

a conformação de grupos de interesse no debate sobre o tratado de comércio brasil-estados unidos (1935)*

the conformation of interest groups in the debate on the trade agreement between brazil and the united states (1935)

Danilo Barolo Martins de Lima**

Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo a análise da conformação dos grupos de interesse que se posicionaram no debate acerca da ratificação do Tratado de Comércio entre Brasil e EUA, em 1935. Observamos, na historiografia acerca do episódio, que os grupos em oposição foram designados como os “representantes da indústria” (contrários ao tratado) versus os representantes da “agroexportação” (favoráveis ao tratado). Contudo, não há uma definição mais precisa para o segundo grupo mencionado. Foi possível verificar, a partir da documentação, que quase nenhuma das manifestações em defesa do tratado foi encaminhada por representantes diretos das frações de classe ligadas às atividades agroexportadoras. Assim, buscamos averiguar a conformação concreta de tais grupos e avaliar a pertinência da tese da intencionalidade da promoção da industrialização pelo Estado para a compreensão do caso em questão. Propusemos a hipótese de que os defensores do tratado fariam parte de uma elite formada e educada em um período de hegemonia do pensamento liberal, segundo o qual o caráter da economia brasileira seria essencialmente agrário e a indústria ocuparia papel secundário. Finalmente, concluímos que a defesa

ABSTRACT

This study aimed to analyze the formation of interest groups that participated in the debate over the ratification of the Treaty of Trade between Brazil and the USA in 1935. We observed, while reading the historiography about the episode, that the opposing groups were there designated as the “representatives of the industry” (contrary to the treaty) versus the representatives of the interests of agricultural export (favorable to the treaty). However, there is a lack of a more precise definition for that second group mentioned. It was verified in the documentation, that almost none of the demonstrations in defense of the Treaty were referred by direct representatives of the class fractions related to agricultural export activities. Thus, we sought to determine the actual conformation of these groups. In addition, we intended to evaluate the relevance of the thesis of the “intentionality in the promotion of industrialization by the State” to understand the case. We proposed, therefore, the hypothesis that the proponents of the treaty were part of a bureaucratic elite trained and educated in a period of hegemony of liberal thought, according to which the character of the Brazilian economy was essentially agrarian and industry occupied a secondary role. Finally, we conclude that the

* Submetido: 20 de novembro de 2012; aceito: 6 de junho, 2013.

** Mestrando em História Econômica pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Email: danilo.lima@usp.br

do tratado foi feita por membros da burocracia estatal e da elite política, em nome de uma ideologia particular, afinada em vários aspectos com os interesses das elites agrárias, mas não diretamente motivada pela defesa desses interesses. Uma lógica própria, ligada aos interesses de autorreprodução da burocracia estatal, teria sido a matriz ideológica que norteou sua ação política.

Palavras-chave: Governo Vargas. Política comercial. Grupos de interesse. Ideias econômicas. Hegemonia.

defense of the treaty was made by members of the state bureaucracy and political elite in the name of a particular ideology, congruent in many ways with the interests of the agrarian elites, but not directly motivated by the defense of those interests. A peculiar logic, tied to the interests of self-reproduction of the state bureaucracy, was the ideological matrix that guided their political action

Keywords: Vargas government. Trade policy. Groups of interest. Economic ideas, hegemony.

Introdução

O Tratado de Comércio firmado entre o Brasil e os Estados Unidos, assinado em Washington em dois de fevereiro de 1935, foi um acordo comercial bilateral, pautado na cláusula de nação mais favorecida (CNMF)¹ e na liberalização das trocas comerciais entre os dois países. Foi apenas um entre mais de trinta acordos comerciais semelhantes, celebrados pelo Brasil, entre 1930 e 1935, mas é talvez o mais significativo deles.

Além da evidente relevância econômica que carregava, uma vez que os EUA eram então o maior mercado consumidor das exportações brasileiras, a importância do tratado deve ser avaliada pela gravidade da conjuntura histórica na qual se inscreveu. A crise econômica mundial e a Depressão da década de 1930 coincidiram ainda com uma crise interna da produção cafeeira, patente desde a década anterior. Houve então substancial declínio da renda nacional, ainda que relativamente atenuado pelos efeitos das políticas de defesa do setor cafeeiro e pelo importante crescimento da emergente indústria nacional (FURTADO, 1985:186–203).

Tal desarranjo econômico ocorreu em paralelo com mudanças políticas importantes, que não se restringiram ao Brasil, sendo antes fenô-

¹ Cláusula comum aos tratados comerciais de cunho liberalizante; estabelece que cada país signatário deva dispensar ao outro tratamento não menos favorável do que aquele reservado aos produtos de qualquer outro país com que mantenha relações comerciais, independentemente de ter ou vir a ter outros tratados vigentes com outra nação.

menos globais². A crise também alterou as relações de força na economia mundial. Países antes dominantes, como a Inglaterra, experimentaram um declínio relativo, enquanto outros, como a Alemanha, que se recuperava de uma grave crise no pós-guerra, começaram a despontar como importantes atores do comércio mundial.

Este último país, em particular, passou a disputar mercados, buscando a obtenção de acordos bilaterais de comércio compensado³. Essas práticas comerciais agressivas foram contrapostas veementemente por esforços da política externa dos EUA, que nesse contexto, procuraram obter a assinatura de acordos CNMF com o Brasil e vários outros países, a fim de assegurar sua predominância econômica e política em mercados estratégicos.

Além de questões econômicas mais imediatas, os eventos que cercaram o tratado são relevantes para a compreensão de mudanças socioeconômicas e também transformações no caráter da política nacional, que viriam a ter grande impacto na história do Brasil no século XX. A intensificação do processo de industrialização por substituição de importações, a formação de uma elite industrial mais atuante, em face de um Estado que assumia um papel cada vez mais ativo na esfera econômica e social, são alguns desses processos. A compreensão mais detalhada acerca do debate estudado pode contribuir para iluminar alguns aspectos importantes da participação política de diversos grupos das elites brasileiras e da economia política desse período tão crucial.

