



i
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

ESTADO E INDÚSTRIA NAS DÉCADAS DE 1920 E 1930:
UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO ESTATAL
NO PROCESSO BRASILEIRO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

Claudilei Rodrigues da Rocha

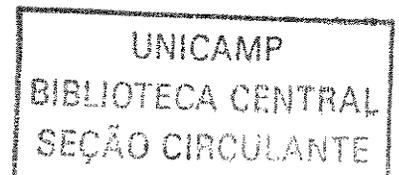
Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da UNICAMP
para obtenção do título de Mestre em
História Econômica, sob a orientação do
Prof. Dr. Carlos Alonso Barbosa de
Oliveira.

*Este exemplar corresponde ao original da
dissertação defendida por Claudilei
Rodrigues da Rocha em 23/09/2003 e
orientada pelo Prof. Dr. Carlos Alonso
Barbosa de Oliveira.*

CPG, 23/09/2003

A handwritten signature in black ink, appearing to be "C. Rocha", written over a horizontal line.

Campinas, 2003



UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	7/Unicamp R582e
V	EX
TOMBO BC	58874
PROC.	16.P.117-09
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00
DATA	13/07/2009
Nº CPD	

CM00198458-4

Bib id: 317659

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

R582e

Rocha, Claudilei Rodrigues da.

Estado e industria nas decadas de 1920 e 1930 : uma analise da participação estatal no processo brasileiro de industrialização / Claudilei Rodrigues da Rocha. -- Campinas, SP : [s.n.], 2003.

Orientador: Carlos Alonso Barbosa de Oliveira.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Industria – Brasil – Historia. 2. Politica industrial – Brasil.
3. Brasil - Industrias. I. Oliveira, Carlos Alonso Barbosa de. II.
Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III.
Título.

Dedicatória

Aos meus pais, Maria e José; meus irmãos, Moacirlei, Lindomar (em memória) e Elaine; e à minha esposa, Josaine, que me fizeram acreditar neste sonho.

Agradecimentos

Ao meu orientador, Carlos Alonso, por acreditar no meu trabalho, quando muitos descreditavam.

Aos professores Lineu Mafezzoli e Wilma Peres da Costa, por suas críticas e sugestões construtivas, que muito me orientaram na finalização deste trabalho.

Sumário

Introdução	01
I. O Estado e os Limites da Política de Incentivos à Indústria nos Anos 20	05
1.1. Introdução	05
1.2. O Estado no Processo de Desenvolvimento Industrial	06
1.3. Tarifas Alfandegárias e Proteção à Indústria	10
1.4. Proteção Tarifária e seus Limites	18
1.5. A Legislação de Incentivos à Indústria	23
1.6. A Forma de Concessão de Incentivos à Indústria e seus Limites	29
1.7. Finanças Públicas e Política Econômica	34
1.8. Política Econômica e Incentivos à Indústria	38
II. Estado, Política de Apoio à Indústria e Industrialização nos Anos 30	49
2.1. Introdução	49
2.2. A Recessão Econômica dos Anos 30, a Política de Apoio à Indústria e Industrialização	50
2.3. Políticas Monetária e Fiscal Expansionistas e de Defesa do Café e a Superação da Crise	62
2.4. Mudanças nas Variáveis de Política Comercial e Incentivos à Indústria	71
2.5. Política Tarifária e Produção Interna	77
2.6. A Política de Substituição de Importações	90
2.7. Aspectos da Intervenção Estatal na Economia	99
2.8. Os Esforços do Estado para a Implantação da Indústria Siderúrgica	102
Conclusão	107
Bibliografia	111

Lista de Tabelas

Tabela 1	Importação de Maquinaria Industrial, Poder de Compra das Exportações e Taxa de Câmbio, 1919-1929	10
Tabela 2	Exportação de Maquinaria Industrial para o Brasil Proveniente da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos, da Alemanha e da França, 1920-1930	28
Tabela 3	Legislação de Incentivos à Indústria, 1917-1930	43
Tabela 4	Receitas e Despesas Federais Orçadas e Executadas, 1929-1939	65
Tabela 5	Investimento Industrial, Produção Industrial, Receita de Exportações, Variáveis de Política Comercial e Estoque Real de Moeda	68
Tabela 6	Brasil: Balança Comercial, 1929-1939	70
Tabela 7	Comércio Exterior, Serviço da Dívida Pública Externa e Cobertura Cambial Disponível, 1933-1939	73
Tabela 8	Brasil: Comércio Exterior, 1929-1939	76
Tabela 9	Direitos Ad Valorem Verdadeiros Cobrados sobre Bens de Consumo Duráveis e Intermediários, 1928-1939	80
Tabela 10	Direitos Ad Valorem Verdadeiros Cobrados sobre Bens de Consumo, 1928-1939	81
Tabela 11	Perfil das Importações Brasileiras em Tonelagem (%)	93
Tabela 12	Distribuição por Setores da Atividade Industrial, 1919 e 1939	94
Tabela 13	Indicadores dos Níveis de Investimento na Indústria, 1926-1939	95

