, pp. 261-262.

²³² Vargas, 1938, vol V, pp.19-37.

²³³ Conselho Técnico de Economia e Finanças, Decreto-Lei Nº 14/1937 Conselho Nacional do Petróleo, Decreto-Lei Nº 395/1938; Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), Decreto-Lei Nº 579/1938; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Decreto-Lei Nº 218, 1938; Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamentos da Defesa Nacional, Decreto-Lei nº 1.058/1939; Remodelação do Conselho Federal do Comércio Exterior, Decreto-Lei nº 1.163/1939; Conselho Nacional de Águas e Energia, Decreto-Lei nº 1.285/1939; Comissão de Defesa da Economia Nacional, Decreto-Lei nº 1.991/1939; Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, Decreto-Lei Nº 2.054/1940.

funções exclusivas da União. Da mesma forma, atribui, por meio de seu artigo 20, a competência exclusiva de decretar impostos sobre importação (art. 20, inc. I, “a”, da Constituição de 37), sobre consumo de quaisquer mercadorias (art. 20, inc. I, “b”, da Constituição de 37), sobre renda (art. 20, inc. I, “c”, da Constituição de 37) e transferências para o exterior (art. 20, inc. I, “d”, da Constituição de 37), portanto, os de maior importância. Deixava para os Estados cobrar impostos que tradicionalmente geram menos vultos, como de propriedade territorial e transmissão de propriedade.

Outra atualização relevante, mas que merece alguma contextualização, vem da virada nacionalista sobre os recursos naturais, enrijecendo a legislação em vigor na época. Se em 1934, o Código de Minas e Águas previa que apenas as novas concessões fossem dadas a brasileiros, nada alterando os proprietários atuais, em 1937, o artigo 144 da Constituição de 1937 previa a “nacionalização progressiva de minas, jazidas mineiras e quedas d’água ou outras fontes de energia assim como das indústrias consideradas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar da Nação”. Logo abaixo, no artigo 145 da Constituição de 1937, verifica-se um fortalecimento nacionalista na questão bancária, definindo que bancos e empresas de seguros só podiam trabalhar em território brasileiro se os seus acionistas forem brasileiros.

O discurso varguista, além de sua dimensão desenvolvimentista, possuía um aspecto nacionalista, conforme visto. Na definição de Bastos:

“nacional-desenvolvimentismo, ou seja, a vinculação do interesse nacional com o desenvolvimento, ativado pela vontade política concentrada no Estado, de novas atividades econômicas, particularmente industriais, associadas à diversificação do mercado interno, superando: (a) a especialização primário-exportadora no sistema internacional, e (b) a valorização ufanista das riquezas naturais, associadas à ideologia da vocação natural (passiva) do Brasil para exploração primária de suas riquezas [...] Contraposto à ideologia ufanista tradicional, o nacionalismo econômico varguista defendia a intervenção para o desenvolvimento, ou seja, não era apenas nacionalismo, mas nacional-desenvolvimentismo.”²³⁴

Dessa forma, o nacionalismo estava subjugado ao desenvolvimentismo, que, por sua vez, seria a melhor forma de atender ao interesse nacional. Isso se reflete na postura relativamente pragmática e, também, inovadora que Vargas teve em relação ao capital estrangeiro, o qual era bem-vindo, desde que se submetesse as leis brasileiras, e, contribuísse para o desenvolvimento do país, preferencialmente, nos setores industriais de base, de tal forma posicionando o Brasil em pé de igualdade com outras nações mais

²³⁴ Bastos, 2011, p. 255.

desenvolvidas. Manter controle das decisões econômicas, porém, aceitar financiamento externo.²³⁵ Mesmo tentando criar um plano de financiamento doméstico, baseado em capital nacional, não abriu mão da contribuição de capital estrangeiro, considerada essencial.²³⁶ Isso fica explícito em entrevista que realizou em 10 de novembro de 1938:

“Tem-se afirmado, levianamente, por certo, que o Govêno do Brasil impede, ou dificulta, a entrada das reservas financeiras que procuram, entre nós, aplicação remuneradora. Não é verdade. Aquilo de que fazemos questão, e temos direito de o fazer, é que capitais aqui invertidos não exerçam tutela sobre a vida nacional, respeitem nossas leis sociais e não pretendam lucros exorbitantes, próprios de explorações coloniais. Preciso é reconhecer que o Brasil não se enquadra nessa classificação, não obstante sua condição de país novo, apto a absorver a contribuição econômica dos países do velho capitalismo”²³⁷

Essa postura a respeito do capital estrangeiro, mas não só capital, mas assim como tecnologia estrangeira, foi crucial para a obtenção e criação da Usina de Volta Redonda.

Os militares foram, também, uma força interna que gradativamente pressionou mais pela siderurgia. Tinham presença constante no governo varguista, na burocracia, como interventores estaduais, entre outros. Para além de ameaças internas ao governo, como a Revolução Constitucionalista em 1932, a Intentona Comunista em 1935, o *putsch* integralista de 1938, desenhava-se um clima tenso no cenário internacional, cristalizando a certeza de novos conflitos, com novos inimigos por toda parte, inclusive na América do Sul. Em meados de 1938, dentro do exército havia o diagnóstico de que a infraestrutura e o parque industrial brasileiros precários estavam aquém do mundo moderno, comprometendo a capacidade de defesa do Estado brasileiro. Faltavam indústrias capazes de fornecer os equipamentos necessários para o Exército brasileiro.²³⁸ Um posicionamento dos militares a respeito das políticas econômicas já havia sido introduzido, e foi intensificado no Estado Novo. Nesse sentido, muitas das iniciativas em prol da industrialização feitas pelos Governo Vargas tiveram a participação dos militares.²³⁹ Tendo isto em vista, a partir do advento do Estado Novo enxerga-se com maior urgência a instalação de uma siderúrgica de grande porte. A Segunda Guerra foi uma justificativa e, também, conforme veremos, uma oportunidade.

²³⁵ Corsi, 1999, pp. 85-86.

²³⁶ *Ibidem*, p. 83.

²³⁷ Vargas, 1942, p. 195.

²³⁸ Silva, 2011, pp. 340-345.

²³⁹ *Idem*.

Por fim, a Constituição de 1937 também estabeleceu a crucial *limitação ao imposto de exportação* pelos Governos Estaduais, em até 10% ad valorem (art. 23, inc. I, “e”, da Constituição de 1937), alterando fortemente da Constituição de 1891 que não determinava limite de tarifa sobre os impostos de exportação pelos Estados (art. 23, *caput*, inc. I, da Constituição de 1891). Além disso, os artigos 74 e 75 da Constituição de 1937 atribuíam ao presidente da República mais de 20 prerrogativas exclusivas, dentre as quais, dissolver a Câmara dos Deputados, (art. 74, *caput*, “c”, da Constituição de 1937) e intervir nos Estados (art. 74, *caput*, “l”, da Constituição de 1937). A Constituição de 1937, portanto, encerrou de uma vez por todas os instrumentos de barganha de Minas Gerais a respeito da siderurgia.

Com uma postura industrializante pelo Governo, além da própria indústria crescendo fortemente, necessidades militares, ainda com deficiência tecnológica e gargalos na parte siderúrgica, um posicionamento pragmático com respeito ao capital internacional, sem qualquer restrição por parte de Minas Gerais, e com a consagração da separação dos problemas, isso floresceu na defesa mais uma vez da “Grande Siderúrgica”, no modelo definido com coque importado, usina no litoral e de grande porte, após os anos de protelação durante 1930-1937.

A mudança de postura em relação a Minas fica evidente se fomos comparar o discurso dos “Saldos Ouro e o Problema Siderúrgico” em 1931, no qual Vargas afirma que “o ferro é de Minas Gerais”²⁴⁰, e em 1938, na “entrevista” de São Lourenço-MG, no qual nem menciona Minas Gerais, mesmo tratando especificamente de siderurgia, afirmou que “todos sabem que *possuímos* grandes jazidas e de incontestável pureza”²⁴¹. Se antes era de Minas Gerais, agora era *nosso* ferro. Mais abaixo, falando da produção siderúrgica doméstica:

“A nossa produção siderúrgica atual é reduzida, cara e anti-econômica, devido aos processos adotados. Trabalha com pequenos altos fornos a carvão de madeira. Ainda mais, o seu crescimento depende de reservas florestais, que vão diminuindo com o tempo e cuja reconstituição é demorada e custosa, sobretudo se considerarmos que só pode ser utilizado o carvão de madeira de lei. Admitindo-se, mesmo, a possibilidade de um reflorestamento regular, a siderurgia explorada nessas bases se tornará cada vez mais onerosa e precária, pelo consumo crescente das reservas florestais. Mas, o caráter anti-econômico da siderurgia a carvão de madeira mais se acentua diante destas duas observações: a destruição das reservas florestais sem nenhuma garantia de que serão reconstituídas, quando o interesse nacional aconselha defendê-las e melhorá-las; a limitação do consumo interno de produtos siderúrgicos, que fica

²⁴⁰ Vargas, 1938, Vol V, p. 100.

²⁴¹ Vargas, 1938, Vol VI, p.178.

condicionado a um regime de preços altos, pelas deficiências dos processos de produção.”²⁴²

Alterando fortemente, portanto, da posição defendida durante seu Governo no qual fez a defesa explícita da siderurgia à carvão vegetal, inclusive alegando paridade de preço aos outros métodos, e pouco fazendo para efetivamente mudar esse panorama. Porém, agora era uma “produção anti-econômica, cara e reduzida”. E por fim:

“A solução do problema está, portanto, na grande siderurgia — grande para nós, porque não poderá ser, é claro, a grande siderurgia alemã ou norte-americana. Falta-nos carvão? Teremos de importá-lo, pelo menos, enquanto o nosso não se ache em condições de substituí-lo. [...] Resumindo as nossas considerações, podemos concluir que a instalação siderúrgica pôde ser feita: 1) pelo Estado, com o levantamento de capitais estrangeiros ou mediante financiamento à base de minério exportado; 2) com capitais mixtos, do Estado e de empresas particulares nacionais; 3) por empresas particulares nacionais, com capitais próprios e estrangeiros, e controle do Estado”²⁴³

Neste último trecho é patente, então, a nova postura. Nitidamente termina por consagrar a separação dos problemas, desobrigando o vínculo legal entre a siderurgia da exportação de ferro. Contudo, reconhecendo a importância da última como uma forma de conseguir financiamento para siderurgia, agora autônoma e prioridade, principalmente ao admitir a importação de carvão mineral estrangeiro. Há o consentimento ao capital estrangeiro, e mais do que tudo, a nomeação manifesta da “Grande Siderurgia” como objetivo e imprescindível para o Estado Novo, com definitiva participação estatal.

²⁴² Vargas, 1938, Vol. VI, p. 179.

²⁴³ *Ibidem*, p. 180.

4. SETOR EXTERNO: JUSTIFICATIVA E OPORTUNIDADE

4.1. Ascensão e crise do “equilíbrio equidistante”

Neste capítulo iremos explorar como o Brasil conseguiu se aproximar, no decorrer da década de 1930, mutualmente das principais potências da época, a Alemanha e os Estados Unidos, e através disso, conseguir o acordo que culminou na criação da CSN. Essa aproximação não foi exatamente conscienciosa ou planejada, e sim muito mais decorrente das circunstâncias da época.