De acordo com a Constituição Federal então vigente, uma vez assinado, o tratado deveria ser ratificado pelo Congresso Nacional para entrar em vigor. Negociado em sigilo pelas autoridades diplomáticas, sob pressão do Departamento de Estado dos EUA para que fosse rapidamente aprovado, o tratado teve então que ser revelado publicamente.

² Houve no período mudanças de regime em vários países, tais como a ascensão do fascismo na Europa e de regimes autoritários na América Latina. Para uma análise do quadro político e econômico geral do período do “entre Guerras”, ver HOBBS-BAWM, 1995: 90-143.

³ O comércio de compensação se caracteriza pela supressão da utilização de divisas nas relações comerciais. Cria-se em ambos os países envolvidos “caixas de compensação”. Os importadores de um país, ao comprarem do outro, transferem suas dívidas para esta “caixa”, em moeda de seu país. Os exportadores, por sua vez, ao venderem, são pagos em moeda nacional pela caixa de seu país. Como se pode perceber, é uma modalidade de comércio que tende a vincular os parceiros em trocas bilaterais.

O encaminhamento parlamentar para a ratificação acabou por suscitar um amplo e acalorado debate público, na imprensa, na Câmara dos Deputados, nas associações de classe e até no seio do Estado e de órgãos estatais.

Tal debate, que será o objeto do presente estudo, contrapôs os defensores da liberalização do comércio e os defensores de políticas de caráter protecionista e assistiu à articulação de grupos de interesse, que se posicionaram em função de objetivos “de classe”, ou de outra ordem, definidos com maior clareza no decurso do próprio debate. Propiciou também a formulação e a apresentação pública de projetos nacionais divergentes e antagonicos.

Alguns autores elegeram o episódio para estudo, ainda que o tenham feito de maneira localizada e direcionada para outras questões. Esta literatura faz constante referência aos representantes e líderes industriais que teriam se apresentado contra a assinatura do tratado, tomando parte no debate, em nome da defesa do “ponto de vista” e dos “interesses da indústria nacional”. Nota-se, porém, que quando se trata do lado oposto (o dos defensores do tratado), em geral pouco é dito além de referências vagas e gerais à suposta associação desse grupo com os interesses das “elites agroexportadoras”.

Uma análise dos documentos produzidos no debate, principalmente no âmbito parlamentar, mas também nos conselhos técnicos e no meio diplomático, pode ser muito interessante para o estudo dos grupos que então se conformaram, bem como das ideias e ideologias que orientavam os projetos para o futuro da inserção do país na economia mundial. Algumas questões surgem então no confronto com a documentação: qual foi concretamente a conformação dos grupos que se contrapuseram no debate, particularmente o dos defensores do tratado? Os participantes do debate podem ser considerados representantes diretos de classes ou frações de classe específicas? É possível identificar o caráter de algumas das ideias defendidas?

O objetivo deste estudo foi a análise do debate, a fim de sugerir possíveis respostas para as questões acima apresentadas. Também procuramos discutir a pertinência ou não, para o entendimento do episódio em questão, da chamada “tese da intencionalidade da promoção da industrialização pelo Estado”, a qual nos remete a uma ampla controvérsia historiográfica. Além disso, a partir da análise do teor dos discursos

dos defensores do tratado e também de seus opositores, pudemos identificar algumas das ideias políticas e econômicas centrais, que orientavam suas proposições. Ressaltamos apenas que as proposições deste estudo, de escopo limitado, não se pretendem definitivas, contribuindo antes para a formulação de hipóteses de trabalho para investigações futuras.

Assim, ao final deste artigo, propusemos uma interpretação alternativa para qualificar as visões tradicionais: a defesa do tratado foi feita por membros da burocracia estatal e da elite política, em nome de uma ideologia particular, afinada em vários aspectos com os interesses das elites agrárias, mas não diretamente motivada pela defesa destas. Uma lógica própria, ligada aos interesses de autorreprodução da burocracia estatal, seria a matriz ideológica que orientou sua ação política.

Interpretações sobre o Tratado de 1935 na historiografia

A literatura que lida diretamente com o Tratado de 1935 é composta de obras propriamente historiográficas, bem como de estudos na área de Ciência Política e Relações Internacionais⁴. Para uma sumária apresentação das principais interpretações sobre o tratado, tomamos como ponto de partida o artigo original de D'ARAÚJO e MOURA (1978), o qual é citado como referência central por várias das obras que tratam do episódio. Partindo também da documentação sobre o debate parlamentar, o enfoque explícito de sua investigação é a atuação do empresariado industrial, identificada como frontalmente contrária ao tratado, a partir da análise dos discursos de alguns de seus líderes reconhecidos, como Euvaldo Lodi e Roberto Simonsen.

A tese central defendida por esses autores é a de que o tratado teria servido como “(...) um instrumento para se denunciarem as arbitrariedades do governo e o controle excessivo de Vargas sobre as informações e deliberações que eram tomadas” (Idem, *Ibidem*: 70). Além disso, teria sido um episódio que caracterizou a articulação política dos industriais em torno de seus interesses de classe específicos, agregados a posições

⁴ Ver, entre outros: ABREU (1990 e 1999); BARRETO (2001: 87-164); CERVO e BUENO (2001: 253-258); DINIZ (1978); GAMBINI (1977); HILTON (1975); LEOPOLDI (2000); MOURA (1980) e WIRTH (1973).

nacionalistas. No mesmo sentido, para LEOPOLDI (2000:93-152), o tratado teria visado atender essencialmente os interesses do café. Contudo, tal “derrota de curto prazo” dos grupos dos industriais teria servido para consolidar as posições dos líderes dessa classe no Congresso, amadurecendo seu discurso, seu envolvimento com o comércio exterior e melhor articulando seu “nacionalismo”.