Resumo

Este trabalho analisa a relação entre o Estado e a Indústria nos anos 20 e 30. O objetivo é demonstrar que a presença do Estado no processo de desenvolvimento industrial não ocorre apenas a partir dos anos 30, como descrito na literatura econômica, mas após a Primeira Guerra Mundial, ainda que timidamente. O primeiro capítulo demonstra as medidas de incentivos concedidas à indústria nos anos 20 e seus limites. O segundo, e último capítulo, referente aos anos 30, mostra os principais fatores que levaram o Estado a intervir de forma mais direta no processo de desenvolvimento industrial.

Introdução

Este trabalho tem por objetivo examinar a relação entre Estado e indústria nos anos 20 e 30. Faz-se uma comparação entre esses dois períodos. A maior preocupação consiste em demonstrar que, apesar do domínio político e econômico da oligarquia cafeeira, já havia uma grande preocupação do Estado com o processo de desenvolvimento industrial nos anos 20. Nesse sentido, pretende esse trabalho ser mais uma contribuição ao reexame do desenvolvimento econômico brasileiro como formação e desenvolvimento do capitalismo.

É comum encontrar trabalhos na historiografia econômica brasileira afirmando que antes dos anos 30 não havia nenhuma atuação estatal no sentido de promover o desenvolvimento industrial. A expansão industrial do período é geralmente atribuída a eventos que ocorreram fora da economia, ou foi estimulada indiretamente pelas políticas expansionistas postas em prática pelo governo para financiar o programa de valorização do café.

A maior parte dos estudos retrata o período que se estende entre 1880 a 1945, ou o período da República Velha (1889-1930). Dentre estes trabalhos, os anos 20 passa um tanto quanto despercebido. Mas é quase que unânime a afirmação de que o desenvolvimento industrial ocorreu sem nenhuma ajuda governamental. É claro que não

havia nenhuma política de desenvolvimento industrial, nesse período. Mas isso, no entanto, não implica dizer que não tenha existido medida de apoio à indústria. Ao contrário, várias indústrias foram amplamente agraciadas por uma série de legislação de incentivos governamentais.

É claro que nem todas essas medidas de incentivos lograram resultados positivos em termos de aumento de capacidade produtiva. A ineficácia de muitas dessas medidas de incentivos remonta ao próprio padrão de acumulação industrial. A indústria de bens de consumo assalariado, por exemplo, se encontrava em um estágio muito mais avançado que o da indústria de bens de produção. Seria necessário, então, expandir a acumulação de capital neste último. Mas esta se esbarrava em alguns problemas fundamentais, como o da existência de um mercado interno incipiente, indisponibilidade tecnológica e investimento inicial de vulto. Esses fatores, isoladamente ou conjuntamente, se transformavam em verdadeiras barreiras ao alavancamento do processo de industrialização. Por outro lado, impunha limites insuperáveis às medidas de incentivos governamentais.

Além desses fatores estruturais, havia ainda que enfrentar a influência política das burguesias cafeeira e importadora. Uma grande parte dos incentivos concedidos à indústria era revogada pouco tempo depois em consequência das pressões políticas exercidas por essas classes. É preciso levar em conta, ademais, a forma de concessão de tais medidas, para que se possa entender sua fragilidade. A maioria dos incentivos fiscais, como isenção de impostos de importação sobre máquinas e equipamentos industriais, isenção de impostos federais, fretes ferroviários e marítimos altamente subsidiados e empréstimos governamentais de longo prazo, era concedida através de leis orçamentárias; e como a lei orçamentária tem vigência anual, para que

esses incentivos pudessem se tornar duradouros seria necessário que fossem aprovados em leis orçamentárias subseqüentes, algo que dificilmente acontecia. Havia ainda a questão do equilíbrio orçamentário.

