

O Estado e os limites da política de incentivos à indústria na década de 1920

Claudilei Rodrigues da Rocha¹

Resumo

Este artigo tem por principal objetivo demonstrar que na década de 1920, apesar de várias indústrias terem sido amplamente beneficiadas por uma série de medidas de estímulos governamentais, não se pode daí, como faz Versiani (1987), considerá-la simplesmente como sendo o primeiro germe de uma política de desenvolvimento industrial. Este artigo, ao contrário, procura demonstrar que não havia, nestas medidas, nenhuma intenção explicitamente industrializante, mas sim, e exclusivamente, de interesse puramente fiscal. Procede-se da seguinte forma: na primeira seção, faz-se uma revisão geral de como as políticas econômicas, voltadas para estimular o setor cafeeiro, favoreceram os interesses dos industriais. Na segunda e terceira seções, procura-se demonstrar a forma de concessão de tais medidas de estímulo às indústrias. E finalmente, na quarta seção, demonstrar porque não tinham nenhuma intenção industrializante, ou seja, seus limites e objetivos.

Introdução

Além dos estímulos indiretos advindos das políticas monetária e fiscal expansionistas e das desvalorizações cambiais de alguns anos, implementados para financiar o programa de ajuda ao setor cafeeiro e déficits governamentais não-planejados, a indústria contou ainda com uma forma mais direta de incentivos governamentais, concedidas através de leis orçamentárias. Esses incentivos incluíam em geral, além de isenções de tarifas e impostos federais por vários anos, outras vantagens como fretes reduzidos nas estradas de ferro e empresas de navegação e empréstimos governamentais de longo prazo. Essas medidas de estímulo, no entanto, não devem ser confundidas com uma política de desenvolvimento industrial. Primeiro, porque não eram concedidos para o setor industrial como um todo, mas apenas para alguns setores da indústria, principalmente para aqueles cuja produção haviam aumentado no período do conflito, ou diretamente ligados

¹ Professor de Economia – Faculdades Integradas Toledo de Araçatuba – SP e Metodista, de Birigui – SP/Graduado em Economia de Empresas – Universidade Estadual de Maringá (UEM), PR/Mestrando – História Econômica pelo Instituto de Economia da Unicamp.

ao setor exportador, ou de bens de produção. Segundo, não eram incentivos que se pudessem esperar duradouros, pois, sendo aprovados em leis do orçamento, que tem vigência anual, deveriam ser sucessivamente aprovados em leis subseqüentes. Mas não era bem isso que ocorria. Na maioria das vezes, mesmo quando aprovadas, eram imediatamente revogados pouco tempo depois pelo executivo, quer seja pela queda da receita quer seja pelos problemas administrativos que causavam. O que se verá nesse artigo é que, para que esses incentivos pudessem ser oferecidos, dependiam, e muito, da situação favorável do balanço de pagamentos do país. Por outro lado, ainda que tenham estimulado positivamente o investimento industrial, não podem ser confundidos com uma política de desenvolvimento industrial, pois não tinham, assim, nenhum objetivo industrializante.

1 Política econômica expansionista e expansão do investimento na Indústria de Transformação: uma visão geral

No período imediatamente anterior à Primeira Guerra Mundial, os níveis de investimento na indústria de transformação já se apresentavam em patamares relativamente elevados,² estimulados pelas políticas fiscal e monetária expansionistas e pelos gastos governamentais em infra-estrutura, financiados principalmente com recursos externos.³ Essas políticas, juntamente com o programa de valorização do café,⁴ trouxeram como resultado o crescimento econômico em geral, um aumento da capacidade de importar e a valorização da taxa de câmbio, enquanto que os preços internos

2 Após um período conturbado, o nível de investimento começou a recuperar-se a partir de 1902, seguido logo de uma fase de expansão, a qual atingiria seu pico em 1912-13, o mais alto de todo o período anterior a 1939. Nessa fase de expansão do investimento, ocorreu apenas uma recessão em 1908-09, refletindo os efeitos da recessão econômica mundial, após a recessão da economia norte-americana, em 1907 (para maiores detalhes, ver a respeito, Suzigan, 1986).

3 O estoque de moeda aumentou rapidamente até 1912, principalmente devido à emissão de moeda pelo fundo de estabilização cambial – a Caixa de Conversão, que regulava o mercado através da emissão de notas conversíveis, a qual as trocava por divisas – estabelecida em fins de 1906. O governo federal fez crescentes despesas para a construção de estradas de ferro, equipamento de portos, melhoramento urbanos, etc.; sendo essas despesas largamente financiadas por aportes de recursos externos.

4 Intervenção dos principais estados produtores (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) para regularizar o mercado e sustentar o preço internacional do café. Reunidos em Taubaté – daí reconhecido como Acordo de Taubaté.

permaneceram estáveis.⁵ O efeito conjunto da valorização cambial⁶ e da estabilidade dos preços internos fez com que a taxa de câmbio real se valorizasse, apesar do aumento nos preços de importação. Por outro lado, um aumento nos direitos aduaneiros mais do que compensou essa valorização cambial, protegendo assim a produção industrial internamente, embora essa proteção aduaneira fosse apenas suficiente para prevenir uma maior redução do preço real das importações (inclusive direitos aduaneiros). Assim, essa combinação da proteção aduaneira com a valorização da taxa de câmbio real estimulou o investimento na indústria de transformação.⁷

Esse crescimento foi interrompido pela eclosão da guerra na Europa. As dificuldades impostas às importações de máquinas e equipamentos, e o forte aumento dos preços de importação durante o período do conflito, certamente explicam a queda no investimento, da mesma forma que as dificuldades para importar matérias-primas e outros insumos básicos explicam a redução do ritmo de crescimento industrial naqueles anos. Em alguns setores, entretanto, houve aumento considerável na produção, como por exemplo, têxteis, roupas e calçados. Alguns investimentos significantes também foram feitos pelas indústrias, principalmente por àquelas cujas exportações haviam aumentado durante o período da guerra. Entre estas se incluem as de industrialização de carnes (cuja maquinaria, porém, foi importada antes da guerra), açúcar (estimulada por melhores preços e crescente demanda por açúcar brasileiro), e óleo de caroço de algodão (exportado para mercados latino-americanos previamente supridos por exportações norte-americanos). Ocorreram também investimentos em fábricas de papel e para a produção de algumas matérias-primas industriais

5 Dados sobre produto real e renda, ver a respeito o trabalho de Haddad (1977); sobre a capacidade de importar, ver Villela & Suzigan (1973, p. 440 e segs.); sobre variáveis de política comercial e preços internos, ver Suzigan (1986, Apêndice 2).

6 A taxa de câmbio valorizou-se em 1903-06; em seguida foi estabilizada a um nível ligeiramente mais depreciado durante 1907-09; voltou a valorizar-se em 1910 e permaneceu estável até agosto de 1914.

7 Esses investimentos foram dirigidos principalmente para as indústrias de tecidos de algodão e processadoras de metais, para a modernização da indústria de calçados e, em menor escala, para as indústrias de moagem de trigo, fabricação de papel e para a modernização da indústria do açúcar. Outras indústrias, tais como as de cerveja, tecidos de lã e de juta e fósforos, expandiram a sua capacidade para satisfazer o crescimento da demanda. Investimentos também foram feitos no desenvolvimento inicial de novas indústrias, tais como as de óleo de caroço de algodão e de industrialização de carnes, e para as primeiras tentativas de desenvolver a indústria da seda (maiores detalhes sobre o investimento em indústrias específicas, no período, ver Suzigan, 1986).

cujas importações haviam sido mais seriamente afetada pela guerra (couro curtido e outros insumos para a indústria de calçados; produtos químicos, tais como carbonato de cálcio e anilina, etc.); e produtos de metais.