Mesmo assim, ela se mostrou muito importante, principalmente se formos considerar o histórico de investimento estrangeiro no setor siderúrgico, que, com exceção da Belgo-Mineira, que já teve suas circunstâncias esclarecidas e foi realmente um caso à parte, era inexistente.²⁴⁴ Se isso não impediu o crescimento quantitativo da siderurgia brasileira, isso certamente limitou seu alcance qualitativo.

As usinas siderúrgicas mais modernas à época funcionavam com o princípio de serem integradas, ou seja, produzindo em uma mesma instalação produtos de graus de complexidade crescentes, que precisavam uns dos outros para cumprirem as etapas produtivas, ou seja, acumulativas. Portanto, precisava-se reduzir o minério de ferro em ferro gusa, que em seguida era necessário para produzir os lingotes de ferro, e assim por diante, até chegar nos laminados, que eram os últimos na escala produtiva e os mais difíceis de serem obtidos²⁴⁵, e, conseqüentemente, os mais custosos.²⁴⁶

Para além dos benefícios óbvios com a economia de escala, o próprio processo produtivo siderúrgico exigia que a usina fosse a maior possível, a fim de conseguir realizar todas as etapas produtivas, as quais eram acumulativas. Dessa forma, havia uma inerente grande necessidade de capital em cada projeto.

Aliada a exigência de grande quantidade de capital, havia diversos aspectos que requisitavam experiência e técnica inexistentes no Brasil de então. Isso incluía mão de obra qualificada, *know-how* organizacional, além de tipos específicos de altos-fornos que precisavam serem importados.²⁴⁷ Os laminados, inclusive, recebiam a maior parte do capital fixo investido, bem como parte da mão de obra especializada.²⁴⁸ Diante de tantas

²⁴⁴ Wirth, Barros e Suzigan.

²⁴⁵ Baer, 1970, pp. 22-32.

²⁴⁶ *Ibidem*, pp. 34-37.

²⁴⁷ Baer, 1970, pp. 22-32 ; Barros, 2011, p. 174.

²⁴⁸ Baer, 1970, p. 38.

necessidades, não é à toa que todos os grandes (e fracassados) siderúrgicos tiveram controle ou parceria de investidores estrangeiros.²⁴⁹

Sem capacidade de financiamento doméstica²⁵⁰ e dependente tecnologicamente, as alternativas brasileiras repousavam principalmente no estrangeiro. Dessa forma, é justamente a partir da virada nas relações internacionais brasileiras à época que a CSN vai conseguir ser instalada. Após tantos anos de fracasso e de rejeição, com parte importante da bibliografia afirmando que não havia interesse suficiente em investir no Brasil,²⁵¹ é importante descrever o que se alterou no setor externo para que se isso pudesse ocorrer.

Em geral, não ocorreram mudanças muito significativas na política externa econômica em relação a República Velha até 1934, com o Brasil procurando pagar os compromissos externos da mesma forma que antes, e sem alterar em demasiado os grandes parceiros comerciais, privilegiando acordos multilaterais²⁵². Só depois deste ano, e em especial após 1937, que houve alterações mais relevantes.²⁵³

A crise de 1929 foi a conjunção entre a quase total interrupção de capital estrangeiro,²⁵⁴ o desabamento do preço do café e outros produtos, que fizeram os preços das exportações também colapsarem,²⁵⁵ e a decisão de Washington Luis de manter a paridade mil-réis. Isso levou ao consumo quase total das reservas da Caixa de Estabilização do Banco do Brasil. Sem quaisquer reservas cambiais, ficou impossível sustentar a paridade, implicando na desvalorização cambial frente as principais moedas,²⁵⁶ de forma que houve um ajuste na forma de uma queda fortíssima das importações, fazendo uma balança comercial positiva durante 1930-31.

Mesmo assim, o Brasil teve grande dificuldade em cumprir seus compromissos externos,²⁵⁷ de forma que instaurou um regime de monopólio cambial e suspendeu o pagamento da dívida externa no fim de 1931. Concomitante a isso, as autoridades

²⁴⁹ Wirth, 1970, pp. 85-100.

²⁵⁰ Corsi, 1999, p.

²⁵¹ Wirth, que foi importante brasilianista, afirma que empresas e governos estrangeiros não tinham interesse suficiente para investir na siderurgia brasileira. Ele foi seguido por outros, como Baer. Wirth, 1970, p. 78. Baer, 1970, p. 96.

²⁵² Wirth, 1970, p. 21.

²⁵³ Corsi, 1999, p.40.

²⁵⁴ Para efeito de comparação, entre 1926-28, entrou em média £25.000.000 por ano de empréstimos, enquanto que em 1929 entrou apenas £2.500.000. Abreu, 1998, pp. 46, 74.

²⁵⁵ Exportações FOB de £97.400.000 em 1928, para £53.800.000 em 1931. *Ibidem*, p. 46.

²⁵⁶ Libra: desvalorização de 8% entre 1929 e 1930, 42% entre 1930 e 1931. *Ibidem*, p.114; Dólar: desvalorização de 9% entre 1929 e 1930, de 54% entre 1930 e 1931. Villela & Suzigan, 1975, pp. 410-11.

²⁵⁷ Só o serviço da dívida equivalia a 86.1% do total de entrada de divisas (empréstimos externos mais balança comercial). Abreu, 1998, p.46.

brasileiras decidiram suspender alguns pagamentos de empréstimos e *funding loans* anteriores, de maneira que em setembro de 1931 iniciou-se uma nova negociação com os credores para consolidar os pagamentos das dívidas, culminando um acordo que estabelecia a emissão de títulos no valor de 18.400.000 de libras para pagamento de juros de empréstimos entre 1931 até 1934, configurando o terceiro *funding loan*²⁵⁸, adiando para 1934 o pagamento efetivo do principal da dívida externa.²⁵⁹

O novo regime cambial, o qual durou até 1934, funcionou com vendas cambiais baseadas em um esquema de prioridades, em ordem de importância: i) serviço da dívida e compras oficiais; ii) importação de mercadorias (essenciais; iii) outros, incluindo remessas de capitais particulares para o exterior. É importante ressaltar que estas restrições a importações foram impostas em um contexto de crise externa, dessa forma, mesmo que tenham ajudado no aumento do setor industrial da época, esse efeito foi obtido de forma indireta, tendo a balança de pagamentos como prioridade em detrimento de políticas pro industrializantes.²⁶⁰

A situação externa continuou crítica, com parte significativa do saldo da balança comercial sendo absorvido pelo pagamento da dívida externa entre 1931-1933. Dessa forma, sem conseguir realizar importações e remessas para o exterior, muitas operações foram para o mercado negro, operando a taxas muito maiores. Para inibir isso, entre janeiro a abril de 1933, o Banco do Brasil criou uma taxa intermediária entre a do mercado negro e a oficial, que ficou conhecida como taxa cinzenta, permitindo usar uma pequena parte (até 25%) dos cambiais para serem vendidos fora do mercado oficial. A partir de 1934, iniciou-se um processo de liberalização do câmbio, e em setembro terminou por conceder liberdade cambial para todas exportações, exceto café.²⁶¹

Ainda em situação bem negativa em 1934, com o vencimento do terceiro *funding loan*,²⁶² foram renegociados os termos no que ficou conhecido como “Esquema Aranha”. O novo acordo reduziu os pagamentos previstos a uma dimensão factível com a capacidade e tamanho da economia brasileira, diminuindo os dispêndios anuais originais de 23.000.000 libras para 7.500.000 de libras, utilizando os saldos da balança comercial para cobrir o encargo. Posto que o saldo da balança comercial médio anual entre 1934 a

²⁵⁸ Decreto Nº 21.113/1932.

²⁵⁹ Abreu, 1998, pp. 239-242; Villela & Suzigan, 1975, p. 324.

²⁶⁰ Villela & Suzigan, 1975, pp. 308-311;

²⁶¹ Villela & Suzigan, 1975, p. 310; Abreu, 1998, p. 130.

²⁶² Para efeito de comparação, entre 1926-28, entrou em média £25.000.000 por ano de empréstimos, enquanto que em 1929 entrou apenas £2.500.000. Abreu, 1998, pp.46, 74.,

1936 foi de 8.000.000 libras, mais uma vez a alocação das divisas ficou comprometida com o pagamento da dívida externa. Assim, mesmo que os termos terminaram por serem bastante favoráveis, o Governo ainda tinha porção significativa de suas divisas restringidas ao pagamento da dívida externa.²⁶³

Conforme explicado no capítulo anterior, muito dos impulsos que ajudaram a intensificar o processo de industrialização vieram da crise do setor externo, com o ajuste nas importações por meio da desvalorização cambial forçada, mesmo também como as medidas que explicitamente restringiam a importação de bens. Aliados a uma política fiscal e monetária expansionista e calcados na capacidade ociosa, houve um crescimento industrial intenso no período. Isso ajudou também a fomentar uma mudança na mentalidade, com a industrialização começando a ganhar mais significância, mesmo que ainda não tenha recebido prioridade total. Por outro lado, as divisas que vinham do comércio internacional estavam compromissadas com o pagamento da dívida externa, e o preço do café, que continuava a ser o principal produto de exportação, não havia se recuperado

Nesse sentido, o CFCE (Conselho Federal do Comércio Exterior), mencionado no capítulo anterior, foi criado com o objetivo de aumentar, especialmente, as exportações. Foi uma das primeiras tentativas do Governo Vargas de desenvolver uma política baseada em pesquisas e análises de conjuntura, procurando direcionar esforços mais efetivos e eficientes em uma das áreas consideradas mais importantes. Subjacente a sua fundação, estava a discussão de ampliar e diversificar a economia, as exportações, além do próprio mercado interno. Dentro do Conselho, já havia um discurso de maior industrialização em um contexto internacional mais virulento, como fica patente na fala de Valentim Bouças, membro do CFCE e assessor de Vargas

“a vida econômica internacional estava intransigentemente voltada para um intolerante nacionalismo econômico e financeiro de funestas consequências para as nações incapazes de transformar os produtos básicos produzidos pela terra. [...] O Brasil deveria continua a trabalhar no sentido de criar um eficiente e coordenado sistema manufatureiro-agrário.”²⁶⁴

Isto posto, o CFCE evidenciou um posicionamento do Governo que procurava ampliar e variar sua economia para além do café, fosse por meio da indústria, fosse por meio da agricultura, aliviando a grave situação externa.

²⁶³ Abreu, 1998, pp. 239-242; Villela & Suzigan, 1975, p. 324.

²⁶⁴ Hilton, 1977, p. 47.

Em 1934, os Estados Unidos da América (EUA) e a Alemanha eram o primeiro e o terceiro maiores exportadores para o Brasil, com respectivamente, 21.2% e 12% das participações no valor de exportações.²⁶⁵ Além disso, o EUA tinha uma grande influência enquanto comprador, já que importavam parte significativa do café, principal pauta de exportação brasileira. Apesar do descrito acima, ou seja, que o Governo brasileiro estava em dificuldades, com escassez de divisas e procurando melhorar essa situação, as principais potências à época também estavam com agendas fortemente ativas na parte externa no intervalo durante a Crise de 29 e a Segunda Guerra Mundial. Portanto, mesmo que houvesse recepção pela parte do Governo, muito do impulso dos novos acordos vieram de fora, o que foi particularmente salutar, conforme veremos, para o setor de siderurgia.