Nos anos 30, com a crise do café e, subseqüentemente, da depressão econômica mundial, o governo se viu obrigado a tomar medidas de apoio às contas públicas. Devido à necessidade de racionar despesas em divisas cambiais, impôs restrições às importações de produtos menos essenciais, principalmente daqueles que poderiam ser produzidos domesticamente; reformulou a política econômica, procurando dar maior consistência a essas medidas, como o monopólio das operações cambiais pelo Banco do Brasil; restrição às importações em grande escala; limitação de importação de máquinas e equipamentos para indústrias de bens de consumo assalariado; e estímulo à aquisição de máquinas e equipamentos para as indústrias básicas. Além disso, procurou fortalecer o mercado interno como forma de gerar demanda para os produtos industrializados domésticos e, também, criou vários órgãos, conselhos e instituições visando dar suporte técnico e financeiro ao desenvolvimento do setor industrial.

Procede-se da seguinte forma: o primeiro capítulo, referente aos anos 20, tem por principal objetivo demonstrar a forma com que o Estado participa do processo de desenvolvimento industrial e seus limites. No entanto, conforme descrito na literatura econômica, é a partir dos anos 30 que o Estado passa a participar mais ativamente do processo de desenvolvimento industrial. Em vista disso, faz-se uma análise da participação estatal nesse processo de desenvolvimento. O objetivo é demonstrar a diferença na relação entre Estado e indústria nos anos 20 e 30, de modo que se possa afirmar que o desenvolvimento industrial dos anos 20 não ocorreu por acaso, mas também por causa da participação do Estado, apesar dos seus limites.



1

O Estado e os Limites da Política de Incentivos à Indústria nos Anos 20

1.1 – Introdução

Este capítulo tem por principal objetivo demonstrar que o desenvolvimento industrial dos anos 20 ocorreu, em grande parte, tendo em vista a participação estatal, que concedeu uma série de incentivos, entre os quais, isenção de impostos de importação para máquinas e equipamentos (ainda não produzidos internamente), impostos federais, subsídios e empréstimos de longo prazo. Entre as indústrias mais beneficiadas estão as de bens de produção (cimento, aço, química, etc.). Estas, e outras indústrias, só não se desenvolvem completamente porque a legislação de

incentivos esbarrava-se em alguns fatores fundamentais, tais como a influência política das burguesias cafeeira e importadora e ao próprio padrão de acumulação industrial interno, que impunham limites à eficácia de muitas dessas medidas.

1.2 – O Estado no Processo de Desenvolvimento Industrial

O desenvolvimento do capitalismo brasileiro ganha impulso entre 1886 e 1887, no momento de expansão do primeiro ciclo longo do capital cafeeiro; mas surge somente um determinado tipo de indústria, a de bens de consumo assalariado.¹

Não se implanta a indústria de meios de produção porque, neste período, esta passava por um conjunto de grandes transformações, que lhe alteraram profundamente o caráter, como, por exemplo, de inovações tecnológicas, especialmente na siderurgia, na química pesada e na eletroeletrônica, que desembocaram em pesadas exigências de escala mínima e investimento inicial. Esse movimento resultou na *“monopolização dos principais mercados industriais; ou melhor, a superação do capitalismo competitivo e o inaugurar de uma nova etapa, a de capitalismo monopolista.”* [Aureliano (1999, p. 30-31)].

A indústria de bens de consumo assalariado, por sua vez, não enfrentava as mesmas dificuldades; ao contrário, esta tinha diante de si tecnologia acessível, totalmente incorporada aos equipamentos e máquinas importados, tamanho mínimo da planta e esforço de investimento absolutamente compatíveis com o grau de

¹ Ver, a respeito, Cano (1975; p. 137 e segs.); Aureliano (1999; p. 30 e segs.); Suzigan (1986).

desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Contou ainda com proteção tarifária ². As fábricas de tecidos de algodão, por exemplo, foram objetos de incentivos, tais como isenção de tarifas de importação de máquinas, isenções de impostos sobre transportes internos e externos; mais adiante, foram concedidas isenções de impostos sobre a importação de matérias-primas destinadas às fabricas nacionais. [Cardoso de Mello (1998, p. 76 e segs.)].