No final da guerra, com a retomada do comércio externo, os níveis de investimento na indústria de transformação recuperaram-se rapidamente e manteve-se em patamares elevados durante toda a década de 1920, embora com duas pequenas recessões, uma em 1922-23 e a outra em 1926-28. Essa tendência crescente nos níveis de investimento da economia brasileira na década esteve sem soma de dúvida relacionada com os acontecimentos na economia internacional e por mudanças na política econômica internamente. Em 1920-21, a economia brasileira foi afetada pela recessão econômica mundial daqueles anos, tendo os preços do café caído cerca de 45%. Para contornar tal situação, foi implementado um novo programa de valorização do café a partir de 1921, ao lado de políticas monetária e fiscal expansionistas em 1922-23. Ao contrário dos anteriores, esse programa de valorização do café tornou-se permanente, e sua administração passou do governo federal para o governo do Estado de São Paulo⁸. Subseqüentemente, foi aplicada uma política de deflação em 1924-26, e finalmente foi executado um esquema de valorização cambial e monetária em 1927-29.⁹ Em consequência, o produto interno bruto da economia flutuou fortemente, ocorrendo altas de crescimento em 1919-20, 1922-23 e 1927-28, e taxas baixas ou negativas em 1921, 1924-26 e 1929. No entanto, o sucesso do programa de valorização do café garantiu altas taxas de crescimento da renda real (7,3% ao ano) durante toda a década, assim como níveis elevados da capacidade para importar.¹⁰

O crescente programa de sustentação dos preços do café e as freqüentes alternativas de políticas monetária, fiscal e cambial expansionistas passaram a ter repercussões bem definidas no investimento industrial: um

8 Com essa política permanente de defesa do café, garantindo a lucratividade dos cafeicultores, houve uma grande expansão da área de cultivo, que culminou na crise de superprodução do café em 1929..

9 O programa de valorização do café e de estabilização cambial dependia do lançamento de empréstimos externos. Na década de 1920, havia muita facilidade em se conseguir empréstimos externos. Entre 1926-28, por exemplo, o PIB cresceu 9,4% como consequência da entrada de capitais, tanto como investimento direto quanto como dívida pública externa, pelo menos em parte para financiar obras públicas, e também à política monetária expansionista provocada pela estabilização do mil-réis. O PIB cresceu apenas 1,4% entre 1922-26 (Ver Abreu, 1999).

10 Sobre a política econômica, ver Villela & Suzigan (1973). Dados sobre produto e renda reais, ver Haddad (1980).

período de valorização ou estabilização da taxa de câmbio correspondia sempre a um período de aumento ou manutenção dos níveis de investimento; por outro lado, uma desvalorização cambial correspondia sempre a um período de queda nos níveis de investimento. Isso obviamente reflete apenas o efeito das variações cambiais. A valorização barateia o equipamento importado, estimulando assim o investimento e, simultaneamente, desestimula a produção interna de bens similares aos importados, cujos preços foram reduzidos em termos relativos. Entretanto, dada a enorme influência política exercida pela oligarquia cafeeira, o principal objetivo da política econômica era assegurar com que os preços do café em moeda nacional fossem mantidos altos e razoavelmente estáveis. A desvalorização cambial tendia fazer crescer a renda dos cafeicultores em moeda nacional, mesmo que se leve em conta seu possível efeito de reduzir as receitas de exportação em moeda estrangeira no curto prazo. Entretanto, tinha um efeito negativo sobre as finanças públicas (ao elevar os custos em moeda nacional das divisas necessárias ao serviço da dívida pública externa), além de tornar mais caras as importações, estimulando assim a produção interna.

A desvalorização da taxa de câmbio tornava mais alto não apenas os preços das importações de produtos concorrentes, como também os preços dos insumos e equipamentos industriais importados. Por outro lado, reduzia ainda a proteção proporcionada pelas tarifas aduaneiras como proporção dos preços de importação expressa em moeda nacional. Essa erosão sofrida pela tarifa brasileira pôde, em parte, ser compensada por um aumento de 60% em 1923 (calculada em ouro). Alguns direitos específicos foram aumentados durante a década de 1920, especialmente as incidentes sobre alguns produtos têxteis, mas o nível de proteção caiu, se comparado ao dos anos anteriores (20% a 25% entre 1919-29). As receitas aduaneiras respondiam por 35 a 40% da receita federal no final da década de 1920, contra 70% em 1895-99. De qualquer modo, o efeito combinado da recessão econômica internacional de 1920-21 e das mudanças subseqüentes na política econômica sobre os preços internos e a taxa de câmbio, juntamente com o retorno dos preços de importação aos níveis normais do pré-guerra, são fundamentais para explicar os altos níveis e as flutuações do investimento na indústria de transformação durante a década de 1920.

Entre 1920-23, a taxa de câmbio depreciou-se muito intensamente (cerca de 170% em mil-réis por libra), em parte porque a expansão das importações do pós-guerra prosseguiu mesmo depois que a recessão reduziu

as exportações e os preços do café, e em parte graças a política monetária, que dobrou a oferta de moeda no período (Abreu, 1999, p. 78). Entretanto, com o sucesso do programa de valorização do café e as políticas monetária e fiscal expansionistas de 1922-23, a produção e a renda internas cresceram, e a taxa de câmbio real valorizou-se. Essa valorização resultou da defasagem entre o aumento dos preços internos e a depreciação da taxa de câmbio, e de um acentuado declínio dos preços de importação. Essa tendência a valorização da taxa de câmbio real foi reforçada pela política deflacionária de 1924-26 e pelo esquema de estabilização cambial implementado a partir de 1927.

A capacidade para importar e a valorização da taxa de câmbio entre 1924-26 intensificam a concorrência num momento em que os efeitos protecionistas da tarifa se esvaíam, corroído pelo não ajustamento dos preços-base oficiais aos preços de mercado. No entanto, as importações de bens de capital aumentaram devido à diminuição dos custos da maquinaria importada. O movimento de modernização tornou-se mais lento depois de 1926, principalmente entre 1927-28, com o aumento do grau de proteção, como consequência da desvalorização cambial promovida pela Caixa de Estabilização (Cardoso de Mello, 1998, p. 174). De fato, a despeito do declínio das taxas de crescimento econômico em 1924-25, o investimento na indústria de transformação voltou a aumentar, sem dúvida estimulado pelos custos mais baixos da maquinaria importada, e permaneceu em níveis elevados até 1929, embora com um pequeno declínio em 1926-28 em relação ao pico de 1925 (Suzigan, 1984, p. 516-517).

De fato, o investimento na indústria têxtil atingiu níveis jamais alcançados, particularmente em 1924-26, quando a taxa de câmbio estava substancialmente sobrevalorizada. Estabeleceram-se novas fábricas de algodão, bem como de tecidos de lã e de seda, e a primeira fábrica de fios de seda artificial (raiom). A indústria de calçados alcançou considerável progresso, com grandes investimentos realizados particularmente no período 1924-26, os quais superaram até mesmo os elevados níveis de investimento do pré-guerra. Na indústria de moagem de trigo ocorreu uma nova fase de expansão da capacidade de produção, com vários grandes moinhos sendo construídos na década de 1920 e princípios da década de 1930. A indústria do açúcar experimentou grande progresso, com grandes investimentos realizados em 1920-21 e 1924-30; enquanto que a indústria da cerveja,

embora não tenha alcançado os mesmos níveis do pré-guerra, atingiu níveis consideráveis de investimentos em maquinaria no período 1922-29.

A diversificação industrial tem início nessa década com o estabelecimento de fábricas de cimento, com a primeira fábrica bem-sucedida construída em 1924-26. Foram também construídas fábricas de ferro e aço. Nas indústrias processadoras de metais, o investimento aumentou substancialmente (embora menos do que no período anterior à guerra), com o início da fabricação de máquinas agrícolas pesadas, algumas máquinas e equipamentos industriais mais simples, equipamento de construção, aparelhos elétricos, etc. Aumentou também o investimento em fábricas de papel durante 1923-29, com a construção de várias fábricas, em diversos estados brasileiros, particularmente entre 1925 e 1927, e a expansão das fábricas existentes. Outras indústrias que tiveram sua implantação na década de 1920 incluem: produtos de borracha, química, farmacêutica e perfumaria. A indústria de óleo de caroço de algodão recebeu grandes investimentos em 1920-21, quando sete fábricas de óleo e uma grande fábrica central e refinadora de óleo foram estabelecidas por uma única empresa. Finalmente, a indústria de carnes congeladas e industrializadas, depois de um período de crise em 1920-25, aumentou sua capacidade de produção no final da década.