Os EUA não cessaram de crescer desde a Primeira Guerra Mundial. Mesmo com a Crise de 29 produzindo recessão e efeito destruidor sobre a economia, a capacidade de investimento estadunidense era tamanha que, além de ultrapassar a das outras potências econômicas, precisava de acesso a outros mercados. Nesse sentido, a América Latina assumia um papel chave para “assegurar sua própria recuperação e crescimento [...] em virtude de seu papel enquanto fonte de matérias primas e mercado para exportação da indústria pesada americana”. Além disso, defendiam a política de livre-comércio, de forma a obter o acesso aos mercados mundiais para seus produtos, podendo, assim, guiar a recuperação econômica-comercial internacional sob sua liderança.²⁶⁶

Dessa forma, representava um contraste em relação a direção que boa parte dos países tomou no pós-Crise, já que houve uma intensificação de políticas protecionistas, ilustradas pela redução em 60% da cláusula da “nação mais favorecida” (NMF),²⁶⁷ a qual era a pedra de toque do antigo sistema multilateral e de livre-comércio, nos 510 acordos comerciais realizados entre 1931 a 1939. Isso muito por conta da destruição dos meios de pagamentos, com a queda em 60% do comércio internacional entre 1929-1933.²⁶⁸

Dentre os quais, a Alemanha, que se lançava mais uma vez ao cenário internacional com a ascensão do nacional-socialismo. Sintetizando o novo espírito da

²⁶⁵ Abreu, 1998, p.193

²⁶⁶ Moura, 1980, pp. 54-55;

²⁶⁷ Não à toa, a cláusula da nação mais favorecida é o artigo número do acordo da *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, da *World Trade Organization (WTO)*, e significa que todos os favores dados a alguma nação devem serem estendidos à todas nações, em princípio de igualdade e o contrário de discriminação. Tirado do site da WTO
<https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.html>; Hobsbawn, 1995, p. 98

²⁶⁸ Hobsbawn, 1995, pp. 97-99.

política externa, Moura afirma que os “objetivos revanchistas e anexionistas do nazismo encontraram consonância com as limitações do mercado interno alemão, [...] que apontavam na conquista de espaços econômicos no exterior como a solução para o momento”²⁶⁹. Isso implicava uma política expansionista, principalmente na Europa, mas que, na América Latina e outros lugares, ganhou também a forma de práticas comerciais heterodoxas

Dessa maneira, as duas potências se tornaram antagônicas:

“polos de dois sistemas políticos, duas ideologias e duas práticas comerciais antagônicas: de um lado, via-se o autoritarismo antiparlamentar, nacionalista, protecionista; do outro lado, a liberal-democracia, o internacionalismo livre-cambista. A América Latina tornou-se então o palco não só de uma guerra comercial, como de uma acirrada disputa política e ideológica”²⁷⁰

No contexto de ampliar o livre-comércio, os EUA vinham fazendo um movimento pela assinatura de acordos NMF incondicionais com outros países²⁷¹. Nesse sentido, em julho de 1933 o Departamento do Estado dos EUA procurou o Itamaraty para propor um novo acordo comercial, que consistiria basicamente no Brasil diminuir suas tarifas sobre as importações americanas em troca dos EUA prometerem manter as principais exportações brasileiras na lista de isenções.²⁷² Os EUA tinham grande poder de barganha, eram os principais compradores do café brasileiro, que não era tarifado por eles. Sob o argumento de que o Brasil frequentemente atrasava seus pagamentos das importações, e que o próprio Congresso já estava pensando em impor tarifas sobre o café brasileiro, o Departamento do Estado julgava conseguir rápida resolução.²⁷³ Porém, insatisfeito com as condições do tratado, Brasil temporizou o máximo que conseguiu entre o primeiro rascunho de acordo em outubro de 1934 até setembro de 1934²⁷⁴

Por outro lado, a Alemanha teve suas importações e exportações duramente atingidas pela crise, restringindo fortemente os meios de pagamento para o comércio internacional, forçando-os a limitar ao máximo seus gastos em divisas conversíveis. Com necessidade de recuperar seu mercado interno, e com apoio a empresas mais de bens de capital e manufaturados, os alemães tinham uma carência forte em matérias-primas e gêneros alimentícios. Portanto, com urgência por mercado externos e sem divisas, o

²⁶⁹ Moura, 1980, p. 55.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 56.

²⁷¹ Abreu, 1998 pp. 210-211.

²⁷² *Idem*.

²⁷³ Moura, 1980, pp. 74-75.

²⁷⁴ Wirth, 1970, p. 23.

comércio livre era inviável aos alemães, de forma que tiveram que recorrer a desvalorização cambial para facilitar exportações, *dumping*, e, especificamente, com o Novo Plano de Schacht²⁷⁵, que detinha o controle total das importações e impunha acordos bilaterais de usando apenas marcos compensação.²⁷⁶

Os acordos de compensação, apesar de terem sido considerados “artificiais e ‘iliberais, ou mesmo ilegais’”,²⁷⁷ foram largamente utilizados durante a década de 1930, dada a desorganização do comércio internacional e a guerra pelos mercados latinos americanos,²⁷⁸ sobretudo para economias agroexportadoras, e, por extensão, complementares à alemã. Funcionava da seguinte forma: o país contratante exportava o que fosse para a Alemanha (geralmente produtos de matéria prima), e, gerava um crédito correspondente em marcos que serviam somente para a importação obrigatória de produtos alemães (geralmente, bens de capital, intermediários, duráveis) subsidiados, ou seja, mais baratos. Se por um lado os países ligados à Alemanha ficavam cada vez mais dependentes dela à medida que aumentavam o volume de produtos (quanto mais vendiam à Alemanha, maior era o crédito, e, portanto, mais tinham que comprar dela). Por outro lado, tinha o benefício de não necessitarem de divisas conversíveis, que estavam escassas, sobretudo nestes países agroexportadores.²⁷⁹

Nesse sentido, em viagem pela América Latina para estabelecer esses acordos bilaterais, uma delegação alemã chegou ao Rio de Janeiro, em meados de agosto de 1934, e iniciaram uma negociação que culminou em outubro em uma proposta em que bens de capital, máquinas têxteis, equipamentos para ferrovias seriam vendidos em troca de mercados novos para algodão, borracha, carne, entre outros, por meio do esquema dos marcos de compensação.²⁸⁰

Concomitantemente, esperando a chegada de Oswaldo Aranha²⁸¹ na embaixada de Washington, o Itamaraty resistiu em iniciar as negociações com os EUA. Em setembro de 1934, após reavaliarem os pedidos de concessões a luz do novo esquema tarifário brasileiro, com Oswaldo Aranha já como embaixador, iniciaram-se as tratativas. Aranha

²⁷⁵ Hjalmar Schacht foi o responsável por acabar com a hiperinflação alemã da década de 1920, e, posteriormente, foi convidado por Hitler a assumir *Reichbank*, no qual, além de outras medidas mais heterodoxas reformar e incentivar a economia alemã, à luz do *New Deal* estadunidense, implementou a política de acordos bilaterais, que iam de encontro da teoria econômica clássica, que por sua vez incorria do multilateralismo. Couto & Hackl, 2007, pp. 311-341.

²⁷⁶ Moura, 1980, p. 80; Abreu, 1998, pp. 157-58.

²⁷⁷ Moura, 1980, p. 71.

²⁷⁸ *Idem.*

²⁷⁹ *Idem.*

²⁸⁰ Wirth, 1970, pp. 28-29; Moura, 1980, p. 78.

²⁸¹ Moura, 1980, p. 75; Abreu, 1998, p. 213.

adicionou uma nova dimensão ao tratado, na cobertura cambial no pagamento de importações, a qual foi acrescentada em uma nova minuta pelos estadunidenses,²⁸² acompanhada dos princípios do multilateralismo (NMV).²⁸³

Nesse momento, o Brasil estava simultaneamente em negociação com ambos os países. É um momento interessante de se analisar, com fortes discussões acontecendo dentro da CFCE, cujos membros estavam revisando a política econômica brasileira. Ponderavam, por um lado, que um acordo com a Alemanha colocaria em risco sua relação com os EUA, uma vez que eram a maior potência e tinham forte pelas compras que faziam de produtos brasileiros, mesmo que o acordo sendo negociado com os EUA fosse considerado prejudicial e de certa maneira pioraria o *status quo*. Também, como estavam com grande escassez de divisas e endividados, um acordo que pressuponha apenas uma moeda não-conversível era de péssimo *timing*.

Por outro lado, interromper o fluxo comercial com a Alemanha era inconcebível, visto que poderia causar uma guerra comercial, e seria muito custoso já que muitos Estados eram dependentes de compras alemãs (Bahia, Rio Grande do Sul, por exemplo vendiam metade da produção de tabaco para Alemanha). Também, atingia em cheio o objetivo de diversificar as exportações, e era uma excelente oportunidade para ampliar a exportação de algodão (cuja produção aumentava rapidamente), e de fato as economias eram bem complementares. Por fim, mesmo que não pudesse ajudar com as dívidas de outros países, este acordo reduziria a médio prazo a pressão por divisas, uma vez que teriam importações garantidas pelos alemães dentro do próprio esquema compensado e que também privilegiaria novos produtos para exportação.²⁸⁴

Dentro da CFCE, Souza Dantas²⁸⁵ era a favor do acordo, assim como Souza Costa (Ministro das Finanças à época), porém, outros membros como J.M de Lacerda eram contra.²⁸⁶ Oswald Aranha era contra, porém subestimava fortemente a importância

²⁸² “Uma nova minuta do texto do acordo e das listas de concessões foi apresentada pelos norte-americanos no final de novembro. As duas novidades importantes eram a proscrição de quotas ou proibições de importação, e garantias recíprocas de que a distribuição de câmbio não envolveria discriminação contra nacionais de cada parte se comparado a outros países.” Abreu, 1998, pp. 214-215.

²⁸³ Vale mencionar que dentro do Departamento do Estado estadunidense, houve uma batalha ideológica entre o multilateralismo, representado pelo então Secretário de Estado Cordell Hull, e o bilateralismo, representado pelo assessor de Roosevelt, George Peek. Eventualmente, o multilateralismo prevaleceu, como fica evidente na descrição acima.

²⁸⁴ Para maiores detalhes da discussão dentro do CFCE em Wirth, 1970, pp. 27-35; em Abreu, 1998, pp. 159-163.

²⁸⁵ Diplomata responsável em Paris, França, e membro do conselho.

²⁸⁶ Wirth, 1970, pp. 28,31.

relativa da Alemanha para o Brasil, e tinha receio em relação aos EUA.²⁸⁷ Por fim, o próprio Getúlio Vargas era a favor do acordo.²⁸⁸

Mesmo com a discussão, decidiu-se pelo tratado com os EUA sem abrir mão do comércio compensado com a Alemanha. Em outubro, Aranha foi mantido alheio à negociação com a missão alemã, ocupado com a negociação com os EUA. O acordo foi realizado entre o Banco do Brasil e o *Reichsbank*, sem ser público, com receio de desagradar as autoridades estadunidenses, mas que concederam autorização tácita.²⁸⁹ Fixava cotas de importação e definia a compensação como forma básica da relação comercial entre os dois.²⁹⁰

No começo de janeiro de 1935, os EUA entregaram um acordo que, comparado ao inicial, tinha uma lista de produtos e reduções tarifárias menores,²⁹¹ e o tratado foi assinado pelo Executivo em 2 de fevereiro 1935. O acordo consagrava o princípio da NMV em tarifas, em cobertura cambiais, e estabelecia redução em tarifas, porém, ainda teve que passar pelo Congresso, e com bastante esforço por parte dos EUA e do Executivo brasileiro, foi aprovado em setembro de 1935.²⁹²

Iniciou-se, assim, um período de maior independência na política comercial brasileira, e por isso procuramos mostrar com maior detalhe, renunciando o que Moura vai chamar de “Equidistância Pragmática”. Como consequência direta, o mercado compensado teuto-brasileiro cresceu bastante. Se em 1934 EUA, Inglaterra e Alemanha representavam respectivamente 24.4%, 17.6 % e 11.2% das importações brasileiras, em 1936 esse valor já era de 23.2%, 11.9% e 18.8%, com a participação alemã crescendo 68% no período. Em exportações, em 1935 os EUA tinham 23.4% e a Alemanha 20.4%, porém, em 1936 a Alemanha já chegou a 23.5%, com os EUA caindo para 22.1%.