Segundo MOURA (1980:69), o tratado de 1935 aparece como um dos acontecimentos que puseram em teste o princípio da “equidistância pragmática” na condução da política externa do Brasil⁵. A oposição de interesses internos (lavoura e comércio agroexportador de um lado, versus os industriais de outro) e externos (EUA e Alemanha) aqui se traduziu em dois tipos fundamentais de políticas comerciais: o chamado “comércio protegido” e o “livre comércio”, que se tornaram polos de uma polêmica geral. Para ele, a maior parte dos mentores da política econômica federal, bem como os defensores da economia agroexportadora, tinha um pensamento liberal clássico.

Já Fonseca (2003) vê a assinatura do tratado de 1935 como um exemplo do apoio governamental dado à indústria, no sentido de favorecer a importação de bens de capital. Esse autor reconhece o fato de que “alguns líderes industriais tenham se mostrado críticos ao tratado, pois este também permitia a importação de certos bens de consumo”. Contudo, para esse autor, o tratado “não deixa de demonstrar a intenção governamental de romper com o antigo papel de importador destes bens, ao incluir os bens de capital intermediários necessários à indústria” (Idem, *Ibidem*: 141).

Para Fonseca, os industriais já estabelecidos prefeririam incentivos para a utilização da capacidade existente ao invés de um aumento na importação de equipamentos, o que poderia facilitar a entrada de novos concorrentes⁶. Já a atuação do governo nesse episódio teria sido,

⁵ Tal princípio, que para Moura (1980) orientou a política externa de Vargas, é definido como o aproveitamento deliberado da conjuntura de indefinição do poder global, bem como de uma “ameaça” de aproximação política e econômica mais estreita com a Alemanha, para a obtenção de vantagens e de uma maior autonomia relativa frente aos EUA, ainda que nos limites ditados pela dependência.

⁶ Vale notar que a lei de 1931, que proibiu a importação de equipamentos em vários setores da indústria nacional, tais como o têxtil, não se aplicava às fábricas já existentes. Cf. STEIN, 1979.

para o autor, uma mostra do “interesse em modificar a pauta de importações, aprofundando o crescimento industrial e em coerência com o modelo substitutivo, ou seja, mudando-a, qualitativamente, através da perda da posição relativa dos bens de consumo frente à elevação dos bens de capital, intermediários e insumos industriais” (Idem, *Ibidem*: 141).

Importa ressaltar que, em todos os estudos mencionados, os grupos que se formaram no decorrer do debate são definidos como tendo sido compostos essencialmente por, de um lado, representantes dos interesses da indústria nacional, aos quais em geral se conferiu maior ênfase na historiografia, e de outro, fala-se de forma difusa em “representantes dos interesses da agroexportação”, ou alguma expressão correlata. No presente trabalho, objetivamos verificar e melhor qualificar essa definição.

Além disso, as interpretações acima expostas mostram claras divergências. Acreditamos que tais oposições devem-se em parte a um posicionamento interpretativo subjacente, que se remete a concepções divergentes acerca da caracterização da natureza do Estado brasileiro em relação às mudanças político-institucionais trazidas pela Revolução de 1930, e no que se refere mais especificamente à atuação do Estado em relação à indústria nacional. Tal debate gira em torno das vertentes interpretativas que se posicionam contra ou a favor ao que aqui denominamos a “tese da intencionalidade na promoção da industrialização pelo Estado”.

O debate sobre a tese da intencionalidade da promoção da industrialização

A historiografia econômica que trata do período do Primeiro Governo Vargas apresentou um debate interessante – ainda que nem sempre bem colocado –, acerca da natureza do Estado e de sua atuação na esfera econômica e, mais diretamente, sobre o papel do Estado no processo de industrialização no Brasil.

O debate parte de uma tradição interpretativa inaugurada por Furtado (1985), que atribui o crescimento da indústria brasileira na década de 1930 às políticas governamentais adotadas frente ao “choque externo adverso” da crise mundial para a defesa da economia cafeeira. Porém,

segundo sua tese, tais políticas teriam sido postas em prática sem qualquer intenção prévia de promover a industrialização, ou seja, as políticas que favoreceram a industrialização teriam sido um subproduto da defesa do café.

Dean (1969) representa uma vertente interpretativa, segundo a qual, no início do governo Vargas, uma reavaliação das políticas econômica e externa teria partido de uma visão “hostil aos industriais”, pois “nada em sua educação econômica [dos membros do governo] lhe dera a entender que a industrialização do Brasil fosse assunto urgente” (Idem, *Ibidem*: 195). Dean parece, portanto, afirmar que as opções políticas adotadas no início da década de 1930 não foram inspiradas predominantemente em uma política de governo voltada à promoção da indústria, sendo antes decisões resultantes das dificuldades cambiais crônicas da economia brasileira no período.

Ainda segundo Dean, entre 1932 e 1937 “Vargas baseou sua política econômica numa expectativa de que o livre comércio internacional viesse a restaurar-se de uma forma qualquer” (Idem, *Ibidem*: 209). Assim, teria conduzido a política comercial externa, priorizando os interesses da agroexportação. O que, segundo Dean, impedia a reorientação da política oficial era, entre outras coisas, “a atitude dos industriais, incapazes de convencer os fazendeiros, a classe média, ou a burocracia de que, zelando pelos seus interesses particulares, eles estariam zelando pelos interesses do Brasil” (Idem, *Ibidem*, p. 220).