Em suma, a experiência acumulada durante o período da guerra, principalmente pelas oficinas mecânicas que se dedicaram à reparação ou mesmo à construção de peças e equipamentos simples, poderia ter frutificado muito mais na década de 1920 não fosse a retomada das importações desses bens que, em parte, constitui-se em barreiras à instalação de indústrias produtoras desses mesmos bens. No entanto, as desvalorizações cambiais e a expansão dos meios de pagamentos, bem como as políticas de incentivos e a instalação da pequena indústria do cimento e do aço a partir de 1924, superaram o problema da excessiva capacidade de importar, e permitiram a implementação de várias unidades produtivas desses ramos industriais mais dinâmicos e complexos: a siderurgia, o cimento, fibras químicas para a indústria têxtil, equipamentos agrícolas, equipamentos têxteis (principalmente teares), equipamentos para a pequena indústria do açúcar, etc. O investimento industrial, nesse período, estaria destinado a cumprir papel extremamente importante em termos de aumento da autonomia desse parque industrial, mormemente durante a depressão dos anos da década seguinte, onde, diante de nova e mais profunda restrição da capacidade para

importar, contaria a seu favor com ampla reserva de mercado que lhes garantiria um acentuado crescimento diversificado.

As transformações mais importantes que impulsionaram o desenvolvimento de setores como o agrícola e a química ocorreram dentro das transformações verificadas na indústria têxtil, com o desenvolvimento da produção de tecidos de lã, de seda natural, de raio e de tecidos de malha. As transformações verificadas dentro da indústria de alimentação desencadearam iguais efeitos pelo maior desenvolvimento da refinação do açúcar, produção de conservas de vegetais e de animais, extração e refino de óleos vegetais. A produção das indústrias metalúrgica, de fundição e laminação, das oficinas mecânicas e de bens de capital expandiu-se consideravelmente, aumentando sua participação no coeficiente total da indústria na década de 1930.

2 Tarifas alfandegárias e proteção à produção industrial

Além da proteção indireta advinda das políticas monetária e fiscal expansionistas e da desvalorização cambial de alguns anos, implementados para financiar o programa de ajuda ao setor cafeeiro e déficits orçamentários não-planejados, houve também, neste período, alguns aumentos nas tarifas de importação, principalmente para aqueles produtos cuja produção doméstica haviam iniciado ou aumentado no período do conflito. Esses aumentos, no entanto, não se faziam sobre qualquer plano ou padrão coerente, resultavam, ao contrário, de iniciativas isoladas. Da mesma forma com que a elevação tarifária era concedida, para uma associação ou até mesmo para uma única firma, também era muitas vezes revogado pouco tempo depois, após reivindicações do comércio importador, e de outros interesses antiprotecionistas. Tal foi o caso, por exemplo, da Companhia Agro-Fábrica, que havia conseguido elevar a tarifa sobre a linha de coser, seu principal produto, aumento esse que foi revogado mais adiante pelo governo, cedendo a pressões do comércio importador.¹¹

Outros produtos têxteis domésticos, contudo, foram bastante influentes para se mobilizarem e obterem uma revisão de tarifas, a vigorar a partir de 1929, que elevava os direitos sobre fios de algodão e de outros produtos de tecelagem (Decreto Lei n. 5.560, de 9 jan. 1929). Aumentos

¹¹ Ver, a respeito, Dean (1976; p. 149).

foram dados para fios de algodão para tecelagens (11,3%, em 1928; 27,3%, em 1929; e 57,3%, em 1931), fios de algodão para costura (16,8%, em 1928; 29,0%, em 1929; e 44,6%, em 1931), tecidos de algodão crus (103,9%, em 1928; 148,3%, em 1929; e 209,7%, em 1931), tecidos de algodão lavados (104,3%, em 1928; 94,3%, em 1929; e 115%, em 1931) e tecidos de algodão tintos e alvejados (82,2%, em 1928; 92,0%, em 1929; e 104,4%, em 1931). Isso se devia a uma competição mais acirrada enfrentada pela produção doméstica no final da década de 1920; o desempenho muito medíocre desse setor ao longo da década pode, de fato, ser contrastado com um nível relativamente alto de importações de têxteis.¹²

Além dessas modificações amplas, houve também um grande conjunto de pequenas alterações que, desde o imediato pós-guerra, deixaram a marca dos interesses da indústria na política tarifária. Apesar da reforma tarifária proposta pelo Ministro da Fazenda Homero Batista à Câmara dos Deputados ter sido reprovada pela indústria, esta manteve, de certa forma, à proteção auferida no período do conflito. Não apenas foram mantidas inalteradas muitas dessas tarifas como também novas indústrias que se instalaram ou expandiram sua produção foram beneficiadas pela proteção tarifária no imediato pós-guerra. O instrumento usual de introdução dessas alterações era por meio de adendos as leis orçamentárias anuais.

Aumentos foram concedidos para lápis (item 153 da pauta; aumento de 100%); tintas a óleo, sem resina, para pinturas de casas e usos semelhantes (item 173; acréscimo de 50%); acetona (item 176; aumento de 36%); acetato de alumínio, cálcio, chumbo, cobre e ferro (item 177; aumentos de 100 a 250%); ácido acético, ácido piroacético (178; aumentos de 260 a 900%); álcool metílico (183; aumento de 50%); papel de embrulho e de impressão (612, aumentos de 50 e 100%, respectivamente);¹³ amarras, cabos e cordas (547; aumentos de 43 a 50%); papelão não-especificado (613; aumento de 200%); agulhas para malharia (469; aumento de 300%); algodão hidrófilo para curativos (887; aumento de 100%), correias de couro para teares (995; aumento de 350%);¹⁴ carbonato de cálcio (205; aumento de 100%); isoladores elétricos de louca (645; aumento de 150%);¹⁵ óxido de chumbo

12 Para maiores detalhes sobre direitos aduaneiros, ver Abreu (1999, cap. V, p. 198-199, tab. 5.4).

13 Lei orçamentária n. 3.446, de 31 dez. 1917.

14 Lei orçamentária n. 3.644, de 31 dez. 1918.

15 Lei orçamentária para 1921.

(274; aumento de 33%); fio de seda (570; aumentos de 20 a 25%); gesso, em pedra ou em pó (628; aumentos de 67 a 150%);¹⁶ óleo de linhaça, impuro ou corado (160; aumento de 50%); aparelhos e peças de louça branca (645; aumento de 25%);¹⁷ papel para impressão ou tipografia (612; aumento de 50%); cimento (625; aumento de 33%); ferro-gusa (703; aumento de 200%);¹⁸ palha, piaçava, em fio, para tecelagem ou cordoalha (411; aumento de 113%); algodão em fio, para tecelagem e entrançado para pavios (437; aumentos de 18 a 60%); juta e cânhamo em fio, para tecelagem e cordoalha, cru ou tinto (item 529; aumentos de 40 a 162%).¹⁹

Além da proteção tarifária, a indústria de papel e pasta de celulose conseguiu ainda concessões de isenções de direitos de importação sobre máquinas e acessórios. Esse acréscimo tarifário para papelão estimulou ainda a produção de papéis de embrulho. Assim, a indústria nacional do ramo fabricava, na época, quase que exclusivamente esses dois tipos de produto. Embora a proteção tarifária e a ajuda governamental tenham funcionado bem na promoção do desenvolvimento da produção interna de papel de embrulho e papelão, bem como papel comum para escrever e para impressão, não estimularam o desenvolvimento da produção interna de papel de imprensa e pasta de madeira, dada a ausência da proteção para esses produtos. No caso da produção interna de farinha de trigo, tendo em vista a enorme dependência da importação desse produto, o governo, na expectativa de estimular esse setor, concedeu à indústria moageira uma proteção tarifária que variava entre 15 a 17,5% sobre a importação de trigo em grãos. Nesse caso, a proteção só não era maior porque a produção interna ainda era muito insuficiente para atender à crescente demanda. Cabe observar, no entanto, que antes da década de 1930 não foram concedidos quaisquer incentivos ao investimento na indústria moageira, ao não ser a proteção advinda das políticas de tarifas aduaneiras – “*que era mínima*” – e de câmbio e dos regulamentos dispendo sobre a importação de farinha de trigo (Suzigan, 1986, p. 200-201). A indústria começou a se firmar, de fato, apenas no final da década de 1920 e início da de 1930, quando o governo passou então a conceder alguma proteção por meio de medidas sobre a importação de farinha de trigo.

16 Lei orçamentária para 1922.

17 Lei orçamentária n. 4.783, de 31 dez. 1923.

18 Lei orçamentária para 1925.

19 Decreto n. 19.868, de 15 abr. 1931.

As indústrias química e farmacêutica foram uma das que mais se beneficiaram da proteção alfandegária, tendo em vista que muitos de seus produtos já eram produzidos internamente, dado o grande desenvolvimento de outros setores que utilizam seus produtos. Além disso, para não prejudicar o desenvolvimento industrial, o governo concedeu também redução de tarifa sobre a importação de matéria-prima em bruto para a fabricação de seus produtos internamente, como madrepérola para botões (item 70; redução de 93,3%), quando importada pelos fabricantes; ácidos e composição de ácidos para a fabricação de anilinas (item 238); cobre em bruto (item 669; redução de 90%), quando importado por industriais como matéria-prima; estanho em lâminas delgadas (item 701; redução de 20%); e peças e teclados para pianos (item 957; redução de 50%), quando importados por fábricas de piano.