Em 1936, internamente, muitos Estados estavam cada vez mais dependentes das importações alemãs.²⁹³ Também, a Alemanha estava intensificando sua política externa

²⁸⁷ Abreu, 1998, pp. 161-162.

²⁸⁸ *Idem*.

²⁸⁹ Abreu, 1998, pp. 160-161; Wirth, 1970, pp 39-40.

²⁹⁰ Abreu, 1998, p. 160.

²⁹¹ Isso segundo Abreu, que também calculou que a primeira proposta tinha uma redução média de 46.7% de tarifas, e afinal 23.7%. Abreu, 1998, pp.217-219.

²⁹² Descrição detalhada em Moura 1980 O Brasil reduzia tarifas em 34 produtos, enquanto os EUA rebaixavam tarifas de 6 produtos, e outros 6 estariam livres de tarifas, incluindo o café. Moura, 1980, pp. 79-80. Decreto Nº 542/1934.

²⁹³ A Alemanha comprava matérias primas de menor qualidade, e isso ajudava fortemente na arrecadação dos Estados. Por exemplo, a Paraíba tinha 80% de suas receitas vindo na exportação de algodão, cuja grande maioria eram de má qualidade, de forma que a Alemanha ficava responsável diretamente por 55% das divisas do Estado, só com compra de algodão. Também, eram responsáveis por 75% da borracha amazense, ou do tabaco baiano. Em Wirth, 1970, pp. 53-55.

na América Latina, procurando conseguir cada vez mais acesso a matérias-primas, em especial algodão, assim como enfraquecer a influência estadunidense.²⁹⁴ Com pressões externas e internas, o CFCE autorizou o início das negociações com a Alemanha em fevereiro. Em junho, teve-se não necessariamente um tratado, mas um acordo com duração de 1 ano o qual resultou na liberalização ou remoção de cotas na maioria dos produtos de exportação brasileiros, com exceção de algodão.²⁹⁵ Houve um aprofundamento ainda maior da relação Brasil-Alemanha, conforme visto acima.²⁹⁶

O Governo estadunidense seguiu de perto as negociações germano-brasileiras. Tinham receio que o acordo ampliaria a capacidade alemã de competir pela exportação de manufaturados em mercado brasileiro, além de não punham em risco o próprio tratado comercial Brasil-EUA. O Governo brasileiro garantiu seu apoio à multilateralidade,²⁹⁷ e deram conhecimento prévio das cláusulas do ajuste compensatório. Ao fim, Hull considerou os termos aceitáveis, apesar da ressalva contra o bilateralismo.²⁹⁸ Seguiram dois eventos nos quais os Estados Unidos procuraram limitar o comércio compensado.

Primeiro, a visita de Summer Welles em dezembro de 1936, Subsecretário do Estado, que criticava o acordo com os alemães. Os brasileiros rebateram, Moura nota que houve ausência de qualquer pressão ou mesmo ameaça de retaliação no comércio exterior por parte dos EUA, com eles inclusive oferecendo recursos para a constituição de um Banco Central.²⁹⁹

Em seguida, em junho de 1937, após reclamações do Departamento do Estado contra o comércio compensado alemão, Oswaldo Aranha insistiu na ida do Ministro Sousa Costa³⁰⁰ à Washington para debater o problema, além de discutir sobre a dívida externa e sobre a criação de Banco Central brasileiro. Porém, o principal problema era em relação aos alemães, que foi o fio condutor da missão.³⁰¹ A missão foi considerada

²⁹⁴ Wirth, 1970, p.51.

²⁹⁵ O pomo da discórdia foi em torno da necessidade por parte dos alemães em aumentar a cota de exportação de algodão. Mas, ao fim, os brasileiros conseguiram limitar tamanho das cotas, aplacando possíveis desconfortos por parte de Washington e Londres. Algodão tinha uma cota de até 62.000 t, enquanto café tinha de até 1.600.000 sacas. Para efeito de comparação, em 1935, o comércio de algodão com a Alemanha havia alcançado 83.000 t e de café 871.000 sacas. Wirth, 1970, p. 57; Abreu, 1998, p.166.

²⁹⁶ Wirth, 1970, p.54-59.

²⁹⁷ Resposta considerada ambígua por Abreu, no sentido de não se comprometer com nenhum dos lados, seja o bilateralismo, seja o multilateralismo. Abreu, 1998, p. 167.

²⁹⁸ Moura, 1980, pp. 91-92; Abreu, 1998, pp.168-169.

²⁹⁹ Para mais informações: Moura, 1980, p. 92-93; Abreu, 1998, p. 168.

³⁰⁰ Ministro da Fazenda de então.

³⁰¹ Os norte-americanos sugeriram que fosse estabelecido um teto às exportações em marcos compensados, que 35% do comércio fosse feito em divisas conversíveis, que reconhecessem que havia subsídio por parte da Alemanha (dumping) e procurassem buscar garantias contra isso, e que se estabelecesse duas comissões para estudar o problema. O Brasil concordou em estabelecer o teto nas exportações, criar as comissões e,

um sucesso,³⁰² em que os norte-americanos deixaram que o comércio compensado seguisse “em troca de meras promessas que se podiam serem cumpridas sem dificuldades”³⁰³, ou ainda, “pouco custosas”³⁰⁴.

O que estava em jogo nas duas missões não era a problema aparente do comércio alemão, ou ganhos econômicos imediatos, mas sim, subjacentemente, a influência dos EUA sob o Brasil. Por essa razão que fecharam os olhos a todos os problemas aparentes (violava o princípio do livre-comércio, reclamações de exportadores norte-americanos, entre outros), a aplicaram a política da “Boa Vizinhança”, inclusive fornecendo recursos para o Banco Central. Aos olhos dos EUA, o Brasil não era “apenas um parceiro econômico, mas uma peça importante na constituição do seu sistema de poder”³⁰⁵. Nesse sentido,

“Visto em retrospectiva, a missão Sousa Costa aparece como um divisor de águas no conflito entre os dois principais pretendentes aos afetos comerciais do Brasil, já que marcou o fim daquilo que fora essencialmente uma luta econômica. A partir daí, os motivos políticos desempenhariam um papel cada vez maior na disputa.”³⁰⁶

Assim, fica evidente, como procuramos mostrar que o Brasil, ficando relativamente autônomo, conseguiu aproveitar da ascensão das duas grandes potências econômicas. O comércio compensado com a Alemanha crescia. Porém, não recebeu represálias ou retaliações realmente custosas por parte dos EUA, que impedissem de continuar usufruindo dos dois. Além disso, também recebeu benesses e pôde continuar seu comércio ininterrupto com os EUA. Analisando o comércio exterior durante 1934 a 1938, Abreu afirma que o crescimento do comércio exterior com a Alemanha veio em detrimento da Inglaterra, não dos EUA³⁰⁷, reforçando ainda mais o caráter dessa “equidistância pragmática”.

Analisando a apreciação que Wirth fez do período, em que o Brasil, ao fim, não conseguiu promover consistentemente o desenvolvimento no país por meio do comércio

mais importante, fazer “esforço em conseguir do governo nacional-socialista não subsidiasse diretamente os produtos de exportação”. Além de emprestarem ao Brasil US\$ 60.000.000 para a criação de um Banco Central. Moura, 1980, pp. 94-96; Abreu, 1998, pp 173-174. Hilton, 1977, pp. 250-253.

³⁰² Hilton, 1977, p. 258.

³⁰³ Moura, 1980, p. 95

³⁰⁴ Abreu, 1998, p. 174.

³⁰⁵ Moura, 1980, p.96

³⁰⁶ Hilton, 1977, p. 260.

³⁰⁷ Abreu, 1998, p.191-192.

internacional³⁰⁸, pois suas políticas terminaram por serem difusas, envolvendo diversos grupos opostos internamente, além do caos dos sistemas internacionais à época (comercial e monetário)³⁰⁹.

Moura³¹⁰, no entanto, vai discordar. O Brasil explorou as possibilidades existentes, dentro das limitações. A partir de uma conjuntura que envolvia a procura por matérias primas pelos alemães, que em manufaturas a preço baixos e a ampliação das exportações brasileiras sob o comércio compensado. E os EUA, apesar de potência, não eram absolutos dentro do continente, e buscaram jeitos de manterem sua influência. Mesmo estabelecendo um acordo de livre-comércio com o Brasil, violaram seus princípios ao permitir a continuação do comércio alemão, e, ainda por cima ofereceram outras benesses ao Brasil, uma vez que precisavam ganhar o apoio brasileiro.

Internamente, a própria controvérsia a respeito do livre-comércio e do bilateralismo ressoava nas discussões sobre industrialização contra a complementaridade primário-exportadora, que, conforme vimos, não era consenso, gerando soluções diferentes, que por sua vez, geravam posições pró EUA ou pró Alemanha.

Portanto, Moura vai definir que a política não era difusa, e sim respondia a equilíbrios externos (as duas potências disputando) e internos (indeterminação dos diferentes grupos econômicos). Isso permitiu certo grau de liberdade na política à época. Porém, essa liberdade não era nem irrestrita nem ilimitada, com a eminência da Segunda Guerra Mundial, e, pois, também ambos os modelos com as potências incorriam de relações assimétricas, baseados na complementariedade das economias. As políticas não eram frustrantes, mas, sim as possíveis.

E ainda:

“Mais do que obter vantagens comerciais, a equidistância pragmática serviu para aumentar gradativamente o preço que se poderia cobrar, caso um alinhamento mais íntimo a uma das potências fosse reivindicado no futuro.”³¹¹

Internamente, o Governo brasileiro ainda não tinha definido o que fazer com o setor siderúrgico, envolto no imbróglio da discussão da *Itabira* com as várias comissões, e em análise pelo Congresso. De toda forma, essa ambivalência no setor externo junto de um ativismo econômico cada vez maior por parte do Executivo começou a delinear uma postura diferente também do Governo. Se antes a maioria dos projetos dependiam de

³⁰⁸ Wirth, 1970, pp.66-68.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 217.

³¹⁰ Argumentos tirados de Moura, 1980, p. 97-100.

³¹¹ Moura, 1980, p. 100.

acordos pontuais com empresas estrangeiras, que em sua esmagadora maioria foram malsucedidos, passou-se a partir de então envolver governos nacionais também.