Contrariamente, Hilton (1975) afirma que “Vargas esteve comprometido com uma política de crescimento balanceado e que a industrialização, conseqüentemente tinha alta prioridade em sua lista de objetivos nacionais desde o início”. Hilton ainda discorda de Dean com relação aos princípios orientadores da política econômica: “durante o período chave de 1930–1937, as ideias econômicas e as políticas da administração Vargas de forma alguma se centraram na manutenção da divisão de trabalho internacional pré Primeira Guerra Mundial” (Idem, *Ibidem*: 756).

Já Fonseca (2003) defende que há evidências empíricas da intencionalidade na promoção da industrialização. Porém, tais evidências não deveriam ser buscadas na análise dos discursos oficiais, ou das políticas econômicas instrumentais, visto que nem sempre são reveladoras das intenções que as motivaram, e sim no exame das instituições criadas e

alteradas no período. Estas representariam mecanismos, regras e arenas de disputa dentro do aparelho de Estado, em que grupos foram capazes de reorientar a economia, definindo uma nova relação entre Estado, empresários, trabalhadores e o mercado. A criação dos conselhos técnicos federais, institutos como o do café e da borracha e outras instituições, que contaram com a participação ampla de industriais e pautaram sua atuação em conformidade com seus interesses, seria evidência clara dessa orientação a favor da indústria (Idem, *Ibidem*: 134-5).

Um dos objetivos do presente estudo, além da definição mais clara acerca dos grupos conformados em função do debate sobre o tratado, será por em questão a validade da tese acima apresentada como hipótese explicativa para o episódio em análise. Uma vez que aqui partimos de um referencial teórico que recusa um determinismo simples dos interesses das classes economicamente dominantes sobre o Estado e seus agentes, torna-se possível e até necessário colocar tais questões para a investigação histórica concreta⁷.

O outro lado do debate: elites burocráticas e os “interesses da agroexportação”

Como mencionado anteriormente, o tratado foi negociado em sigilo – prática não muito incomum na época –, porém teve que ser revelado publicamente, para ratificação pelo Congresso Nacional, em março de 1935. De acordo com a Constituição promulgada em 1934, dos 254 deputados eleitos, 50 deveriam ser representantes classistas (“deputados das profissões”), eleitos pelos sindicatos ou associações profissionais de empregados e também empregadores, classificados nas categorias: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos⁸.

⁷ Para uma clara exposição do denso debate teórico, em torno da tese da “autonomia relativa” da política, ver JESSOP, 1996: 79-104.

⁸ *Navegando Pela História: a Era Vargas*, site CPDOC, URL: <<http://cpdoc.fgv.br>>; BRASIL. *Constituição*, de 16.07.34, URL: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>, aceso em 21/12/2011.

Ao tomar conhecimento do tratado, os representantes classistas dos empregadores industriais, tais como Roberto Simonsen⁹ e Euvaldo Lodi¹⁰, iniciaram um debate acirrado¹¹ no Congresso, articulando-se com outros membros da Câmara a fim de evitar ou ao menos protelar a ratificação do tratado. Obtiveram sucesso neste último intento, o que foi sentido como uma ameaça pela embaixada americana. Após vários meses de atraso, o próprio presidente Vargas se envolveu diretamente na questão, pressionando de forma decisiva em favor da ratificação, a qual ocorreu em 24 de dezembro de 1935.

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), representada na Câmara por seu presidente Roberto Simonsen, assumiu uma posição clara e inequívoca contra o tratado. Além da tradicional defesa do protecionismo para a salvaguarda e promoção da indústria nacional, argumentou em favor de uma política independente dos ditames das grandes potências: “Temos que orientar a nossa política externa partindo dos nossos próprios índices econômicos e sociais, isto é, de dentro para fora, e não copiar diretrizes políticas internacionais que não se ajustam às nossas realidades e necessidades”¹².

Na Câmara, Simonsen declarava que o acordo não venderia nenhuma saca de café a mais, porém arruinaria diversos industriais¹³. Para ele, o Brasil não tinha, então, uma política comercial definida “adotando o liberalismo pregado para uso externo, combatendo nossas atividades econômicas, promovendo a luta de classes”. Após as críticas, Simonsen se declara “protecionista convicto”¹⁴.

⁹ Importante líder industrial, presidente da FIESP, era também destacado intelectual e historiador. Foi escolhido deputado classista pelos empregadores industriais em 1935, enquanto vice-presidente da Confederação Industrial do Brasil (CIB). Integrou também a Comissão de Diplomacia e Tratados. Nesse período, fazia parte do círculo de empresários e técnicos ligados a Vargas. Cf. ABREU et. al., 2001.

¹⁰ Formado em engenharia, destacou-se como líder industrial de Juiz de Fora. Foi eleito deputado classista representante dos empregadores industriais em 1935. Sua afinidade com o governo fez com que, a partir de 1935, participasse de um círculo ligado ao presidente, sendo membro nomeado por Vargas para o CFCE. Cf. ABREU et. al., 2001.

¹¹ O teor combativo dos discursos é especialmente claro na sessão parlamentar nº 107, de nove de setembro de 1935.

¹² SIMONSEN, R. “Níveis de Vida e Economia Nacional”, Discurso proferido na FIESP. São Paulo, 1940. *Apud* DINIZ, 1986.

¹³ Anais da Câmara dos Deputados, 1935, *apud* DEAN, 1969: 211.

¹⁴ Anais da Câmara dos Deputados, 1935, v. 16: 298.

Vicente Galliez¹⁵ também foi ativo participante dos debates no Congresso. Numa de suas intervenções, afirmou:

[o tratado] não poderá, com os golpes mortais nele contidos contra o trabalho nacional, ser aprovado pela Câmara dos Deputados. Numerosas seriam as fábricas condenadas à paralisação, milhares serão os operários que ficaram ameaçados de desemprego. (...) Negando nosso apoio ao projeto que ratifica este tratado, temos absoluta convicção de que estamos prestando um relevante serviço aos interesses do Brasil¹⁶ (ANAIS,1935).