Muitas dessas medidas protecionistas, no entanto, encontraram resistências por parte do comércio importador e de outros interesses antiprotecionistas; e, por força disso, algumas delas não vigoraram senão por um curto espaço de tempo. Tais foram os casos, por exemplo, dos aumentos instituídos nas tarifas de óleo de linhaça (item 160), tintas a óleo sem resina (item 173), amianto em pó (628), papelão (item 613), brinquedos (item 1.034) e outros tipos grosseiros de louças (item 645), que foram suspensos por uma circular do Ministro da Fazenda (Circular n. 08, de 31 jan. 1919), “*por ordem do Exmo. Sr. Vice Presidente da República, em exercício*” (Versiani, 1987, p. 63). A lei orçamentária do ano seguinte, e as posteriores, referiram-se expressamente a essa circular, ratificando-a.

Caso contrário ocorreu com o aumento concedido na tarifa para papelão (item 613 da pauta); também suspensa pela fatal circular, essa medida, no entanto, foi revigorada pela lei orçamentária no ano seguinte, e posteriores. Caso único de reação do poder legislativo àquela circular, indicando maior poder de pressão dos industriais de papel. Esse acréscimo tarifário para o papelão complementou o introduzido anteriormente, para papéis de embrulho: a indústria nacional do ramo fabricava, na época, quase que exclusivamente esses dois tipos de produto. Portanto, a proteção tarifária, juntamente com outras políticas governamentais, também contribuiu para a expansão da indústria no período, protegendo-a da acirrada concorrência estrangeira. As indústrias de óleos e tintas também tiveram suas proteções aumentadas no decorrer da década, quando entraram em nova fase de expansão.

Outra medida de estímulo com a qual a indústria pode contar nesse período foi com a chamada “*Lei dos Similares*”. Por essa lei, não poderiam ser concedidas isenções às importações de produtos que tivessem similares no país (Lei n. 8.592, de 8 mar. 1911). Esse registro, para ser aceita, deveria ser acompanhado de prova de que o fabricante nacional tinha capacidade de satisfazer à demanda interna por seu produto; contestações a isso, por parte dos interessados, podiam dar margem ao cancelamento do registro. Na segunda metade da década de 1920 houve um grande movimento de firmas no sentido do registro de seus produtos como similares, sem dúvida como resultado da aprovação de uma lei, no início de 1925, que concedeu uma série de isenções tarifárias (Lei n. 4.510, de 10 jan. 1925). Assim, mesmo as empresas que já fabricavam seus artigos anteriormente, mas que nunca haviam se interessado por tal providência, efetuaram o registro nessa época. De fato, muitas indústrias, plenamente estabelecidas no período, efetuaram registros de seus produtos, entre os quais, destacam-se: lápis (registro em 1926), óleo de linhaça (1927), tintas a óleo (1925), acetona (1930), ácidos acéticos e piroacético (1930), carbonato de cálcio (1915), óxido de chumbo (1929), cordoalha em geral (1920), fio de juta (1929), papel (1928), gesso (1925), isoladores (1921) e louças (1923). Outros produtos como fios elétricos (1925) e manufaturas de estanho (1927) também possuíam registros, fato que pode ser utilizado para explicar às reduções de tarifas sobre importação desses materiais em bruto. No caso da fabricação de anilinas, no desejo de criar uma indústria importante no país, o Poder Legislativo concedeu uma taxa especial para os produtos primários da fabricação desse produto, quando importados pelos fabricantes (Lei n. 5.353, de 30 nov. 1927).

Apesar desses aumentos parciais sobre determinados produtos, não houve assim uma política que pudesse se afirmar protecionista. Esses aumentos eram concedidos através de leis orçamentárias anuais, leis da receita, o que mostra, a primeira vista, sua finalidade exclusivamente fiscal. Isso, no entanto, não quer dizer que não existisse nenhuma intenção relativamente protecionista; existia, mas tratava-se de uma proteção moderada, suficiente apenas para evitar que a indústria doméstica sofresse mais severamente com a acirrada concorrência dos produtos importados. Por outro lado, contribuía para aumentar a arrecadação fiscal do governo. A proteção só não era maior por causa do domínio político exercido pela classe agrícola-exportadora, principalmente dos cafeicultores, que considerava essas

medidas como responsáveis pelo aumento do custo de vida. O setor industrial ainda era considerado como uma atividade econômica de segunda classe, pois as exportações de café permitiam a compra de produtos industrializados, o que explica essa atenção especial do governo federal com setor agrícola-exportador. Além de gerar renda e divisas para importação, principalmente de bens de capital, constituía-se também em uma importante fonte na arrecadação fiscal. Considerando que a maior parte da arrecadação tributária interna federal recaía sobre as importações, aumentá-la exigiria, em contrapartida, aumento das exportações, evitando, nesse sentido, que se acumulasse elevados déficits na balança comercial e, conseqüentemente, no balanço de pagamentos.

Enfim, apesar de não ter havido um aumento geral na pauta das tarifas alfandegárias, nesse período – de fato, após a Lei das Tarifas de 1900, outra reforma geral das pautas só se faria em 1934 –, houve em alguns casos, aumentos parciais, e ainda que muitos vigorassem por curto espaço de tempo, contribuíram significativamente para a expansão industrial, principalmente do período posterior à guerra até o final de 1924, época de maior expansão do setor agrícola-exportador. No entanto, foi somente a partir de 1931, na administração de um governo provisório, sob a liderança de Getúlio Vargas, é que se promoveu uma reforma mais abrangente nas tarifas de importação. Apesar do discurso antiprotecionista, o novo governo aumentou a proteção à produção doméstica, introduzindo legislação com elevação de direitos específicos, elevação das proporções ouro-papel, compulsoriedade do consumo de matérias-primas nacionais, proteção de importações de um pequeno número de bens de capital. A nova tarifa geral introduzida em 1931 era cerca de 25% mais alta que a anterior, enquanto a tarifa mínima ficou praticamente inalterada (Decreto n. 20.980, de 8 set. 1931).

3 Incentivos fiscais e crescimento industrial

Além de aumentos parciais nas tarifas de importação para determinados produtos, os efeitos provocados pela guerra sobre a economia brasileira forçaram ainda o governo a encarar com mais urgência o problema das indústrias básicas, levando-o a não hesitar mesmo diante da concessão de favores considerados como uma intervenção direta do Estado. No caso da mineração, por exemplo, tendo em vista as isenções de tarifas e de impostos federais por vários anos, subsídios e fretes reduzidos nas estradas de ferro da

União,²⁰ várias empresas se sentiram estimuladas e aumentaram sua capacidade de produção, tais como a Companhia Norte Paulista de Combustíveis (Decretos n. 15.250, de 4 jan. 1922 e 15.273, de 12 jan. 1921), Companhia Carbonífera de Acaranguá (Decreto n. 16.248, de 19 dez. 1923), Companhia Nacional de Mineração de Carvão de Barro Branco (Decreto n. 16.268, de 19 dez. 1923), Sociedade Carbonífera Próspera (Decreto n. 16.990, de 29 jul. 1925), Companhia Nacional de Combustíveis (Decreto n. 17.540, de 10 dez. 1926) e Companhia Estrada de Ferro e Minas São Jerônimo (Decreto n. 16.010, de 11 abr. 1923). Essas concessões previam beneficiar pelo menos metade da produção, até a importância correspondente à metade do capital de instalação e do valor da propriedade mineral de cada empresa (Decreto n. 12.943, de 30 mar. 1918). Essa medida, que foi instituída para vigorar por apenas dois anos, foi sucessivamente prorrogada até 1926 (Leis n. 4.632, de 6 jan. 1923 e 4.801, de 9 jan. 1924). Além dessas, outras empresas foram instaladas: na lei da despesa de 1923, por exemplo, consta a construção de uma usina de subprodutos de carvão, e mais adiante, depois de regulamentada e prorrogada no ano seguinte, esse dispositivo resultou ainda no estabelecimento de uma destilação de carvão pela Companhia Estrada de Ferro e Minas de São Jerônimo, no Rio Grande do Sul.²¹