4.2. Estado Novo e a Segunda Guerra Mundial: CSN

Ao fim de 1937, o Esquema Aranha não conseguiu se mostrar uma solução definitiva para o problema da dívida externa. A escassez cambial associada ao súbito crescimento das importações³¹² resultou num declínio acentuado das reservas financeiras, e sob elevadas obrigações financeiras, fez com que uma das primeiras medidas do Estado Novo fosse a reintrodução do controle cambial e o anúncio moratória da dívida externa. Em discurso em 10 de novembro de 1937, Vargas afirmou que “a situação impõe, no momento, a suspensão do pagamento de juros e amortizações, até que seja possível reajustar os compromissos sem dessangrar e empobrecer nosso organismo econômico”³¹³ mostrando, assim, uma inflexão as políticas anteriores, priorizando pela primeira vez o crescimento econômico em detrimento do pagamento externo.³¹⁴

Internacionalmente, em 1938, a Alemanha nazista e o Eixo intensificaram seu caráter expansionista, com a anexação da Áustria, e depois com a resolução dos Sudetos. Dentro dos EUA, havia a convicção que haveria guerra, mas ela não se restringiria a Europa. Era preciso, pois, estabelecer um plano com mais de uma dimensão, englobando aspectos militares, políticos e econômicos no enfrentamento contra o Eixo. Para isso, seria necessário ganhar o controle e alinhamento da América Latina contra a Alemanha, principalmente em um momento em que algumas iniciativas nacionalistas ocorriam no continente, e para isso, os EUA intensificaram a política da “Boa Vizinhança”.³¹⁵

Assim sendo, o Brasil ocupava uma posição dúbia. A inauguração do Estado Novo marcava claramente uma caminhada em direção ao autoritarismo, o qual, por sua vez, estava mais associado naquela época com as ideias defendidas pelo Eixo. Ao mesmo tempo, além de ter se transformado em uma ditadura, o aprofundamento de uma legislação mais nacionalista, a decretação da moratória da dívida externa e o monopólio cambial feriam diretamente ideais defendidos pelos EUA. Também, conforme mostrado,

³¹² Abreu, 1998, p. 149; Villela & Suzigan, 1975, p. 426.

³¹³ Vargas 1938, Vol V, p. 27.

³¹⁴ Corsi, 1999, p. 68.

³¹⁵ Moura, 1980, pp. 113-114; Corsi, 1999, p. 91.

o comércio teuto-brasileiro não deixou de crescer no período (inclusive de bens militares).³¹⁶

Por outro lado, o Brasil procurou desmentir qualquer vinculação política com o Eixo.³¹⁷ Mais do que isso, nomeou Oswaldo Aranha como novo Ministro de Relações Exteriores, um claro afago aos EUA, uma vez que Aranha era favorável ao país, e como já descrito, serviu como embaixador brasileiro em Washington. E foi positivo também a resistência contra a tentativa de golpe pelos integralistas.

Os EUA aceitaram a ditadura como um “fato normal”, com a política da “Boa Vizinhaça” falando mais alto, não comprometendo uma aliança estratégica por problemas considerados menores. Porém, existia o receio que o Brasil pudesse estreitar ainda mais seu relacionamento com a Alemanha, principalmente diante de novas instabilidades econômico-financeiras.³¹⁸

Havia também o problema premente do reequipamento das forças armadas brasileiras. Hilton afirma que o apoio à questão da compra de material foi crucial para o apoio militar ao golpe de novembro de 1936, reforçado pelo chefe do Estado-Maior, Góes Dutra.³¹⁹ A eminência da guerra realçava essa necessidade. Se o Brasil não tinha autossuficiência em produzir seus armamentos, precisava comprá-los. Como não tinham divisas, era impossível comprar de firmas norte-americanas, e aliado a isso, possuíam um crédito sobressalente de marcos alemães que resultou na compra de equipamentos de artilharia à Krupp em fevereiro de 1938.³²⁰ Mesmo com a autonomia estabelecida, o contexto de guerra clamava por parte dos militares que o Brasil alcançasse sua independência, e conseguisse assim produzir sozinho seus equipamentos militares.

Nesse sentido, o Governo brasileiro também intensificou fortemente a discussão sobre a questão siderúrgica internamente, que agora era também uma necessidade e prioridade premente do Governo. Essa postura também vinha em linha com cada vez mais países insistindo em desenvolverem indústrias siderúrgicas locais e estatais sob os argumentos de autossuficiência e reequipamento militares, como os casos do Japão, União Soviética e Turquia.³²¹ Mesmo vizinhos brasileiros, como Argentina, Colômbia e Chile pediam por indústrias siderúrgicas patrocinadas pelo estado.³²² Esse novo

³¹⁶ Moura, 1980, pp. 106-112; Corsi, 1999, p. 92

³¹⁷ Corsi, 1999, pp. 92-93; Abreu, 1998, p.176.

³¹⁸ Moura, 1980, p. 112.

³¹⁹ Hilton, 1977, p. 286

³²⁰ Abreu, 1998, p. 176.

³²¹ Wirth, 1970, pp. 90-91.

³²² *Idem*.

movimento quebrava a velha ordem liberal de divisão internacional do trabalho e especialização econômica, reforçando o momento propício ao Brasil.³²³

Após o seu discurso mencionado no fim do capítulo passado, anunciando a intenção de estabelecer uma “Grande Siderúrgica”, Vargas pediu em fevereiro de 1938 que o Conselho Técnico Economico-Financeiro (CTEF) elaborasse um relatório sobre o assunto. Foram analisados três projetos, dentre os quais o contrato da *Itabira*. Os resultados práticos foram poucos, porém, concluíram em sugerir aprovar o contrato da *Itabira* apenas para a exportação de ferro, assim como uma usina siderúrgica ao sul do país. Os mineiros protestaram, e Farquhar inclusive tentou reavivar os planos de uma nova siderurgia pela *Itabira*, porém, além do plano ser frágil financeiramente, ainda era muito polêmico para ser aceito.³²⁴

Também, o CFCE, reorganizado sob o comando do Presidente da República, realizou seus estudos sobre o tema, e entregaram um relatório final em fevereiro de 1939, com a proposta de monopolizar a exportação de ferro e criar uma empresa estatal baseada na exportação de ferro no Rio de Janeiro. Porém, também não teve seguimento e foi arquivada.

Essas propostas não foram concluídas muito provavelmente por esbarrem em problemas técnicos, além de não possuírem esquemas consistentes de financiamento.³²⁵ Mas serviram para mostrar que o Governo tinha assumido de fato a responsabilidade em priorizar a siderurgia, reforçado pelo aumento da industrialização no período e do gargalo dentro do setor siderúrgico, além da cogitação da possibilidade de se estabelecer uma empresa siderúrgica estatal. E, também, o desprendimento em relação a localização das propostas evidenciou o fim da longa influência mineira, conforme falado no capítulo anterior, marcando o período de maior centralização federal. Porém, em linhas gerais, não se sabia o exatamente que se queria, principalmente dadas as dificuldades internas e externas.

Corsi aponta que havia um grande problema de financiamento interno no país, com pouquíssimas linhas de financiamento à longo prazo, um sistema bancário regional, mercado de capitais pouco desenvolvido, e empresas de caráter principalmente familiares. Mesmo com esforço por parte de Vargas em melhorar isso, ainda era claramente insuficiente em se tratando de um empreendimento de grande porte como a siderúrgica

³²³ Baer, 1970, p. 96; Wirth, 1970, pp. 90-91.

³²⁴ Para mais detalhes: Wirth, 1970, pp. 110-113; Silva, 1972, pp. 103-111.

³²⁵ Corsi, 1998, p. 148; Wirth, 1970, pp. 113-116; Silva, 1972, pp. 111-114.

que almejavam, e, mais do que isso, necessitavam instalar. Assim, a única alternativa possível seria o por meio de capital e tecnologias estrangeiras, que apesar do aparente nacionalismo, já procuramos mostrar que Vargas não era contra.³²⁶

Dessa forma, houve a procura por empresas internacionais para novos projetos. Inclusive, em meados de 1938 tentaram com a empresa alemã Demag, porém o projeto não deu cabo, com baixa prioridade pelo Governo alemão.³²⁷ Em dezembro de 1938, Vargas ordenou Edmundo Macedo Soares e Silva e outros fossem em uma missão à Europa para estudar os processos siderúrgicos modernos e oferecer o minério brasileiro, dentre os quais, a Alemanha. Porém, a viagem teve poucos resultados práticos, pois, uma vez próxima a guerra, as empresas europeias mostraram pouco interesse.³²⁸

Portanto, ao fim de 1938, o Brasil possuía tanto o problema do reequipamento militar, quanto a questão siderúrgica prementes. Em relação a última, não se sabia ao certo qual seria o projeto ideal, procurando por todos os lados uma alternativa possível, ainda prevalecendo a equidistância entre EUA e Alemanha.

Porém, isso começou a mudar definitivamente ao fim de 1938. Conforme escrito, os EUA estavam receosos da aproximação com a Alemanha, de forma que no passar de 1938 houveram diversas comunicações entre o Governo brasileiro e o Governo estadunidense, resultando em convite por parte dos norte-americanos para o Ministro Oswaldo Aranha visitar o país, e intensificar as conversas, no que ficou conhecido como Missão Aranha.³²⁹

Foram preparadas duas grandes áreas de discussão pelos EUA. O Departamento do Estado, cuidou de áreas mais gerais, como política, comercial e de segurança nacional. E o Departamento do Tesouro, olhou para a questão cambial, para planos de desenvolvimento e no auxílio para a criação de um Banco Central³³⁰. Segundo Moura, havia uma divergência entre as duas áreas em suas visões a respeito do papel do Brasil em relação aos EUA. Enquanto o Departamento do Estado enxergava ainda a visão predominante da complementaridade das economias (exportação de matérias primas – importação de manufaturados), o Departamento do Tesouro enxergava que havia uma estreiteza na visão acima, de forma que seria mais benéfico para os envolvidos se ajudassem da implementação de indústria no Brasil. Isso ficou evidente pelas áreas que

³²⁶ Corsi, 1998, pp. 80-85, pp. 142-143.

³²⁷ Para mais detalhes: Wirth, 1970, pp. 94-97.

³²⁸ Silva, 1972, p.114-7.

³²⁹ Moura, 1980, p.114.

³³⁰ Moura, 1980, pp. 115-120; Corsi, 1999, pp.102-104.

cada um dos departamentos cuidou.³³¹ O Brasil por sua vez desejava tratar da questão cambial, das dívidas, no auxílio na criação de um Banco Central e em cooperação militar.

Durante as negociações, houve a tentativa de conseguir capitais mais expressivos para mais medidas de industrialização, dentre as quais a instalação de uma usina siderúrgica, mas não houve interesse por parte da iniciativa privada, nem do governo estadunidense.³³² Essa frustração se repetiu nos resultados, principalmente diante das expectativas iniciais. Conseguiu: um empréstimo de US\$ 19.200.000 do *Export-Import Bank* para quitar as dívidas comerciais com a contrapartida do Governo liberalizar o câmbio, em uma medida de enfraquecer o comércio alemão; promessa de facilitar a criação de empresas mistas brasileiras-estadunidenses em empresas de matérias-primas; Promessa de colaborar com a criação de um Banco Central, por meio de empréstimo de US\$ 50 milhões. A implementação das medidas se mostraram difíceis, apesar da liberalização do câmbio.³³³

O grande destaque foi a aproximação militar entre os países, e o caráter subjacente ao econômico, o político. Mesmo diante de resultados desanimadores, Moura afirma que ela serviu como ponto de inflexão da equidistância pragmática, uma vez que abriu novas possibilidades dos EUA se aproximarem do Brasil, mesmo que gradualmente.