A ausência de um departamento pesado de meios de produção impõe limites irremediáveis à reprodução do capital industrial. Por outro lado, estabelece a dominação do capital mercantil exportador, que se exprime pela dupla dependência do capital industrial em relação ao capital cafeeiro. Primeiro, para repor e ampliar sua capacidade produtiva, dependia da capacidade para importar gerada pela economia cafeeira; segundo, o capital industrial é incapaz de gerar seus próprios mercados e seu crescimento está atrelado, do ponto de vista da realização, aos mercados externos criados pelo complexo exportador cafeeiro, ainda que seja através do gasto público ou da urbanização. [Cardoso de Mello (1999, p. 112)].

Essa dependência se reproduz mesmo quando vencida a crise de 1898-1902, o capital industrial se recupera e, em seguida, se expande, com vigor inegável entre 1905-1913, em grande parte apoiada nos gastos públicos, nas políticas econômicas expansionistas e de valorização do café [Aureliano (1999, p. 36)] e nos incentivos governamentais oferecidos, como isenção de impostos de importação sobre máquinas e equipamentos e matérias-primas e subsídios [Luz (1961, p. 106 e segs.)]. Entra em crise entre 1913-1914, para retomar novamente o ritmo de expansão da produção durante a Primeira Guerra Mundial, quer seja por causa da interrupção das importações

² É difícil saber se tinha propósito explicitamente protecionista ou não; mas, ainda que não fosse, a alteração nas tarifas alfandegárias, nestes períodos, se constituiu em uma verdadeira forte proteção à indústria nascente [Ver, a respeito, Cardoso de Mello (1998, p. 76 e segs.), Luz (1961, p. 13 e segs.)].

concorrentes, quer seja por causa da absorção de capacidade produtiva gerada anteriormente. [Cardoso de Mello (1998, p. 166)].

É claro que as importações de máquinas e equipamentos também foram drasticamente reduzidas; mas a indústria pode crescer, em grande parte, por causa do *boom* de inversões em máquinas e equipamentos realizados no período imediatamente anteriores à guerra. Várias indústrias foram expandidas para atender a demanda interna anteriormente satisfeita por importações ³. No caso de calçados, por exemplo, o aumento de produção se refletiu no crescimento do número de curtumes; no caso de tecidos, registrou-se o aparecimento de produção local de corantes vegetais e de acessórios e peças de reposição para maquinaria de fiação e tecelagem; a indústria química teve ainda sua produção diversificada em outras linhas: desenvolveu-se a fabricação local de tintas para paredes e de escrever; outros fabricantes de produtos químicos como oxigênio, ou carbureto de cálcio, tiveram as demanda por seus produtos grandemente expandida; a escassez de soda cáustica levou o governo a tomar medidas de estímulo à produção local, tendo em vista o aumento da produção interna de tecidos, sabões, açúcar e outros produtos. ⁴

Os investimentos estrangeiros também tiveram grande participação nesse processo de diversificação durante a guerra – renunciando um movimento que se tornaria mais expressivo na década seguinte. O exemplo mais saliente foi o caso da indústria de processamento de carnes, com a entrada de grandes produtores norte-americanos (Armour, Swift e Wilson) e ingleses; houve também investimento americano em setores como a produção de papel. [Versiani (1987, p. 62)].

³ Segundo o recenseamento de 1919, mais de 5.936 novos estabelecimentos foram criados entre 1915 e 1919.

⁴ Para maiores detalhes sobre as indústrias surgidas ou expandidas nos períodos da guerra e posterior, ver Suzigan (1986, cap. III), Versiani (1987, p. 59 e segs.).

O período posterior à Primeira Guerra Mundial marca o início de uma nova etapa no processo de desenvolvimento industrial. A indústria de bens de consumo assalariado se diversifica: desenvolve-se a indústria de tecidos de lã, de seda natural, de raiom e de tecidos de malha; surge a produção de vários artigos, como fogões, lâmpadas elétricas, artigos de esmalte, etc.; a indústria de alimentação avança, expande-se a extração e refino de óleos vegetais, a produção de conservas animais e vegetais, etc.