Galliez ainda se manifestou contra ao que denominou a “interpretação alfandegária das leis tarifárias”, que seria “sempre contrária aos interesses dos produtores”¹⁷.

O Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) foi também um dos palcos privilegiados no debate; contudo, nele falaram mais alto os críticos do tratado, com destaque para a atuação do industrial Euvaldo-Lodi. O CFCE era composto por representantes dos ministérios das Relações Exteriores, Fazenda, Agricultura, Trabalho, Indústria e Comércio, Viação e Obras Públicas, por representantes do Banco do Brasil e da Associação Comercial, designados todos pelo presidente da República (D’ARAÚJO, 1999: 149-153). Em reunião registrada em ata, Lodi afirmou estar na posse de várias reclamações contra as alterações tarifárias constantes do tratado assinado com os Estados Unidos por parte de empresários. Aproveitou para criticar o sigilo da negociação do acordo: “os interessados têm tido conhecimento por intermédio de telegrammas particulares e de publicações nos jornaes de Nova York”¹⁸.

Lodi ainda manifestou sua intenção de propor alterações no tratado e até de retardar a ratificação na Câmara. Justificou essa atitude pelo fato de haver então um ambiente desfavorável ao acordo, principalmente por este ter favorecido artigos de consumo feitos nos EUA que teriam simi-

¹⁵ *Vicente de Paulo Galliez*, nascido no RJ, Advogado, comerciante, industrial e segurador, um dos fundadores da Confederação Industrial do Brasil (CIB), também foi secretário-geral da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Em 1935, foi eleito deputado federal classista, como representante dos industriais. Cf. ABREU et. al., 2001.

¹⁶ Anais: 215.

¹⁷ Anais: 136.

¹⁸ Arquivo Nacional (RJ), CFCE – lata 4, 1935, Ata da 29ª. Sessão, 25/02/1935.

lares produzidos por fábricas nacionais, algumas das quais já em estado de superprodução¹⁹.

O debate foi em seguida tornado público e chegou à imprensa. Diniz (1978) afirma que a maioria dos jornais da época teria se posicionado contrariamente ao tratado, ou pelo menos à forma velada de sua negociação. Já os jornais favoráveis ao projeto, como *O Correio da Manhã* e *O Jornal*, teriam utilizado argumentação semelhante à dos parlamentares situacionistas, afirmando que “o Brasil, mais do que qualquer outro país, necessitava da cooperação norte-americana e que a posição privilegiada de nossos produtos nos Estados Unidos merecia uma contrapartida por parte do Brasil na defesa de interesses recíprocos”²⁰.

A defesa do tratado ficou a cargo dos Ministros da Fazenda e das Relações Exteriores, do embaixador Oswaldo Aranha e, na Câmara, foi assumida por deputados ligados ao Governo – boa parte dos quais eram funcionários de carreira ou assessores designados. Chama atenção a ausência quase completa de manifestações dos deputados classistas representantes dos empregadores de lavoura e pecuária. Se o tratado, como afirmam vários dos autores citados na historiografia, servia aos interesses da agroexportação, isto nos parece um fato ao menos curioso.

Em correspondência endereçada ao presidente, o embaixador brasileiro em Washington, Oswaldo Aranha, fez uma crítica à protelação da votação do tratado, dirigida diretamente aos líderes industriais paulistas: “As últimas notícias dos jornais (...) dizem que a aprovação do tratado está perigando, porque o *lobbyismo*, palavra que expressa a corrupção de congressistas, está sendo feito junto aos nossos deputados pelos industriais de São Paulo”²¹.

Para Aranha, o tratado deveria ser aprovado rapidamente e ratificado, o que abriria o comércio dos EUA, pois era naquele país que se encontravam “os elementos básicos das novas indústrias, máquinas e engenhos.” Aranha, em carta pessoal endereçada ao Ministro da Fazenda, Souza Costa, fala das críticas ao tratado: “(...) são improcedentes e, algumas, criminosas. Essa gente ali quer demais. (...) Tens condição capacidades e conhecimentos para enfrentar essa malta de ignorantes e assanhados”.

¹⁹ Arquivo Nacional, CFCE – lata 4, 1935, Ata da 44ª. Sessão, 17/06/1935.

²⁰ “O Jornal”, Rio de Janeiro, 13/09/1935, *apud* DINIZ, 1986: 129.

²¹ Arquivo Getúlio Vargas 35.07.23 – rolo 13 – Correspondência pessoal – s/d.

Prossegue mais adiante, na mesma carta, referindo-se aos opositores do tratado que haviam se manifestado em reunião do CFCE: “Acho graças enlutados com bolsos cheios, comendo e bebendo a custa do Brasil...”²². Já em carta endereçada a Valentim Bouças, Aranha fundamenta sua crítica aos industriais, afirmando que estes “não teriam uma visão dos problemas econômicos identificada com os interesses nacionais, preocupando-se apenas com os interesses de classe”²³.

Outro participante do debate, Valentim Fernandes Bouças, seguiu carreira na área privada, chegando a ser representante da IBM no Brasil. Em sua trajetória pública, foi membro da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, subordinada ao Ministério da Fazenda, e a partir de 1935 passou a fazer parte de um círculo de representantes da área econômica, ligados a Vargas, de quem se tornou orientador financeiro pessoal. Em mais de um episódio se indisputou com representantes da elite cafeeira, como no caso do “Relatório Bouças”, de 1935, no qual afirmava que a valorização e o financiamento do café haviam sido os responsáveis pelo aumento da dívida externa, uma injustificada “aventura financeira”²⁴.