Nesse sentido, a viagem inicial que Macedo Soares fazia pela Europa teve sua rota interrompida, com Vargas pedindo que fossem a Nova Iorque em fevereiro de 1939 para olhar empresas siderúrgicas estadunidenses. Além disso, Aranha conseguiu iniciar contato com a *US Steel Co*, maior produtora de aço do mundo à época. Em abril, Macedo Soares voltou aos EUA para dar continuidade ao contato por meio do presidente da *United States Products Co*, que por sua vez era uma subsidiária da *US Steel Co*. Em maio, Macedo Soares argumentou que o Brasil já tinha mercado suficiente para absorver uma grande siderúrgica, e propôs criar uma empresa majoritariamente brasileira, mas com participação financeira da *US Steel*. Os norte-americanos, sem concordarem totalmente, acordaram de enviar uma comissão de técnicos a fim de medir a real viabilidade de se fazer o projeto em conjunto, que depois seria aprovada por um comitê executivo.³³⁴

Em agosto de 1939, foi criada a Comissão Preparatória do Plano Siderúrgico Nacional, chefiada por Macedo Soares, com o objetivo de trabalhar em conjunto com a

³³¹ Moura, 1980, pp. 115-120; Corsi, 1999, pp.102-104.

³³² Moura, 1980, p. 123.

³³³ Moura, 1980, pp. 122-128; Corsi, 1999, pp.115-126.

³³⁴ Silva, 1972, pp. 121-122; Corsi, 1999, pp.144-145.

US Steel. Em 20 de Outubro apresentaram um relatório. Apresentavam a possibilidade de se construir uma siderúrgica de 280.000 t/ano, perto do Rio de Janeiro, com custo de capital de US\$ 35.000.000 para equipamentos. A Companhia seria organizada no Brasil, mas administrada pela *US Steel Co.*³³⁵ A proposta foi bem vista pelo Governo Vargas, entendida como consistente técnica e financeiramente.³³⁶

Vale mencionar que durante o período de estudo da comissão, o Governo finalmente considerou caduco o contrato com a *Itabira Iron* por meio do Decreto Nº 1.525/39, encerrando essa alternativa depois de quase 20 anos. Fica evidente que, dada a intensa discussão que o contrato gerou, seja por meio de sua polêmica, seja pela ascendência mineira no debate, sua aprovação foi protelada por muito anos durante o Governo Vargas. A declaração de caducidade foi, mais do que tudo, um sinal que se tinha uma alternativa factível em mãos, mais consoante com o espírito do novo governo, que não feria os interesses nacionalistas, ao mesmo tempo que pudesse servir à industrialização crescente. O impasse estava se dissolvendo.

As expectativas pelo acordo com a *US Steel* eram positivas, com a aprovação pela comissão técnica da companhia, de forma que o Governo brasileiro anunciou apoio ao projeto em fins de dezembro de 1939 ao mesmo tempo que os EUA, por meio do Departamento de Estado, pareciam reafirmar seu compromisso em auxiliar na questão.³³⁷ Porém, a comissão financeira por parte da *US Steel* barrou o projeto no começo de janeiro. Muitas são as possíveis razões, elucidadas por Corsi. Um primeiro fator pode ter sido financeiro, uma vez que a *US Steel* estava operando com 40% de capacidade ociosa pós crise de 1929, ao mesmo tempo que exportava US\$ 5.500.000 em produtos para o Brasil todo ano. Investir no Brasil, nesse caso, seria aumentar ainda mais a ociosidade da empresa, mesmo porque ela tinha acabado de construir uma usina nos EUA. Internamente, receavam que a usina fosse nacionalizada pelos brasileiros, além das dificuldades com as remessas de lucros e dividendos. Por fim, não estava claro ainda as reais intenções por parte de Vargas a respeito do controle da empresa, aumentando as desconfianças por parte dos estadunidenses.³³⁸

A rejeição da *US Steel* intensificou a nova fase no tratamento da questão siderúrgica por parte do governo, ampliando os esforços brasileiros. Todas as alternativas

³³⁵ Wirth, 1970, pp.109-110; Silva, 1972, p.130; Corsi, 1999, p. 146.

³³⁶ Silva, 1972, p. 110.

³³⁷ Corsi, 1999, p. 147.

³³⁸ *Ibidem*, pp. 148-150.

possíveis foram consideradas, contanto que houvesse participação estatal. Tentou-se uma solução doméstica que seria a continuação do plano conjunto apresentado pela Comissão Preparatória do Plano Siderúrgico e da *US Steel*, uma vez que era uma proposta considerada tecnicamente factível e consistente, precisando ainda estabelecer um plano de financiamento. O plano financeiro consistia em uma parte com capital nacional, e a outra com crédito externo de US\$ 17.000.000 para compras de máquinas e equipamentos. O material foi entregue a Vargas em 12 de fevereiro de 1940³³⁹, e no início de março foi criada a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (Decreto Nº 2.054/1940), independente e trabalhando diretamente com o Presidente da República, de forma a “realizar os estudos técnicos finais para a construção de uma usina siderúrgica [...] e organizar uma companhia nacional, com participação de capitais do Estado e de particulares, para a construção e exploração da usina. “³⁴⁰ Era um novo passo, mais assertivo, na busca da siderurgia.

Simultaneamente, o Departamento do Estado estava em contato com Embaixador brasileiro em Washington, Carlos Martins, após o desinteresse da *US Steel*. A posição estadunidense era receosa, já que oficialmente ainda estavam evitando ajudar diretamente o projeto, vide o fato que dificultaram fortemente o empréstimo de US\$ 17.000.000. Porém, incentivavam que fossem atrás de companhias norte-americanas especializadas para o projeto.

O governo brasileiro não tinha fechado as portas, pois, ao mesmo tempo que estudava como fazer uma empresa com capital estatal, ainda procurava ajuda estrangeira. Assim, em março e abril Vargas iniciou conversa com diversas empresas estrangeiras, além das norte-americanas³⁴¹, mas também suecas³⁴², alemãs³⁴³. Analisando o assunto, Corsi afirma que:

“O governo Vargas, ao entrar em contato com empresas europeias, especialmente alemãs, além de procurar uma saída para o impasse das negociações com os EUA, visava, sobretudo, pressionar o governo desse país para que fosse dada uma rápida solução para o problema. [...] Tudo indica que Vargas preferia a colaboração norte-americana à alemã, não por desconfiar da

³³⁹ Corsi, 1999, pp. 151-152.

³⁴⁰ Art. 3, Decreto Nº 2.054/1930.

³⁴¹ O Departamento do Estado abordou a *Bethlehem Steel*, assim como a *Ford, Bacon & Davis*, uma empresa de engenharia especializada em obras siderúrgicas. Wirth, 1970, p. 114.

³⁴² *Wenner-Gren*, companhia sueca siderúrgica e de armamentos. *Idem*.

³⁴³ Tanto a Krupp, quanto a Demig eram consideradas. Apesar da Krupp ter sido a fornecedora de armamentos para o Brasil à época, a Demig era a favorita. *Ibidem*, p. 115.

capacidade alemã em investir na siderurgia a curto prazo, mas por causa dos fortes laços com os EUA.”³⁴⁴

Era um período crucial, pois em setembro de 1939, Reino Unido impôs um rigoroso bloqueio marítimo contra a Alemanha, fechando o acesso pelo Mar Atlântico à América Latina, reduzindo agressivamente o comércio entre os alemães e o Brasil³⁴⁵. Além disso, a Guerra provocou queda nas importações totais de produtos siderúrgicos, que foi declinando gradativamente de 306.919 toneladas em 1939 para 111.801 toneladas em 1942, totalizando 9.1% do valor das importações feitas pelo Brasil à época, explicitando o gargalo no setor, principalmente de laminados.³⁴⁶

Assim, à medida que aumentava a necessidade do governo brasileiro em conseguir uma solução para a siderurgia, o uso da equidistância pragmática se enfraquecia, debilitando seu poder de barganha ainda mais. Os europeus não tinham condições de fornecerem auxílio, os alemães estavam obstruídos em seu comércio com a América Latina (debilitando a posição neutra brasileira). Também, os Estados Unidos estavam reticentes em ajudar mais incisivamente o Brasil, sendo que a alternativa doméstica era ainda frágil demais.

Não à toa que Corsi afirma que das tentativas de Vargas em influenciar os EUA, tanto o governo Roosevelt, quanto as companhias siderúrgicas norte americanas não enxergaram muito risco nas manobras varguistas neste momento³⁴⁷, com as esperanças lentamente definhando.³⁴⁸

Porém, a situação começou a inflexionar. Em abril de 1940, a Dinamarca e a Noruega foram invadidas. Em maio, foi a vez da Bélgica e dos Países Baixos. Em junho, a Alemanha invadiu a França. A Itália declarou guerra à França em 10 de junho. Somados a isso, havia um boato sobre um golpe fascista na Argentina.³⁴⁹ Ou seja, houve uma série de vitórias avassaladoras do Eixo, enquanto que na América Latina uma das principais economias ameaçava se tornar fascista, intensificando a ameaça alemã.

Os EUA já haviam começado a mudar de postura em fins de maio, concordando em apoiar uma participação mais direta.³⁵⁰ É importante mencionar que, se, contrafactualmente não houvesse tido essa inflexão na Guerra, com a consistente melhora

³⁴⁴ Corsi, 1999, p. 155.

³⁴⁵ Moura, 1980, p. 143.

³⁴⁶ Barros, 2011, p. 216.

³⁴⁷ Corsi, 1999, p. 155.

³⁴⁸ Wirth, 1970, p.115.

³⁴⁹ Corsi, 1999, p. 156.

³⁵⁰ Corsi, 1999, p. 156; Wirth, 1970, p. 116.

do Eixo, a intensificação da mudança de postura dos EUA teria sido muito mais difícil de ocorrer, confirmado pelos relatos de “desesperança” acima, reiterando as condições absolutamente circunstanciais da época. Porém, mesmo assim, Vargas proferiu seu famoso discurso a bordo do encouraçado *Minas Gerais*, no qual, mesmo defendendo a neutralidade brasileira na Guerra, elogiou a nova era que parecia surgir com a derrota dos Aliados, numa linguagem que emulava a de líderes fascistas.³⁵¹

O discurso, adequadamente, recebeu reações positivas por parte do Eixo e negativa pelos Aliados, principalmente os Estados Unidos. O Governo tentou minimizar a situação, mas, seus objetivos implícitos foram de pressionar os EUA, com a diferença que a pressão tinha mais peso agora do que há alguns meses antes. É importante considerar o peso que essa ameaça tinha de fato.

Por um lado, Abreu afirma que era pífia a possibilidade dos alemães financiarem uma siderurgia, considerando a própria dificuldade que tinham para furar o bloqueio imposto pela Inglaterra a ameaça era apenas um “Blefe”, de forma que os EUA enxergavam principalmente o risco do fortalecimento da Argentina em detrimento do Brasil, e por isso decidiram ajudar.³⁵² Por outro lado, Moura afirma que Vargas soube o compreender o momento certo para conseguir explorar as contradições entre os dois blocos hegemônicos e barganhar a ajuda dos EUA em seu projeto de desenvolvimento, por meio da siderúrgica.³⁵³

Para Corsi, Vargas tinha consciência das dificuldades que teria em se desvencilhar da influencia estadunidense e ajudar os nazistas à aquela altura. Porém, simultaneamente percebia que a importância do Brasil vinha crescendo, em um contexto de força pelo Eixo, com Alemanha vencendo, Japão ameaçando o Pacífico, de forma que os EUA precisavam consolidar sua posição no Mar Atlântico.³⁵⁴

De toda forma, mesmo que o discurso em si não tenha sido factível enquanto ameaça, com o Brasil muito envolvido na esfera de influência estadunidense, e, portanto, passível de ser considerado apenas enquanto “blefe”, o que importava eram as condições subjacentes a ele. A ambiguidade e autonomia da política externa brasileira desde 1934 fizeram com que a ameaça fosse minimamente verossímil, e fortaleceu a posição de barganha brasileira, de forma que produziu um resultado com mais ganhos do que se o

³⁵¹ Vargas, 1940, Vol VII, pp.331-335.