A modernização da indústria de bens de consumo assalariado somente foi possível devido o crescimento da capacidade para importar máquinas e equipamentos, decorrente tanto da elevação do poder de compra das exportações, quanto da entrada de capital externo, ligada, especialmente, à valorização do café. Os incentivos governamentais também tiveram ampla contribuição nesse processo de modernização (será examinado mais adiante). Por outro lado, por causa da situação de folga cambial, a taxa de câmbio se valorizou entre 1919-1920 e 1924-1926, barateando relativamente o custo da importação de máquinas e equipamentos.

Mas o traço fundamental do desenvolvimento industrial nos anos 20 foi, entretanto, a diferenciação da estrutura industrial, como o surgimento do embrião do departamento de bens de produção ⁵, entre os quais, a pequena indústria do aço, a indústria do cimento, a fabricação de motores elétricos, de máquinas para a indústria do açúcar, de máquinas têxteis, etc. Esses compartimentos puderam ser estabelecidos, em grande parte, graças ao envolvimento do Estado, que concedeu uma série de medidas de incentivos, principalmente para os dois primeiros casos (será examinado mais adiante).

⁵ Segundo Aureliano, já havia algumas indústrias de bens de produção, implantadas especialmente durante a Primeira Guerra Mundial. Tratava-se, porém, de pequenas oficinas de reparação e montagem, de fabricação de peças e equipamentos rústicos, ou de indústrias de reduzido significado (olarias, etc.). Havia, mesmo, desde o início do século, algumas empresas produtoras de ferro, que empregavam, no entanto, processos muito primitivos (1999, p. 46).

Tabela 01

Importação de Maquinaria Industrial, Poder de Compra das Exportações e Taxa de Câmbio, 1919-1929

Anos	Importação de Maquinaria Industrial				Taxa de Câmbio	Poder de Compra das Exportações
	Máquinas têxteis		Outras Máquinas			
	Libras (1.000)	Toneladas	Libras (1.000)	Toneladas		
1919	416	2.753	1.189	6.105	16,678	55,8
1920	752	4.272	3.587	23.657	16,623	37,5
1921	954	6.295	3.137	23.362	28,981	31,2
1922	839	6.838	1.443	15.844	33,464	53,6
1923	934	8.984	1.537	16.581	44,561	74,4
1924	1.128	10.192	2.744	26.204	40,421	94,5
1925	1.778	17.859	3.433	31.269	39,385	96,2
1926	1.050	10.330	3.306	28.529	33,611	92,6
1927	740	6.744	2.985	24.980	41,07	87
1928	755	6.244	3.415	28.064	40,743	100
1929	562	4.647	4.095	27.128	41,015	103,2

Fonte: Maquinaria Industrial. In: Versiani (1987, p. 40); Taxa de Câmbio e Poder de Compra das Exportações. In: Villela e Suzigan (1973, p. 424-441).

1.3 – Tarifas Alfandegárias e Proteção à Indústria

É comum encontrar, na historiografia econômica brasileira, autores afirmando que não existia, antes dos anos 30, nenhuma interferência do Estado em defesa da indústria. Mendonça e Pires (2000, p. 185), por exemplo, afirmam que expansão industrial no Brasil *“deu-se de forma autônoma e espontânea, não tendo o Poder Público, até 1930, interferido deliberadamente em sua defesa.”*

É claro que não havia nenhuma política industrial nesse período. Mas isso, no entanto, não implica dizer que não tenha existido medida de apoio à indústria. Nos anos 20, por exemplo, em grande parte por causa dos efeitos da Primeira Guerra Mundial, houve uma maior participação do governo no processo de desenvolvimento industrial; quer dizer, tanto a atitude governamental em relação à indústria quanto à capacidade dos industriais de influenciarem as decisões do governo aumentaram nessa década.

Por outro lado, é conhecido o fato de que, com o aumento do mil-réis dos preços das importações, provocadas, em grande parte, pela desvalorização cambial de alguns anos, a proteção oferecida pelas tarifas à produção doméstica diminuía em termos relativos, sem que aparentemente os interesses ligados à indústria pudessem provocar a tomada de medidas compensatórias. Seria como se os industriais, embora reunindo forças para efetivamente bloquear as tentativas de redução da tarifa, não fosse, contudo, capazes de promover seu aumento. No dizer de Leme, pelo fato dos de não terem forças para impor uma reforma [tarifária] consoante com seus interesses, [os industriais] limitavam-se criticar detalhadamente o projeto [de redução] e a reivindicar a manutenção das tarifas em vigor, o que, frente à ameaça livre-cambista, permitiria que se conservasse o mínimo de proteção à indústria nacional.⁶