Em uma correspondência pessoal, endereçada a Osvaldo Aranha, Bouças discute a exposição dos motivos da assinatura do tratado no congresso, realizada pelo Ministro da Fazenda, Souza Costa. Afirma que havia então na casa legislativa uma “pregação de doutrinas desmoralizantes e destruidoras”, referindo-se à oposição dos industriais ao tratado.

Afirma ainda tratar-se de uma minoria que se empenhava em uma campanha propagandística contra o tratado. Em um momento, pergunta a Aranha se este teria recebido os jornais que, pagos pelos “Senhores da Indústria”, estariam atacando o próprio embaixador e o tratado. Afirma ter iniciado uma decisiva campanha de “contrapropaganda”, com veiculação de anúncios em jornais, folhetos e correspondências (cerca de cinco mil)²⁵.

Paulo Martins, outro ativo participante do debate e um dos principais defensores do tratado (certamente o mais prolixo), ao tomar a palavra no

²² Arquivo Souza Costa (OD) 35.01 – rolo 13 – Correspondência pessoal – 18/06/1935.

²³ Arquivo Osvaldo Aranha 35/07/29/1 – Correspondência pessoal – s/d.

²⁴ Cf. ABREU et. al., 2001.

²⁵ Arquivo Souza Costa (OD) 35.01 – rolo 12 – Correspondência pessoal – 28/06/1935.

plenário, se identifica como um funcionário público que agia “com independência”²⁶. Nascido no Ceará, de uma família ligada por longa data à burocracia estatal, seguiu carreira pública como funcionário do Ministério da Fazenda. Em 1934, elegeu-se representante dos funcionários públicos, tornando-se deputado federal classista. Assumiu o mandato em maio de 1935 e passou a defender na Câmara os “interesses dos servidores”²⁷.

Demonstrando claramente sua matriz teórica liberal, Martins afirma que: “a política econômica do nosso País não tem se orientado pelo caminho aconselhado pelas nossas condições naturais (...). Defendo os princípios da economia clássica, os quais nunca falharam”. E partindo da teoria ricardiana das vantagens comparativas, completava: “O problema agrícola, no caso brasileiro, deve ter preeminência”²⁸.

Martins ainda criticou veementemente a postura protecionista e defendeu a necessidade de concessões aos EUA. Segundo ele, o Brasil era um “país essencialmente agrícola” e, portanto, a economia brasileira e a norte-americana seriam “complementares”, dentro de um sistema internacional²⁹. Seu argumento central para atacar o protecionismo defendido por Galliez girava em torno da ideia de que não se deve considerar similar um produto cujo preço seja superior ao estrangeiro importado. Também alude à qualidade inferior dos produtos nacionais. Para ele, as indústrias de qualidade eram as de sedas, calçados e chapéus, que não necessitariam de proteção³⁰.

Martins se declara abertamente favorável à liberdade de comércio e de câmbio, demonstrando possuir uma visão liberal clássica em várias passagens, tais como: “(...) só as leis naturais poderão reajustar os fenômenos econômicos”³¹. Um elemento sugestivo é a apropriação que faz, em seu discurso, do pensamento de renomados economistas e intelectuais associados a posturas antiliberais, de tal forma que corroborassem seus argumentos.

Por exemplo, respondendo às objeções de Simonsen, faz uma defesa da cláusula de nação mais favorecida, citando o economista alemão

²⁶ Anais: 130.

²⁷ ABREU et. al., 2001.

²⁸ Anais: 121-123.

²⁹ Anais: 118.

³⁰ Anais: 144.

³¹ Anais: 137.

Georg Friedrich List, notório defensor de políticas protecionistas³². Noutra passagem, em debate com Galliez, emprega ideias do romeno Mihail Manoilescu, importante teórico do corporativismo e também notório protecionista, para afirmar: “(...) uma indústria artificial não pode merecer nosso apoio (...) mesmo Manoilescu acha que não se deve proteger demasiadamente”³³. Vale ressaltar que tais autores realmente não defendiam uma proteção indiscriminada; contudo a citação de elementos extraídos de suas obras se fez de tal maneira que a exposição de suas ideias tende a aproximá-los dos teóricos liberais, quando sua construção teórica, apreendida de forma abrangente, aponta noutro sentido.

Diniz, secundando Leopoldi e Moura, afirma que “os *círculos cafeeiros* aplaudiram a medida [o tratado]” (DINIZ, 1978: 127). Contudo, não apresenta no texto qualquer citação ou referência a fontes que corroborem esta afirmação. Ainda aponta em sua análise que o CFCE teria optado “pela adoção de uma nova linha de comércio externo (...), apoiada pelos produtores rurais, adeptos da redução do controle governamental sobre a economia”. E que, “preconizando a restauração do livre comércio, a *elite tradicional* enfrentaria os grupos industriais (...)”³⁴. Mais uma vez, porém, não se faz referência a nenhum documento que suporte essa associação direta entre os participantes do debate que se posicionaram a favor do tratado e a elite agrária.

A partir do confronto com a documentação, foi possível verificar que a defesa do tratado foi feita predominantemente por membros da burocracia estatal e da elite política, em nome de uma ideologia particular, afinada em vários aspectos com os interesses das elites agrárias³⁵. Seria este um indício de que os defensores do tratado de fato representavam interesses agrários?

Outra hipótese interessante a ser investigada é a de que teria havido participação no debate de elementos das frações vinculadas à agricultura, ou ao grande capital agrícola e comercial, uma vez que se encontram representados na direção de alguns dos jornais que fizeram a defesa pública do tratado. Contudo, sua ausência no debate parlamentar,

³² Anais: 138.

³³ Anais: 142.

³⁴ Anais: 132.