³⁵² Abreu, 1998, pp.326-327.

³⁵³ Moura, 1980, pp. 145-154.

³⁵⁴ Corsi, 1999, p. 160.

Brasil tivesse sido um simples satélite dos EUA. E a ambiguidade da política externa não era exógena da política interna, muito pelo contrário. O mesmo processo de desenvolvimento que escancarou o gargalo siderúrgico, com a industrialização subjacente, também movimentou as linhas de força que fizeram o Brasil ampliar seu leque de opções comerciais lá fora, seja pela necessidade de mais divisas, seja pela diversificação de importações e de exportações. Nesse sentido, o amadurecimento da questão siderúrgica (separação dos problemas, priorização da siderurgia) coincidiu com o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, que, por sua vez, coincidiu com a diversificação da política externa durante grande parte da década de 1930.

Entretanto, mesmo que o acima oportunismo tenha sido uma virtude, diante do desenrolar do processo histórico, também terminou por ser uma espécie de improviso. As abordagens tentativa-e-erro das muitas empresas contatadas, os planos domésticos apressados e pouco factíveis indicavam uma óbvia falta de planejamento. Do mesmo jeito, o forte acaso da Guerra foi um evento exógeno, que, mesmo que tenha movimentado internamente a necessidade e urgência de se conseguir obter uma siderúrgica, se tivesse se desdobrado de forma distinta, poderia ter minado totalmente o poder de barganha brasileiro. O que fica claro, analisando também historicamente as discussões internas sobre siderurgia, é que não havia um projeto pronto, mas sim um em construção,³⁵⁵ mas que, com as condições corretas, conseguiu-se obter finalmente a instalação da “Grande Siderúrgica”.

O que se segue após junho de 1940 é conhecido: as negociações entre o Brasil e os EUA retomaram, com os últimos dispostos ajudar diretamente o primeiro. Ao fim, decidiu-se pela construção de uma Usina Siderúrgica em Volta Redonda-RJ, com a construção pelo governo brasileiro, a compra de maquinários por meio de empréstimos do Eximbank (inicialmente em US\$ 20.000.000, e depois subiram para US\$45.00.000 devido a custos não previstos), e assistência de empresas de engenharia estadunidenses, por meio do Decreto-Lei Nº 3.002/41. Ela seria a base de carvão importado, coqueificado no Brasil, e teria capacidade mínima prevista de 270.000 toneladas por ano³⁵⁶

A usina serviu para cimentar o alinhamento com os EUA, que culminaria na entrada do Brasil na Segunda Guerra pelos Aliados. Foi também transformada em símbolo do Estado Novo “o marco definitivo da emancipação econômica do país”,³⁵⁷

³⁵⁵ Corsi, 1999.

³⁵⁶ Baer, 1970, p. 105.

³⁵⁷ Vargas, 1944, Vol X, p. 53

segundo Vargas. Independência econômica como sinônimo de desenvolvimento.³⁵⁸ Mesmo considerando a aparente contradição de se obter uma grande empresa com capital estrangeiro, mas que não feria a lógica do nacionalismo econômico varguista, em que se emancipar não era ser contra capital estrangeiro, mas, criar um outro relacionamento de igualdade com as economias desenvolvidas, com o Brasil podendo criar bases para ser industrializado.³⁵⁹

³⁵⁸ Corsi, 1999, p. 164.

³⁵⁹ Ibidem, p. 166.

5. CONCLUSÃO

Conforme procuramos mostrar, o estabelecimento da Usina de Volta Redonda fez parte de um longo processo histórico que começou a tomar corpo a partir de 1910 com a descoberta de reservas de ferro em território mineiro, e a consequente “Corrida do Ferro”. A *Itabira Iron Ore Inc* teve sua origem nesse período, e serviu, enquanto projeto siderúrgico de maior dimensão e expressão, como um importante veículo didático para explorarmos as razões da “Grande Siderurgia” ter sido implantada apenas na década de 1940, ficando suspensa durante quase toda a primeira metade do século XX enquanto um problema a ser resolvido.

O primeiro fato que chama atenção foi a força da ascendência de Minas Gerais no debate. Uma vez que a Constituição de 1891 permitia que os Estados cobrassem impostos de exportação sem quaisquer limites, os mineiros usaram esse direito para entrelaçarem a cobiçada exportação de ferro, a qual estava em mãos majoritariamente estrangeiras, com a instalação da siderurgia no Estado. Diante de seu atraso relativo, além da ausência de meios técnicos e também financeiros para conseguir por ela mesma estabelecer a indústria no Estado, o entrelaçamento funcionou como uma estratégia possível de barganha. Dessa forma, concedeu autorizações para diversas iniciativas durante a década de 1910. Se durante a Primeira Guerra Mundial a maioria desses projetos foram frustrados devido suas qualidades duvidosas, além de inseguranças de diversas naturezas, no Pós-Guerra, Epitácio Pessoa encontrou em Percival Farquhar e sua *Itabira Iron* uma possibilidade para um novo projeto, em que reproduziria a fórmula de exportar o minério de ferro trazendo carvão importado para o estabelecimento de uma siderurgia.

É importante também lembrar que o Brasil, apesar de reservas ferríferas de excelente qualidade, não tinha no carvão mineral qualidade equivalente, ficando à mercê do carvão vegetal e/ou carvão mineral doméstico, de pior qualidade. Isso acrescentava uma dimensão que, além de capital e tecnologia estrangeiros, teria que se importar insumos estrangeiros. Desta maneira, uma vez que o carvão mineral ficava ao sul, e, teoricamente, o melhor lugar para se instalar uma siderúrgica à base de carvão mineral ficaria no litoral, perto do escoamento que seria feito das reservas ferríferas do interior do país, a tecnologia (carvão mineral ou vegetal) a ser utilizada também ganhou aspectos políticos, com as disputas regionais. O carvão vegetal, nesse sentido, favoreceria Minas Gerais.

De toda forma, o projeto da *Itabira* tinha que passar pela anuência de Minas Gerais. Se no começo houve negociações entre as partes, a partir de 1921, Minas Gerais, sob a figura de Arthur Bernardes, seu governador, passou a ser contra. A recusa coincidiu com a criação da Belgo-Mineira, uma siderúrgica com capital estrangeiro, que prometia fazer uma usina em Minas Gerais, apenas com carvão vegetal, sem qualquer tipo de exportação de ferro, que, nesse sentido, era ideal ao projeto mineiro. Dessa forma, a *Itabira* passou ao papel de “vilã”, em que Minas Gerais, principalmente por meio de Arthur Bernardes, ficou contra a exportação de ferro por estrangeiros, ainda entrelaçado a estabelecimentos siderúrgicos, no contexto das reservas estarem em mãos estrangeiras.

Em 1922, Arthur Bernardes se tornou Presidente da República, e nacionalizou sua visão de siderurgia, feitas por usinas de menor porte, a partir de insumos domésticos, com produtos de menor complexidade, deixando o contrato da *Itabira* em hiato. Isso terminou por definir o perfil siderúrgico brasileiro. Ao mesmo tempo que se houve um aumento de produção, ainda se tinha dependência externa em produtos laminados, de maior complexidade. Criou-se também uma disputa entre os dois tipos de siderurgias, a “pequena” e a “grande”, e qual seria a mais nacional. A primeira, que se utilizava de insumos domésticos, ou a última, que era mais eficiente.

Em 1926, Bernardes saiu da Presidência, e a *Itabira* voltou a ser cogitada. Em 1928, o acordo é finalmente assinado, com a *Itabira* abrindo mão de certos privilégios. Porém, não conseguiu ir em frente diante da Crise de 29. Seu acordo foi postergado a tempo indefinido com uma importante alteração: a exportação não era mais obrigada a ocorrer junto da siderurgia.

Nesse sentido, é possível entender que, para além das carências econômicas e tecnológicas claramente prementes que o Brasil tinha à época, havia um forte contexto implícito de disputa regional que não permitiu que a *Itabira* prosperasse, aliada a um péssimo *timing* histórico com a crise. Porém, fica evidente que, diante do desenvolvimento incipiente brasileiro e sua pouca atratividade comercial, dificilmente empresas siderúrgicas estrangeiras se interessariam em investir no Brasil, o que revela por sua vez a fragilidade que a siderurgia ainda possuía, resguardada frequentemente por detrás da mais atraente e visível exportação de ferro.

O que começa a se desenhar na virada da década é que, ao mesmo tempo que os dois problemas se desvinculavam, com a exportação servindo enquanto indutora da siderurgia, não mais com um vínculo fixo, portanto, mais pragmática, a industrialização subjacente fortalecia a siderurgia, porém, ainda com forte influência mineira.

A análise das comissões do Governo Vargas entre 1931 a 1937 foram esclarecedoras nesse sentido. Todas trataram da *Itabira Iron*, a maioria diretamente, enquanto a Comissão Nacional Siderúrgica não apenas. E se observa que todas, sem exceção, permitiram a consagração dos problemas, autorizando a *Itabira* exportar sem o estabelecimento de sua usina siderúrgica. Ao mesmo tempo, revelavam o caráter ainda mais “frágil” da siderurgia, e, indiretamente, do desenvolvimento brasileiro. Também, importantemente, trouxeram à tona a forte e resiliente influência dos mineiros, que tinham representantes em todas as comissões, por meio da defesa “forçada” do carvão vegetal e da defesa implícita da Belgo Mineira.

Mesmo com as autorizações, o projeto não conseguiu prosperar no Congresso, interrompido pelo Golpe em 1937. De toda forma, a demora nas discussões em comissões, assim como para avançar no Congresso, revelaram que o Governo protelou significativamente, sem possuir um plano definido. Isso é reforçado pela análise das medidas feitas em prol da siderurgia no período, muito tímidas, principalmente se comparadas com as descrições otimistas feitas por boa parte da bibliografia, em que tomaram a valor de face seu famoso discurso no começo de governo, “os saldos ouros e o problema siderúrgico”, que procuramos demonstrar estar muito mais relacionado com a disputa por apoio de Minas Gerais do que com a siderurgia em si.

Essa postura proteladora do Governo Provisório era consoante com um governo em transição. A siderurgia ainda não tinha espaço para ter seu problema resolvido. O perfil siderúrgico seguiu a tendência da década passada, em que forte aumento quantitativo não significou melhora qualitativa correspondente, deixando o gargalo do setor ainda maior. Havia um impasse interno ainda, sobressalente.

A transição também era sinônimo das transformações pelas quais a economia passava, com o processo da industrialização se intensificando durante o período, conforme procuramos trazer, mesmo com certa ambiguidade por parte do Governo.