No ramo da siderurgia, o Governo Federal foi autorizado pelo Congresso a conceder empréstimos às empresas nacionais já em funcionamento para a fundição de ferro em fornos a carvão vegetal, ou a empresas que se organizassem dentro de três anos, com o mesmo propósito de fabricar ferro e aço em fornos a carvão vegetal ou coque, fornos elétricos ou processos similares (Decreto n. 12.944, de 30 mar. 1918). Essa lei, no entanto, nunca foi implementada; mas, em janeiro de 1921, o Congresso votaria uma nova legislação sobre o assunto, renovando as disposições dadas por esse decreto por mais dois anos, estendendo-se também os benefícios para outras empresas que se propusessem a explorar a indústria siderúrgica no país (Lei n. 4.246, de 6 jan. 1921). Várias empresas foram estabelecidas na época em virtude desses incentivos governamentais, principalmente pela possibilidade de importação de máquinas e equipamentos industriais mais

20 Lei n. 4.265, de 15 jan. 1921, regulamentada pelo Decreto 15.211, de 28 dez. 1921.

21 Leis n. 4.632, de 6 jan. 1923, art. 80, n. 7; e 4.79, de 7 jan. 1924, art. 181; e Decretos n. 16.009, de 11 abr. 1923; e 16.552, de 13 ago. 1924.

baratos destinados à reestruturação, aumento e instalação de novos segmentos industriais.²² Resultou daí o estabelecimento da Companhia Eletro-Metalúrgica Brasileira,²³ e da Companhia Eletro-Siderúrgica Brasileira,²⁴ que assinaram contrato com o governo federal para a fabricação de aço em fornos elétricos. Essas empresas, no entanto, devido a problemas operacionais, faliram no final do período.

Os casos de sucesso têm início com a Usina de Queiroz Júnior, que operava os altos-fornos de Esperança e Miguel Burnier;²⁵ a Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, que recebeu, do governo federal, empréstimos em valor determinado para a expansão da usina de Sabará;²⁶ e a Companhia Brasileira de Usinas Metalúrgicas, fundada por uma firma importadora de ferro e aço e proprietária de uma grande fundição em Porto da Neves, no Estado do Rio de Janeiro: a Hime & Companhia. Em dezembro de 1925, consta que o governo federal havia dado uma concessão a Francis Walter Hime, Luiz Ribeiro Pinto e Líbano da Rocha Vaz para construir altos-fornos em Vila Nova Lima, Minas Gerais, e uma aciaria em Vila Nova ou no Rio de Janeiro (Decreto n. 16.775, de 13 jan. 1925). Essa concessão foi transferida para a Companhia Brasileira de Usinas Metalúrgicas em maio de 1925 (Decreto n. 16.924, de 27 maio 1925). Neste mesmo ano, os beneficiários da concessão haviam solicitado ao governo a modificação de algumas cláusulas do respectivo contrato (Decreto n. 16.915, de 20 maio 1925). A empresa se propunha a construir altos-fornos em Santa Bárbara, Minas Gerais, para a

22 As disposições do Decreto n. 12.944, de 30 mar. 1918, foram renovadas uma vez mais pelo Decreto Legislativo n. 4.801, de 9 jan. 1924.

23 A firma ganhou isenção de direitos aduaneiros sobre máquinas, matéria-prima e equipamentos para a construção e operação da aciaria e exploração das suas minas, como também isenção de tributos federais sobre a construção e operação da fábrica e minas. Além disso, recebeu um empréstimo no valor de 5.000 contos do Ministério da agricultura, Indústria e Comércio (Decreto n. 15.106, de 9 nov. 1921). Em 1927-28, recebeu subsídios adicionais por parte do governo (Decretos n. 5.389-A, de 20 dez. 1927 e 18.212, de 24 abr. 1928).

24 Essa empresa recebeu apenas uma bonificação em dinheiro do governo federal (Decreto n. 16.215, de 28 nov. 1923).

25 Além de empréstimos, a empresa conseguiu também os incentivos previstos na legislação para continuar operando suas fundições com altos fornos a carvão vegetal e com a capacidade de produção de 15 mil toneladas anuais (Decreto n. 15.493, de 23 maio 1922).

26 Em dezembro de 1921 o Congresso já havia autorizado (pelo Decreto Legislativo n. 4.422, de 28 dez. 1921) um empréstimo de mesmo valor para a antiga Companhia Siderúrgica Mineira.

produção de ferro-gusa, e uma aciaria com laminadores no Estado do Rio de Janeiro ou em São Gonçalo, Estado do Rio de Janeiro.²⁷

Os governos estaduais, particularmente os de Minas Gerais e de São Paulo, também ofereceram subsídios adicionais. O governo de Minas Gerais, por exemplo, concedeu uma redução do imposto estadual de exportação de minério de ferro para empresas que produzissem ferro e aço em qualquer estado brasileiro, e o governo do Estado de São Paulo concedeu isenção de todos os impostos estaduais para empresas siderúrgicas. No entanto, embora os subsídios governamentais tenham continuado em vigor pelo menos até 1927, nenhum investimento significativo foi feito na indústria siderúrgica depois de 1925. De fato, nesse período, a produção interna de ferro e aço entrou em crise em consequência de forte concorrência do ferro e aço importados. Uma queda nos preços das importações e a valorização cambial podem explicar essa concorrência.

Outras empresas ligadas à produção de ferro e aço também foram beneficiadas com isenções de tarifas e impostos federais no decorrer da década: a Fortunato Bulcão obteve os benefícios da legislação sobre indústria siderúrgica para construir uma usina de ferro-gusa em Minas Gerais e instalações metal-mecânicas na cidade do Rio de Janeiro²⁸ (Decretos n. 16.591, de 10 set. 1924 e 16.775, de 13 jan. 1925); a companhia inglesa Anglo-Brazilian Iron and Steel Syndicate, que recebeu incentivos do governo federal para construção de uma usina siderúrgica à base de eletricidade, no Estado do Rio de Janeiro (Decretos n. 15.074, de 28 out. 1921, e 15.188, de 21 dez. 1921);²⁹ e J. S. Brandão & Companhia (depois Companhia Ferro Brasileira, subsidiária da Belgo-Mineira), tornando-se um dos grandes

27 Em outubro de 1925, foram introduzidas novas regulamentações, abrangendo todos os produtores, mas os subsídios e os incentivos eram praticamente os mesmos da legislação anterior (Decreto n. 17.091, de 21 out. 1925).

28 O contrato foi modificado diversas vezes e o prazo para o término dos trabalhos de construção foi sucessivamente estendido até 1933, quando o contrato foi cancelado (Decreto n. 22.931, de 12 jul. 1933).

29 Após a assinatura do contrato, “*surgiram dificuldades em relação à questão da garantia de juros por parte do governo e a questão da hidroeletricidade para o início dos trabalhos*”. Houve uma modificação no contrato que havia condicionado a concessão do empréstimo à construção de uma usina hidroelétrica para uso da companhia (Decreto n. 15.274, de 12 jan. 1922). Além disso, o governo federal reduziu as isenções de impostos que havia sido concedida à empresa. Outra dificuldade era o pesado imposto de exportação de ferro cobrado pelo governo do Estado de Minas Gerais, do qual a companhia não conseguiu obter isenção.

produtores de ferro-gusa do país na década de 1930 (Decreto n. 17.467, de 6 out. 1926 e 20.455, de 29 set. 1931).

O marco inicial dessas iniciativas pode ser colocado na Lei n. 3.316, de 16 ago. 1917. A escassez de produtos básicos durante o período do conflito levou o governo federal a intensificar ao máximo essas concessões de incentivos. Além das indústrias do ferro e do aço, os incentivos também foram concedidos para outras indústrias, tais como as de soda cáustica, subprodutos do algodão, borracha, adubos nitrogenados, madeira, farinha de mandioca, seda e cimento – isso além das isenções tarifárias comumente incluídas nas Leis de Despesas. Esses incentivos incluíam em geral, além de isenções de direitos de importação sobre máquinas e equipamentos, acessórios e matérias-primas (ainda não produzidos internamente) para a ampliação ou construção de novas fábricas e impostos federais por vários anos, outras vantagens como fretes reduzidos nas estradas de ferro e empresas de transporte marítimo do governo federal e a oferta de empréstimos governamentais de longo prazo. Essas medidas de estímulos eram introduzidas em leis específicas das incluídas nas leis orçamentárias.