³⁵ Ver a descrição de alguns dos elementos definidores desse quadro ideológico em Arruda (2007).

bem como o silêncio de uma das principais associações de classe vinculadas a tais grupos, a Sociedade Rural Brasileira, é fato notável e nos encaminha para outras hipóteses explicativas para as questões em jogo no episódio³⁶.

Não negamos inicialmente a plausibilidade de tais hipóteses (ainda que não seja possível, com a documentação por ora disponível, submetê-las a uma apreciação mais detida); porém, acreditamos que os documentos estudados já nos permitem sugerir outra possibilidade interpretativa: os mais relevantes defensores do tratado fariam parte de uma elite burocrática formada e educada em um período de forte hegemonia e de um pensamento clássico de corte liberal, pensamento segundo o qual o caráter da economia brasileira era essencialmente agrário (devido às vantagens comparativas) e a indústria – vale dizer, aquela “natural” e não as “artificiais”³⁷ – ocupava papel relevante, embora claramente secundário (ARRUDA, 2007).

Tais concepções eram então ainda muito fortes – talvez predominantes – no seio da elite política e da burocracia estatal, contribuindo para configurar uma formação ideológica particular, de uma parcela dos agentes do Estado, que não poderíamos caracterizar como “industrialista”. Não seria também pura e simplesmente “liberal”, considerando-se os aportes de ideias positivistas e outras de origens diversas.

Além disso, tendo em vista a natureza das fontes das receitas fiscais do Estado, o incentivo às trocas internacionais era sem dúvida de grande interesse para a sustentação política da burocracia estatal. Ainda que o imposto sobre exportações não resultasse em receitas diretas para o governo federal, a manutenção dos canais de comércio com o maior mercado consumidor das exportações brasileiras – e o café era sem dúvida o nosso principal produto exportável – era fundamental para a obtenção de divisas. Tal entrada, por sua vez, contribuiria para sustentar o nível das importações, as quais eram de fato fontes de receitas fiscais muito importantes para o governo federal.

Já quanto à tese da intencionalidade da promoção da industrialização brasileira pelo Estado, não se procura aqui questionar sua pertinência em

³⁶ Ver as Atas de reuniões do conselho da Sociedade Rural Brasileira (SRB), 1934–6. Arquivo Histórico da SRB/SP.

³⁷ Era considerada “indústria artificial” aquela cujas matérias primas e insumos só pudessem ser obtidos por meio de importações. Cf. LUZ, 1975.

sua forma mais geral, tampouco de postular a existência de uma postura hostil ou indiferente do governo Vargas e de sua burocracia com relação à indústria, uma vez que se verificaconcretamente, no período, a formação de instituições e a tomada de medidas favoráveis ao desenvolvimento industrial, por parte do governo³⁸.

Todavia, no que concerne ao episódio em questão, nos posicionamos de forma diferente da interpretação de Fonseca (2003), que tende a ver esse tratado como evidência de apoio governamental à indústria. Fica claro que a assinatura do acordo desagradou todos os representantes industriais envolvidos, os quais não viram nele qualquer vantagem. Além disso, o tratado traz uma lista de isenções e reduções tarifárias para produtos importados dos EUA que prioriza claramente bens de consumo manufaturados. Figuram nela poucos bens de capital, ou insumos produtivos³⁹. Não nos parece ser esta, portanto, a chave explicativa mais adequada para a compreensão do que estava em jogo no debate sobre o tratado.

Seria possível talvez argumentar que a defesa do tratado estaria relacionada com uma política “indireta” de promoção da indústria, através da obtenção de divisas para importação de maquinário ou insumos. Contudo, apesar do Governo Vargas ter gradualmente assumido uma política de direcionamento de divisas para a importação de bens de produção em vários momentos, verificamos que, para o caso particular do tratado, não há evidências na literatura que permitam afirmar que sua assinatura e ratificação tenham envolvido diretamente negociações para o estabelecimento de uma política de direcionamento de divisas, com a finalidade de favorecer as importações de meios produtivos para a indústria nacional⁴⁰.

Um último elemento de interesse, perceptível através da análise, refere-se à maneira como cada lado da disputa procurou estabelecer uma analogia entre o “interesse nacional” e o projeto que defendiam. Nesse sentido, enfaticamente se pronunciou o industrialista Paulo Assumpção, ao declarar que se deveria buscar “uma política externa voltada para os *interesses nacionais*, e vale dizer, para os *interesses industriais*”. Já o burocrata

³⁸ Cf. FONSECA, 2003.

³⁹ Ver o apêndice constante do Decreto N. 542, de 24 de dezembro de 1935.

⁴⁰ Cf. D'ARAÚJO e MOURA, 1978.

ta Paulo Martins diria, ao contrário, que considerava “mais importante sacrificar cem operários [caso a assinatura do tratado ocasionasse falências industriais] em favor dos *interesses do país*”⁴¹, interesses representados como potencialmente opostos aos da indústria nacional.

Em nosso entendimento, tal aspecto aponta para um dos elementos constitutivos de uma busca, por parte da fração industrial da classe capitalista brasileira, pela construção de novas concepções sobre o Brasil e de um novo consenso político que conferisse à indústria um papel central e prioritário para a modernização e o crescimento da economia nacional. Em suma, tratava-se de uma forma de se contrapor a hegemonia, ainda efetiva, de um pensamento ligado às frações agrárias da elite nacional, criando assim um novo projeto – industrialista –, que seria parte de um processo de construção gradual de uma nova hegemonia⁴².

Conclusões

A análise dos documentos apresentados nos permite propor questões relevantes para a compreensão da história econômica do Primeiro Governo Vargas. Acreditamos que é possível encontrar nos documentos elementos que possam servir para problematizar ou qualificar algumas das interpretações recorrentes na historiografia acerca desse período, no que se refere ao Tratado de 1935.