Ao fim de 1937, com o estabelecimento do Estado Novo, a postura mudou definitivamente, e, se antes havia incerteza, agora a siderurgia já tinha força suficiente para ser a expressão de um discurso em prol do desenvolvimento. Da mesma forma, a questão delicada com relação ao capital estrangeiro se alterou. Mesmo ainda com valores nacionalistas, o capital externo agora deveria proporcionar a autonomia nacional, permitindo a industrialização do país, e sua presença seria bem-vinda contanto respeitando a soberania nacional, de forma a estabelecer uma relação de maior igualdade entre o Brasil e as economias mais avançadas.

Há, portanto, um claro amadurecimento na questão siderúrgica, com o fortalecimento da industrialização, explicitando a necessidade de um setor de base mais forte, ao mesmo tempo que o governo passou a ter uma postura mais pragmática e centralizadora. Com o golpe do Estado Novo, a influência que Minas Gerais tinha no debate desapareceu, abrindo também as portas para a escolha de insumos e de uma localização mais eficientes, sem os grilhões do interesse mineiro.

E, ao contrário das últimas décadas, o ambiente externo foi muito mais propício. Dada a total dependência de capital e de tecnologias estrangeiras, evidenciado pela maioria dos projetos da época terem sido em parceria com empresas estrangeiras e terem fracassado em sua esmagadora maioria, no último capítulo, houve a recapitulação de como o Brasil conseguiu se aproveitar da ascendência das duas potências, EUA e Alemanha, de forma ampliar seu comércio com as duas, a partir de uma postura mais autônoma. E também, é importante mencionar que, durante o fim da década de 1930, diversos países em desenvolvimento conseguiram o estabelecimento de suas siderúrgicas, sob o argumento de defesa nacional e de autossuficiência.

A Segunda Guerra Mundial terminou por ser uma oportunidade e uma justificativa. Sua eminência fez com que houvesse uma urgência ainda maior por parte das forças armadas em se reequiparem, o setor siderúrgico era, por extensão, parte desse plano. Como os militares também tinham grande influência dentro do governo, sua pressão foi ainda mais significativa.

Ao mesmo tempo, a Guerra, apesar de ter limitado fortemente o até então crescente comércio teuto-brasileiro, explicitava a cada vez maior importância que o Brasil tinha enquanto potência regional. Nesse sentido, o Brasil procurou realizar manobras que pressionassem os EUA, como buscar por empresas alemãs, ou mesmo o famoso discurso sob o encouraçado Minas Gerais, procurando a todo custo viabilizar seu projeto de trazer uma Grande Siderúrgica para o país. Os EUA em sua política de “Boa Vizinhança”, e sentindo pressão diante de vitórias sucessivas do Eixo em meados de 1940, vai ceder e negociar seu apoio direto para o que viria a ser a Usina de Volta Redonda, pela Companhia Nacional Siderúrgica, em 1941.

Procuramos evidenciar que uma visão mais global do assunto permitiu que ele fosse tratado como o cenário complexo e matizado que foi.

Isso transparece dentro da discussão sobre o debate do entrelaçamento da exportação de ferro e da siderurgia até 1929, procurando desmentir a posição anti-exportadora de Minas Gerais, carregada principalmente por Wirth (1970). Depois, o

próprio Governo Vargas de 1931-37 foi um imbróglio de posições, medidas, muitas vezes ambíguas. Tanto a análise das comissões e dos discursos, mesmo da industrialização subjacente, procuraram matizar isso, evidenciando que, se havia algum suporte pela siderurgia, as poucas medidas da época refutam isso. A influência mineira subjuga também os demais interesses, contra uma visão por demais “otimista” de um projeto tido como já construído, principalmente por Fonseca (2014).

Dessa forma, o presente texto teve o objetivo de agrupar as diversas dimensões que permitiram a Grande siderúrgica ser estabelecida apenas em meados da década de 1940. Tanto a consagração da separação dos problemas, como o fortalecimento da industrialização, e da siderurgia, por extensão. Também, a centralização de poder, que permitiu uma ação estatal mais eficaz, e uma postura mais pragmática com capital estrangeiro (apesar do caráter polêmico da própria *Itabira*). Além do cenário externo mais benigno e oportuno, sem contar a pressão brasileira a partir da postura da “equidistância pragmática”.

Da mesma maneira, ficou evidente que apesar das condições necessárias para o sucesso da implementação da CSN, eventos de caráter circunstanciais e o próprio imprevisto por parte do Governo, fruto da ausência de um planejamento mais consistente refutam a ideia de que o Governo Vargas tinha um projeto definido. Mas sim, um em construção.

A *Itabira* poderia ter resolvido o problema siderúrgico muito antes, mas, de certa forma, ela foi a predecessora para que a Usina de Volta Redonda conseguisse ser bem-sucedida. Funcionando enquanto objeto para o amadurecimento das discussões do período, sob a forma do longo primeiro projeto de Grande Siderúrgica, ela preparou o terreno para encerrar a questão siderúrgica, e de certa forma, também contribuiu para o amadurecimento da industrialização no país. Porém, a resolução da questão siderúrgica no período transcendeu seu próprio setor, envolvendo também a política externa brasileira e os rumos da industrialização, não bastando uma visão estrita para compreender a totalidade deste processo histórico.

Referências Bibliográficas

ABREU, Marcelo de Paiva. **O Brasil e a Economia Mundial. 1930-1945**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

BAER, Werner. **Siderurgia e Desenvolvimento brasileiro**. Tradução de Wando Pereira Borges. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1970.

BARROS, Gustavo. **O problema siderúrgico nacional na Primeira República**. Tese de doutorado. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), 2011.

_____. **O Desenvolvimento do setor siderúrgico brasileiro entre 1900 e 1940. Criação de empresas e evolução da capacidade produtiva**. *Revista de História Econômica e Economia Regional Aplicada* (Heera), v.8, n.14 (jan.–jun. de 2013), pp. 9–32.

_____. **Discurso e contexto: Política siderúrgica no primeiro governo Vargas (1930–1937)**. Working Paper Hermes & Clio, São Paulo, 2012.

BASTOS, Pedro Paulo Z. **Raízes do Desenvolvimentismo Associado: Comentários sobre Sonhos Prussianos e Cooperação Panamericana no Estado Novo (1937- 1945)**. *Revista Economia, Selecta*, v.5, n.3, 2004 p. 285-320.

_____. **A construção do nacionalismo econômico de Vargas**. In: *A era Vargas – Desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp. 2011.

Boletim do Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil, Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (BSGM), Nº 75. Relatório Final da Comissão Siderúrgica Nacional. 1935

BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 24 fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

_____. **Constituição (1934)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

_____. **Constituição (1937)**. LConstituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

CORSI, F. L. **O Estado Novo: política externa e projeto nacional**. São Paulo. Editora Unesp. 1999.

_____. **Política Externa e Desenvolvimento no Estado Novo.** *Revista de História*, v. 13, n. 2, 2007. p.247-260. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20415>. Acesso em: 12 dez. 2021.

_____. **Política Externa, Projeto Nacional e Política Econômica ao final do Estado Novo.** *Revista Política e Sociedade*, v.7, n.12. 2008. pp. 67-93. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2008v7n12p67>. Acesso em: 12 dez. 2021.

COUTO, J. M. e HACKL, G. **Hjalmar Schacht e a economia alemã (1920-1950).** *Economia e Sociedade [online]*. 2007, v. 16, n. 3 [Acessado 11 Junho 2022], pp. 311-341. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182007000300002>

DEAN, Warren. **A Industrialização de São Paulo.** Tradução de Octavio Mendes Cajado. 4ª Edição. São Paulo: Editora Bertrand Brasil, 1991.

GAULD, Charles A. **O Último Titã: Um empreendedor americano na América Latina.** Tradução de Eliana Nogueira do Vale. 1ª Edição, 5ª reimpressão. São Paulo: Editora de Cultura. 2006

GOMES, F. M. **História da siderurgia no Brasil.** Belo Horizonte. São Paulo: Editora Edusp. 1983

FALEIROS, R. N. **Do Grão de Café ao Minério de Ferro: História e Desenvolvimento da Estrada de Ferro Vitória a Minas (1902-1942).** In: *Transportes e Formações Econômicas na América Latina*, São Paulo, Ed Unesp, 2016.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção, 1906-1954.** 3ª Edição São Paulo: Editora Hucitec, 2014.

_____. **Sobre a intencionalidade da política econômica industrializante do Brasil na década de 1930,** *Revista de Economia Política*, 23 (1), janeiro/março 2003, p. 133-48.

_____. **Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil.** *Revista Pesquisa & Debate*, Volume 15, n2 (26), 2004, pp. 225-256.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 34ª edição, 15ª reimpressão. São Paulo. Companhia das Letras. 2018.

HILTON, Stanley E. "Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: A Reappraisal of his Attitude Toward Industrialization and Planning", *The Journal of Economic History*. Vol. 35, No. 4 (Dec., 1975), pp. 754-77

_____. **O Brasil e as Grandes Potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939).** Tradução de Carlos Nelson Coutinho e Stanley E. Hilton. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

HOBSBAWN, E. J. **A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991).** Tradução Marcos Santarrita. 2ª Edição, 9ª reimpressão. São Paulo. Companhia das Letras, 1995.

LABOURIAU, Fernando. **O nosso problema siderúrgico**. Rio de Janeiro: Typo. Besnard Frères. 1924.

MALAN, P. et al. **Política econômica externa e industrialização no Brasil: 1939-1952**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

MOURA, Gerson. **Relações exteriores do Brasil: 1939 – 1950: mudanças na natureza das relações Brasil – Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Brasília: FUNAG, 2012.

_____. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

PELAEZ, C. M. **Itabira Iron e a Exportação do Minério de Ferro do Brasil**. *Revista Brasileira de Economia*, v.24, n.4, p. 139-174, 1970. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/38/6113>>. Acesso em: 12 jun. 2022.

_____. **As Consequências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889 e 1945**. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, FGV, 25(3), jul-set. 1971. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/59>>. Acesso em: 12 jun 2022.

_____. **História da Industrialização no Brasil**. São Paulo, Editora Anpec. 1972.

PEREIRA, Pérola M. de S. S. de A. **As Relações entre o Brasil e os Estados Unidos da América Durante a Segunda Guerra Mundial: Atores e Dinâmicas da Construção da Aliança (1939-1945)**. Tese de Mestrado. Brasília: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2013.

RADY, Donald E. **Volta Redonda: a steel mill comes to a Brazilian coffee plantation: industrial entrepreneurship in a developing economy**, Albuquerque, New Mexico: Rio Grande Publ., 1973.

SILVA, Edmundo de M. S. **O Ferro na história e economia do Brasil**. Rio de Janeiro, Comissão Executiva Central do Sesquicentenário da Independência do Brasil, 1972.

SILVA, L. O. **A Crise Política no Quadriênio Bernardes: Repercussões Políticas do “Caso da Itabira Iron”**. In: *A década de 1920 e as origens do Brasil Moderno*. 1ª edição, 2ª reimpressão. São Paulo: Editora Unesp. 2012.

_____. **A “política do Exército” no primeiro governo Vargas: 1930-1945**. In: *A era Vargas – Desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp. 2011.

SUZIGAN, W. **Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento**. 3ª edição. São Paulo, Hucitec, 2021.

VARGAS, Getúlio D. **A nova política do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio,

1938-42. Vol I-X.

_____. **As diretrizes da nova política do Brasil.** Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 1942.

VILLELA, A. SUZIGAN, W. **Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945.** 2ª Edição. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, Monografia n. 10, 1975.

WIRTH, John D. **The politics of Brazilian development, 1930-1954,** Stanford, CA: Stanford University Press, 1970.