No caso da soda cáustica, levando-se em conta ainda o interesse de “*atender às necessidades imprescindíveis das fábricas de tecidos, de sabão e de outros artigos*”, o governo utilizou-se dos poderes lhe conferido pela Lei n. 3.316, de 16 ago. 1917, e empreendeu uma concorrência para a escolha de três empresas que se propusessem a promover a fabricação do produto no país, as quais seriam concedidos empréstimos correspondentes a 75% do custo de instalação de cada fábrica. Além disso, concedeu-se também isenções de direito de importação para todos os materiais necessários à construção e operação das fábricas (Decreto n. 12.921, de 16 mar. 1918). Várias firmas apresentaram propostas para a obtenção do empréstimo, quatro delas tendo sido selecionadas (Antônio Santos e Companhia., Companhia Nacional de Indústria Química, Antônio Luiz da Silva e Carbônica); dado que a produção proposta pelas três firmas vencedoras perfazia apenas cerca de 60% das importações médias de 1913-17, e a verba inicialmente prevista permitia uma concessão adicional (Decreto n. 13.280, de 13 nov. 1918).

No entanto, retomada as condições normais no comércio internacional e, conseqüentemente, a acirrada concorrência do similar estrangeiro, somente uma fábrica foi construída (a Companhia Brasileira de Produtos Químicos, localizada em um subúrbio do Rio de Janeiro); e pelo visto, nem mesmo essa prosperou: em 1936, quando da abertura de uma fábrica de soda cáustica em Alcântara, no Rio de Janeiro, ela foi anunciada

como sendo a primeira do gênero. Somente nas décadas de 1940 e 1950 é que a produção doméstica se desenvolveu de fato, com investimento direto do governo numa grande fábrica construída pela Companhia Nacional de Álcalis, fundada pelo próprio governo, em 1943.

Visando aumentar a produção doméstica de cimento, cuja produção teve início nessa década, o governo federal passou a incentivar o maior desenvolvimento dessa indústria internamente. Além de isenções de direito alfandegário sobre importação de máquinas e equipamentos (ainda não produzidos no país) destinados à instalação ou expansão das fábricas e de impostos federais (por prazo determinado), várias outras concessões de incentivos foram dadas à indústria (Decreto n. 16.755, de 31 dez. 1924). Duas empresas foram imediatamente beneficiadas: a empresa canadense Companhia Brasileira de Cimento Portland; construída em 1924 (Decreto n. 16.944, de 16 jun. 1925); e a pequena Companhia de Cimento Monte Líbano (Dec. n. 16.943, de 16 jun. 1925). Esse setor prosperou mais rapidamente na década de 1930, quando foram construídas cinco novas fábricas, situadas em diversos estados do país (Rio de Janeiro, São Paulo, Paraíba, Espírito Santo e Minas Gerais). Além dos incentivos governamentais, essas fábricas contaram ainda com a desvalorização do mil-réis, o que, juntamente com a elevação tarifária a partir de 1931, aumentou os preços relativos das importações em favor da produção interna.

Além dessas indústrias básicas, o governo federal também estendeu essas medidas de estímulo a outros setores da indústria de transformação. Em 1918, dois decretos governamentais concederam empréstimos para o financiamento de um grandioso projeto de construção de nove usinas de descaroçamento em diversos locais nos Estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará (Decretos n. 12.981, de 24 abr. 1918; e 13.326, de 11 dez. 1918). Também foram instaladas sete fábricas de óleo ligadas às usinas de descaroçamento. Além disso, foram construídas em Recife uma grande fábrica central de óleo e uma usina refinadora. Os governos estaduais também concederam diversos incentivos para a instalação das fábricas. Uma outra usina de descaroçamento e uma fábrica de óleo também foram construídas no Estado de Minas Gerais. Esses incentivos continuaram sendo oferecidos durante praticamente todo o restante da década de 1920 (Lei n. 5.728, de 15 out. 1929; e Decreto n. 19.017, de 03 dez. 1929). Ao mesmo tempo, concedia-se amplos incentivos ao cultivo do algodão e à atividades de descaroçamento e fabricação de subprodutos do algodão (Decreto n. 16.396, de 27 fev. 1924).

Uma nova série de medidas também foi destinada a encorajar a fabricação de artigos de borracha pelo governo (Decreto n. 16.763, de 31 dez. 1924). Tendo em vista esses incentivos, diversas fábricas foram beneficiadas, entre as quais, a Sociedade Anônima Fábricas Orion (Decreto n. 16.973, de 8 jul. 1925), a J. G. Araújo (Decreto n. 17.207, de 29 jan. 1926), a Companhia Brasileira de Artefatos de Borracha (Decreto n. 17.338, de 2 jun. 1926), Ateliers de Charleroi (Decreto n. 17.467, de 6 out. 1926), e a Theodoro Putz & Companhia Limitada (Decreto n. 17.468, de 6 out. 1926). Estímulos mais decisivos também foram concedidos à indústria de artigos de seda, principalmente para a produção de seda e à fabricação de artigos a partir dos casulos produzidos no país (Decreto n. 16.154, de 15 set. 1923). Após a aprovação da legislação, os benefícios foram concedidos à Sociedade Anônima Indústria de Seda Nacional (Decreto n. 16.161, de 3 out. 1923). Mais adiante, o governo do Estado de São Paulo passou a conceder também bônus e empréstimos aos sericultores e às fiações que utilizassem casulos nacionais (Lei n. 5.101, de 13 dez. 1926; Decretos n. 18.111, de 14 fev. 1928; 21.756, de 23 ago. 1932). O resultado foi um aumento impressionante na produção de casulos, especialmente em São Paulo.

O aumento da demanda por fertilizante químico importado, causado principalmente pela expansão da área cultivada do café, ainda mais quando a indústria doméstica produzia apenas adubos de origem animal e vegetal, levou o governo federal a conceder isenções de impostos sobre importação para máquinas e equipamentos (ainda não produzidos no país) e impostos federais (por um período determinado) e produtos químicos às empresas que se organizassem para produzir fertilizantes químicos (Decreto n. 16.104, de 18 jul. 1923). No entanto, somente uma empresa foi organizada para se beneficiar dessas concessões (a Companhia Hidroelétrica de Adubos Químicos e Álcalis). Além de vários adiantamentos em dinheiro e garantias de juros baixos para a construção da fábrica pelo governo federal, essa empresa contou ainda com os mesmos benefícios do governo do Estado de São Paulo.

Outros setores também foram igualmente contemplados com incentivos inicialmente estabelecidos em leis orçamentárias (e às vezes prorrogadas em legislação subsequente). A indústria do papel e pasta de celulose, por exemplo, dada as dificuldades impostas pela guerra às importações de máquinas, equipamentos e matérias-primas, renovou a isenção de direitos sobre papel de imprensa importado (e o mesmo benefício

foi estendido a alguns tipos especiais de papel para impressão) pelas leis orçamentárias de 1917-18. Além disso, o governo concedeu tarifas de transporte subsidiadas ao papel de imprensa e outros papéis para impressão importados (Lei n. 3.213, de 30 dez. 1916). Várias fábricas foram estabelecidas, principalmente de capital estrangeiro, como a Paraná Paper Company, de capital americano; a Fábrica de Papel Pernambucana Shitieselskab (ou Pernambuco Paper Mills), de capital norueguês e brasileiro, e a Companhia Industrial Brasileira de Papel, subsidiária de uma empresa francesa, no Estado do Paraná; enquanto que várias outras foram expandidas, como a Companhia Melhoramentos de São Paulo, a Companhia Indústria de Papéis e Cartonagens, a Companhia Industrial Itacolomy, que tinha em funcionamento duas fábricas no Rio de Janeiro, a firma de José da Silva Araújo, com uma fábrica no Rio de Janeiro e a Klabin, em São Paulo.³⁰ A indústria de carnes congelada e industrializada, por outro lado, recebeu incentivo governamental com o propósito de aumentar a produção para a exportação, dada a escassez desse produto nos países aliados durante o conflito.³¹ Essa legislação foi muito eficaz. Foram construídos de cinco novos frigoríficos: três no Rio Grande do Sul (dois pelas grandes firmas americanas Armour & Company e Swift & Company, e um patrocinado pelo governo estadual por intermédio da União dos Criadores) e dois no Estado de São Paulo (um pela Armour & Company e outra em Santos pela mesma empresa que construiu e operava o frigorífico de Barretos). Foram também estabelecidos alguns frigoríficos brasileiros, mas estes eram geralmente pequenos e voltados apenas para o mercado interno, como os da Companhia Pecuária e Frigorífica do Brasil, em Barbacena, Minas Gerais; o Frigorífico Matarazzo, no Paraná; e o Frigorífico Bianco, em Cruzeiro, São Paulo.