Foi possível verificar, a partir da leitura dos autores que analisaram o tratado, que o mapeamento dos grupos que se enfrentaram no debate foi realizado, em geral, nos seguintes moldes: aponta-se para um quadro político que se configura de um lado, pela representação classista industrial junto à “oposição” ao governo, e do outro, a “situação”. Contudo, este último grupo é vagamente definido e diretamente associado aos “interesses das elites agrárias” ou “elites tradicionais”, ainda que isto seja feito sem grande respaldo em evidência documental.

É interessante então notar que, nos documentos analisados, quase nenhuma das manifestações em defesa do tratado foi encaminhada por

⁴¹ Tais elementos do debate também são apontados em DINIZ, 1978: 130.

⁴² Para os significados do conceito de hegemonia, tal como é aqui empregado, ver: GRAMSCI, 2000.

qualquer um dos deputados da bancada classista representante da “lavoura e pecuária”. No caso, os principais defensores foram essencialmente deputados classistas representantes do funcionalismo público e outros burocratas de carreira, tais como Paulo Martins. Esse simples fato já nos parece suficiente para que seja necessário qualificar as afirmações da literatura quanto aos grupos constituintes do debate. Ao invés da oposição “indústria versus agroexportação”, talvez fosse mais correta a alternativa “indústria versus burocracia estatal”.

A documentação analisada não permite ainda um desenvolvimento maior nesse sentido. Contudo, o que é possível identificar a partir da análise dos discursos dos defensores do tratado é a presença de visões sobre a natureza da economia e da sociedade brasileiras, além de concepções de política econômica, que podemos associar ao pensamento predominante no período, de clara hegemonia das frações de classe ligadas mais diretamente à produção de artigos primários para exportação. Uma política comercial fundamentada no liberalismo econômico de viés clássico, a defesa do caráter essencialmente agrário do Brasil e o postulado da complementaridade entre a economia brasileira e a dos centros industriais são exemplos dessas visões.

Ainda que seja correto afirmar que o período considerado coincide com a crise da hegemonia das frações agrárias da elite brasileira e, portanto, com a crise do consenso construído fundamentalmente a partir de suas ideias, concepções e valores, isso não significa necessariamente que estes tivessem sido suplantados, de forma rápida, definitiva ou inequívoca, por outro consenso hegemônico de caráter industrialista. A hegemonia de uma classe ou fração e a conquista da supremacia política, tal como propõe Gramsci (2000), é construída historicamente, podendo ser compreendida, portanto, como um processo, e não como mero evento de imediata ruptura.

Enfim, acreditamos que o presente estudo possa fornecer pistas interessantes para futuras investigações acerca do tema. Ainda que se trate de um episódio particular, pensamos que é possível vê-lo também como um objeto de interesse, uma vez que possibilita a apreensão de processos fundamentais, portadores de significados históricos mais abrangentes.

Fontes impressas

- Atas constantes dos Anais da Câmara dos Deputados, de 1935, obtidos no acervo da Biblioteca Nacional (RJ), volumes XV e XVI.
- Atas de reuniões do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), custodiadas pelo Arquivo Nacional (RJ), ano 1835 – latas 4 e 5.
- Correspondências em arquivos pessoais (Osvaldo Aranha, Sousa Costa e Getúlio Vargas), custodiadas pelo CPDOC, FGV-RJ.
- Decreto N. 542, de 24 de dezembro de 1935, que promulga o “Tratado de Comércio entre os Estados Unidos do Brasil e os Estados Unidos da América”(contém sua redação integral).

Referências bibliográficas

- ABREU, Alzira A. et. al. (org.) *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. Disponível on-line - URL: <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>. Acessado em 21/12/2011.
- ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: ABREU, M. de P. (org.). *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- _____. *O Brasil e a Economia Mundial: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- ARRUDA, Pedro Fassoni. Liberalismo, direito e dominação da burguesia agrária na Primeira República brasileira (1889-1930). In: *Revista ponto-e-vírgula*, 1: 161-188, São Paulo, 2007.
- BARRETO, Fernando P. de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, 1912-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UNB, 2001.
- D'ARAUJO, Maria Celina. (org.) *As instituições da Era Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. ; MOURA, Gerson. O tratado comercial Brasil-EUA de 1935 e os interesses industriais brasileiros. In: *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 55-73, jan./mar., 1978.
- DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo, 1880-1945*. 3ª ed., São Paulo: Difel, 1969.
- DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e Capitalismo No Brasil: 1930/1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- _____. O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classe. In: FAUSTO, Boris (ed.). *História geral da civilização brasileira. O Brasil Republicano*. 3ª ed., São Paulo: Difel, 1986, tomo III, v. 3.
- FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo, Companhia das Letras, 1997.

- FONSECA, Pedro C. D. Sobre a intencionalidade da política econômica industrializante do Brasil na década de 1930. In: *Revista de Economia Política*. 23 (1), jan/mar 2003, p. 133-148.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 20ª ed. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1985.
- GAMBINI, Roberto. *O duplo jogo de Getúlio Vargas: influência americana e alemã no Estado Novo*. São Paulo: Ed. Símbolo, 1977.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. v. 3 Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- HILTON, Stanley. Vargas and Brazilian economic development, 1930-1945: a reappraisal of his attitude toward industrialization and planning. In: *Journal of Economic History*. 35 (4), dez /1975, p. 754-778.
- HOBBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos: O breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- JESSOP, Bob. *State Theory: Putting the capitalist state in its place*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- LEOPOLDI, M. A. P. *Política e Interesses na Industrialização Brasileira: As associações dos industriais, a política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.
- SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- STEIN, Stanley. *Origens e evolução da indústria têxtil no Brasil – 1850/1950*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. 4ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- WIRTH, John D. *A política do desenvolvimento na era Vargas*. Rio de Janeiro, FGV, 1973.