30 Um dispositivo da lei orçamentária de 1922 concedia isenção de direitos de importação para máquinas e acessórios destinados à instalação de fábricas de papel a partir de celulose obtida de matérias-primas nacionais e também para a produção de pasta de madeira. Essas isenções foram subsequentemente renovadas em sucessivas leis orçamentárias até o fim de 1927, quando foram abolidas todas as isenções e reduções do imposto de importação (Lei n. 3.213, de 30 dez. 1916; Lei n. 4.440, de 31 dez. 1921; e Lei n. 4.783, de 31 dez. 1923; abolidas pela Lei n. 5.353, de 30 nov. 1927).

31 O governo federal foi autorizado a conceder isenções de todos os direitos e taxas alfandegárias por um período e cinco anos, a contar de 30 de junho de 1917, para matérias-primas, máquinas e equipamentos e utensílios, ainda não produzidos no país, destinados à construção e operação dos frigoríficos já construídos ou a serem futuramente construídos para o preparo de carne congelada ou em conserva. Os governos estaduais também ofereceram diversas vantagens aos frigoríficos com o fim de atrair investimento estrangeiro, especialmente o governo do Rio Grande do Sul, a partir de 1916 (Cf. Suzigan, 1986, p. 337-339).

Foram ainda objetos de leis específicas de incentivos às indústrias de farinha de mandioca (Lei n. 4.540, de 6 fev. 1922); a de adubos azotados (Lei n. 4.555, de 10 ago. 1922); e de madeira (Lei n. 4.630, de 4 jan. 1923). No primeiro dos casos, foram agraciadas com concessões de empréstimos as fábricas de Celso C. C. Cirne (Decreto n. 15.594, de 2 ago. 1922), e de Sebastião S. Areas, (Decreto n. 16.991, de 29 jul. 1925). No caso da indústria de madeira, aparentemente a autorização legal nunca chegou a ser utilizada.

Ainda que muitas dessas medidas vigorassem por períodos limitados, contribuíram fortemente para influenciar o investimento na indústria de transformação. De fato, para muitos ramos da indústria, as concessões de incentivos governamentais trouxeram estímulos duradouros à diversificação da produção nacional, seja por impulsionar o desenvolvimento de novas atividades, seja por fazer prosperar outras já existentes, ainda que de forma incipiente. Essas concessões de isenção de direitos de importação para o aparelhamento industrial, concessões tão amplamente dispensadas na primeira década republicana, constituíram mesmo um grande estímulo à instalação de novas fábricas; e ainda que muitos desses ramos industriais fossem quantitativamente pouco importantes, principalmente no imediato pós-guerra, a abertura de novas frentes representava outras tantas bases para a expansão posterior.

O próprio fato de que os benefícios eram tão variados e sujeitos a mudanças, dado interesses de classes, faz com que seja difícil analisar seus efeitos; e, além disso, ainda há muito a investigar sobre esse assunto, no entanto, os dados sobre a qual se dispõem, tendem a contradizer essa questão da ineficácia de incentivos governamentais, apontando para formas mais diretas de ação governamental a favor do desenvolvimento industrial, propiciado pela guerra, sob a forma de incentivos e subvenção a certas linhas de produção. Essa legislação de incentivos, no entanto, não deve ser confundida com uma política de desenvolvimento industrial. Somente na década seguinte, mais especificamente a partir de 1937, com a ascensão de uma nova forma de Estado, agora não mais subordinada aos interesses da classe agrário-exportadora, é que passa a haver uma maior preocupação por parte do governo com o problema da industrialização e do seu financiamento.

4 Finanças públicas e a forma de concessão de estímulo fiscal à indústria

Na década de 1920, a forma consagrada de introdução de medidas de estímulo, para determinados setores da indústria, era por meio de adendos a

leis orçamentárias. Esses incentivos, para vigorarem, dependiam, em grande parte, da situação favorável do balanço de pagamento do país. Em momentos de folga cambial, por exemplo, o governo não se importava em conceder estímulo para determinados setores, principalmente para aqueles em melhor situação, e que tinha plenas condições de fomentar a demanda interna, ou cuja produção estavam voltadas para exportação (tais como subprodutos de algodão, artigos de borracha, artigos de seda, carnes congeladas, etc.). Mas a maioria desses incentivos não partia de interesse do próprio governo, ao contrário, quando eram concedidos, vinha sempre acompanhado de muita pressão por parte do pedinte. Este era cuidadosamente analisado e, somente depois, aprovado.

Em muitos casos, certos incentivos eram aprovados sem o devido conhecimento do executivo. Eram introduzidas em leis orçamentárias, leis da despesa, juntamente com uma quantidade considerável de outras autorizações:

“era a famosa ‘cauda orçamentária’, freqüentemente verberada em documentos do poder executivo, e estimulada pela impossibilidade, na época, de vetos parciais pelo Presidente da República: a incorporação de medidas de interesse de determinados grupos, ou determinados parlamentares, nas leis do orçamento, era assim um caminho fácil para sua aprovação” (Versiani, 1987, p. 77).

No entanto, da mesma forma com que eram aprovados, muitas vezes eram revogados pouco tempo depois, cedendo a pressões de interesses contrários. Além disso, sendo tenazmente combatidas pelo executivo, quer pela queda da receita quer pelos problemas administrativos que criavam, essas isenções eram de tempos em tempos suspensas por um dispositivo legal abrangente. Essas medidas de estímulo, incluídas nas leis orçamentárias, portanto, não forneciam assim, um incentivo que se pudesse esperar duradouro.

Na realidade, mesmo no caso de leis específicas, nem sempre os incentivos oferecidos produziam resultados significativos, em termos de crescimento da capacidade produtiva; de fato, certas iniciativas governamentais revelaram-se inteiramente ineficazes, tais como os casos das indústrias de soda cáustica, subprodutos do algodão, seda, borracha, cimento, etc. A maioria dessas indústrias teve um crescimento expressivo somente na década de 1930, quando o governo passou, de fato, a estimular o crescimento industrial. A crise internacional de 1929 e queda dos preços do café contribuiriam, assim, para desestabilizar a política do “*café com leite*” e revelar a fragilidade da economia brasileira baseada na produção agro-exportadora.

Em momentos de folga nas contas externas, resultante do crescimento da receita de exportação e da entrada de capital estrangeiro, algumas indústrias podiam contar com certos incentivos fiscais. Essas indústrias, no entanto, eram compostas principalmente por aquelas ligadas ao comércio exportador ou simplesmente por aquelas que já haviam atingido um estágio considerável de crescimento. A maioria dos incentivos, entretanto, era oferecido para indústrias de bens de consumo duráveis, devido o grande peso desses produtos na pauta de importação, como os casos do cimento e do aço. Esse tipo de importação contribuía para pressionar negativamente a balança comercial e, conseqüentemente, o balanço de pagamentos. A maior preocupação do governo nessa época – assim como em praticamente toda a história econômica brasileira até os dias atuais –, era manter equilibrado o balanço de pagamentos, e assim, somente assim, atrair recursos para honrar seus compromissos externos.

Do pós-guerra até praticamente o final de 1924, época de grande expansão cafeeira, a economia brasileira, apesar de alguns períodos de ligeiras crises, como o de 1920-21, causados pela recessão econômica internacional, principalmente da economia norte-americana, encontrava-se em fase florescente. Os superávits cambiais, assim como a entrada de capital estrangeiro, permitia a concessão de certos incentivos a outros setores que não a agro-exportadora – ou pelo menos não havia um esforço do executivo em revoga-lo, dada à situação de folga cambial. No entanto, deve ser observado que, com exceção das indústrias de refino e de artigos de borracha, no final de 1927 foram abolidas todas as isenções do imposto de importação contidas na legislação em geral para praticamente todos os setores da indústria de transformação, com exceção daquelas constantes de contratos celebrados entre empresas e o governo federal.³²

As indústrias mais beneficiadas por essa legislação de incentivos foram as de bens de produção; indústrias estas que, em sua grande maioria, estavam diretamente ligadas ao capital estrangeiro. Na ausência de uma política industrial – sintoma clara da hegemonia cafeeira – é importante o movimento de reposição do parque industrial esgotado pela guerra. Essa

“ausência de política para o setor traduzia-se em vantagem para o capital estrangeiro, que, desvinculado do complexo agro-exportador agora em forte expansão, podia ali investir sem entraves, dando cada vez mais sustância

32 Lei n. 5.353, de 30 nov. 1927.

econômica ao mundo urbano, e origem ao aparecimento das primeiras indústrias não-tradicionais, em que a do cimento é o exemplo mais eloquente” (Granziera, 1997, p. 141).

O estabelecimento de indústrias estrangeiras, além disso, significava investimento direto, contribuindo, dessa forma, para financiar os déficits correntes nas contas de bens e serviços. Esse tipo de investimento não é especulativo, ou seja, não é investido na compra de títulos público ou adquirido por meio de empréstimos, podendo sair a qualquer momento ou ser pagos com juros em momento futuro; ele é aplicado diretamente no sistema produtivo de uma economia. Em outras palavras, ele se refere à compra de máquinas, equipamentos e imóveis para a instalação de unidades produtivas. Isso representa mais oportunidades de empregos, aumento da produção interna desses bens e, conseqüentemente, redução nas importações. Importação de bens de capital representa custos elevados para o país, dada sua complexidade tecnológica. Além do mais, são produtos dinâmicos, do qual todas as demais indústrias dependem. Diminuir esse tipo de importação representa um ganho adicional para o país. Contribui para pressionar menos os saldos comerciais, reservando boa parte das divisas de exportação para a compra de produtos e insumos básicos mais essenciais, ainda mais quando a indústria doméstica, ainda muito incipiente, dependia quase que exclusivamente da matéria-prima importada.

Na ausência de um setor produtor de meios de produção, havia a necessidade da importação de máquinas e equipamentos para fomentar o setor industrial. Além disso, uma quantidade considerável de bens de consumo ainda era suprida por produtos importados. Apenas em alguns setores da indústria têxtil (roupas e calçados, por exemplo), o mercado interno era suprido quase que exclusivamente por produtos domésticos; no entanto, mesmo para esses setores, a matéria-prima era ainda, em grande parte, importada. Importações exigem divisas cambiais, e essas divisas eram geradas pelo setor agrícola-exportador, especialmente o café, principal produto brasileiro de exportação. Por isso a preocupação do governo federal com esse setor. Além de gerar renda e fomentar a produção industrial, esse setor também criava as divisas cambiais para que o setor industrial pudesse importar máquinas e equipamentos, matérias-primas e insumos básicos.

O setor exportador, além disso, representava uma fonte importante como mecanismo de atratividade de financiamento externo. Manter saldos comerciais positivos era uma forma importante no equilíbrio do orçamento.

No início da década, retomada as condições normais de comércio internacional, as exportações de café começaram a aumentar, estimuladas pelo consumo externo, principalmente norte-americano. A entrada de capital no país fez com que o mil-réis se valorizasse, pressionando a balança comercial, apesar do aumento das exportações. No entanto, o aumento das importações foi ainda maior. Em vista disso, o governo federal concedeu alguns aumentos nas tarifas, principalmente para aqueles produtos cuja produção havia aumentado no período do conflito. Esse aumento, no entanto, era apenas o suficiente para proteger esses produtos e, ao mesmo tempo, aumentar as receitas de importação, que só foi possível por causa do aumento volumoso das importações. Com isso, o governo federal atendia a um duplo objetivo: aumentar a proteção para essas indústrias e, ao mesmo tempo, aumentar sua arrecadação.

Em suma, tanto o aumento parcial nas tarifas de importação quanto as medidas de estímulo governamentais a determinados setores da indústria não podem ser confundidos com uma política explicitamente industrializante; ao contrário, pois, além de serem medidas de estímulo temporárias, não vigoravam mais que um ano. Para que pudessem vigorar por períodos mais longos, era necessário que fossem sucessivamente aprovadas em leis orçamentárias. Às vezes, mesmo quando aprovadas, não chegavam nem mesmo a entrar em vigor, pois, da mesma forma com que eram concedidos, também eram revogados pouco tempo depois, cedendo a pressões do comércio importador e de outros interesses antiprotecionistas. Além do mais, dada a ausência de um departamento responsável pela implementação de um programa de ajuda ao setor industrial, como no caso do café, essas medidas de estímulo, incluídas em leis do orçamento, eram exclusivamente dependentes de uma situação favorável das contas públicas do país. Em momentos de grande expansão do setor exportador, assim como da entrada de capital externo, esses incentivos eram facilmente aprovados nas leis da despesa orçamentária, ainda que não fosse de interesse direto do executivo.

Conclusão

A concessão de estímulo governamental, ainda que limitada, contribuiu, sem soma de dúvida, para o crescimento do investimento na indústria de transformação. No período em questão, embora não existisse uma política de desenvolvimento industrial. A maior preocupação do

governo era manter equilibrado o balanço de pagamentos, e assim, somente assim, atrair recursos externos para honrar seus compromissos externos. Quando as exportações de café aumentavam, aumentando, em consequência, o saldo da balança comercial, o governo federal não se preocupava tanto assim em revogar certas concessões de incentivos, introduzidas nas leis do orçamento por determinados grupos ou determinados parlamentares. Em períodos de folga cambial, por exemplo, vários incentivos foram concedidos para determinadas indústrias, principalmente para aquelas cuja produção havia aumentado durante o período da guerra, ou cuja produção estava voltada para exportação. Foi assim em 1917-19 e 1922-25. O governo tentava, de todas as formas, diminuir as importações em grande escala, ou cujo volume importado pesava na balança comercial, como os bens de capital. Na ausência de uma política industrial, ainda que timidamente, por causa da forte pressão exercida pela economia agrícola-exportadora, principalmente a cafeeira, o governo federal passou a conceder estímulo, através de leis específicas, para as empresas nacionais no setor de bens de produção.

A preocupação do governo federal com o setor exportador cafeeiro dava-se pela necessidade de gerar divisas com as exportações de café, o que permitia a importação de bens de capital. Além do mais, o setor exportador funcionava como mecanismo de atratividade de empréstimo externo, pois o café, além de tudo, servia como garantia de pagamento de dívida contraída junto aos banqueiros estrangeiros. Quanto à indústria, não havia maior consenso, uma vez que o setor exportador criava as condições necessárias para o crescimento da economia. Somente na década de 1930, quando os preços do café caíram significativamente no mercado internacional, afetando o comércio exterior brasileiro, e a indústria tornou-se o centro dinâmico de crescimento da economia brasileira, esta passou a receber maiores cuidados por parte do Estado. Aí sim, pode se falar em uma política de desenvolvimento industrial, pois, além dos estímulos advindos das políticas econômicas e comerciais, diversos órgãos, conselhos e instituições são criados, enquanto que outros são reformulados, visando dar maior sustentação ao desenvolvimento do setor industrial.

Bibliografia

ABREU, Marcelo de Paiva. *O Brasil e a economia mundial*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

- AURELIANO, Liana Maria (1981). *No limiar da industrialização*. 2. ed. Campinas: UNICAMP. IE, 1999. (Coleção Teses).
- CANO, Wilson. Base e superestrutura em São Paulo: 1886-1929. In: DE LORENZO, Helena Carvalho, COSTA, Vilma Peres da (Org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997, p. 235-254.
- _____. (1976). *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4. ed. Campinas: UNICAMP. IE, 1998. (30 Anos de Economia – UNICAMP, 1).
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel (1975). *O capitalismo tardio*. Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 10. ed. Campinas, UNICAMP. IE, 1998 (30 Anos de Economia – UNICAMP, 4).
- DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1976.
- GRANZIERA, Rui Guilherme. O Brasil depois da Grande Guerra. In: DE LORENZO, Helena Carvalho e COSTA, Vilma Peres da (Org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997. p. 135-142.
- SARETTA, Flávio. Política econômica na década de 1920. In: DE LORENZO, Helena Carvalho, COSTA, Vilma Peres da (Org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997. p. 217-233.
- SUZIGAN, Wilson. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- _____. Investimento da indústria de transformação no Brasil, 1869-1939: uma visão geral. *Revista da ANPEC*, São Paulo, anais, v. I, p. 504-541, 1984.
- VERSIANI, Flávio Rabelo. *A década de 1920 na industrialização brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1987.
- VILLELA, Anníbal, SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. 2. ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.