Mas essa idéia da impotência das indústrias para influenciar de forma positiva a política tarifária não deve ser exagerada. A reforma tarifária proposta pelo Ministro da Fazenda Homero Batista, em 1920, por exemplo, foi vetada no Congresso Nacional pelos próprios industriais. Essa proposta, apesar de promover aumentos nas tarifas para muitos produtos domésticos, estava centrada na redução dos níveis tarifários

⁶ Cf. Leme apud Versiani (1987, p. 87-88). Essa passagem se refere à discussão do projeto Homero Batista, em 1920.

⁷, o que contrariava fundamentalmente os interesses da indústria. Em alguns setores importantes da indústria doméstica, por exemplo, como fiação e tecelagem, em vez de aumentos nas tarifas, propunha-se redução de 20 a 30% dos direitos sobre fios de algodão.

Ainda que não tivesse havido uma reforma tarifária ampla no período em questão – de fato, após a Lei das Tarifas de 1900, outra reformulação geral das pautas só se faria em 1934 – ocorreram várias modificações parciais de sentido marcadamente protecionista. Como diz Versiani (1987, p. 88), *“o efeito das pressões da indústria sobre a política tarifária não se restringiu à derrota das iniciativas liberalizantes.”*

É preciso ter em mente que muitas dessas modificações 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-Fabril, 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. [Dean (1976, p. 149)].

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.º 5.560, de 09/01/1929]. Aumentos foram dados para fios de algodão

⁷ Pode-se, aqui, argumentar que essa medida contrariava até mesmo o próprio Estado, pois contribuiria para reduzir o saldo da balança comercial, o que permite entender sua fácil vetoção no Congresso.

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 ⁸.

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.

As leis orçamentárias para 1917 e 1918, por exemplo, concederam aumentos para lápis; tintas a óleo, sem resina, para pinturas de casas e usos semelhantes; acetona; acetato de alumínio, cálcio, chumbo, cobre e ferro; ácido acético, ácido piroacético; álcool metílico; papel de embrulho e de impressão [Lei nº 3.446, de 31/12/1917]; amarras, cabos e cordas; papelão não-especificado; agulhas para malharia;

⁸ Para maiores detalhes sobre direitos aduaneiros, ver Abreu (1999, tabela 5.4, capítulo V, págs. 198-199).

algodão hidrófilo para curativos, correias de couro para teares [Lei nº 3.644, de 31/12/1918].

Muitos desses produtos, e outros, foram ainda objetos de aumentos nas tarifas de importação, nos anos 20, introduzidas nas leis orçamentárias, como carbonato de cálcio; isoladores elétricos de louca [Lei orçamentária para 1921]; óxido de chumbo; fio de seda; gesso, em pedra ou em pó [Lei orçamentária para 1922]; óleo de linhaça, impuro ou corado; aparelhos e peças de louça branca [Lei nº 4.783, de 31/12/1923]; papel para impressão ou tipografia; cimento; ferro-gusa [Lei orçamentária para 1925]; palha, piaçava, em fio, para tecelagem ou cordoalha; algodão em fio, para tecelagem e entrançado para pavios; juta e cânhamo em fio, para tecelagem e cordoalha, cru ou tinto [Decreto nº 19.868, de 15/04/1931].

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 ⁹. 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.

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 madreperla para botões, quando importada pelos fabricantes; ácidos e composição de ácidos para a fabricação de anilinas; cobre em bruto, quando importado por industriais como matéria-prima; estanho em lâminas delgadas; e peças e teclados para pianos, quando importados por fábricas de piano.

Além disso, para não prejudicar o desenvolvimento industrial, o governo concedeu também redução de tarifa sobre a importação de matéria-prima em

⁹ A proteção efetiva dada à farinha de trigo era reduzida não só porque tinham de ser pagos direitos sobre o trigo importado (e, durante algum tempo, sobre o carvão importado), como também porque os direitos sobre o trigo tinham que ser pagos sobre o peso bruto. No processo de limpeza, a perda de cerca de 5% é considerada normal e, dos 95% restante que passam pelo processo de moagem, apenas de 60 a 70% podem produzir farinha. Com isso, a taxa de 10 por cento sobre o trigo em grão (sem levar em conta outros tributos) equivalia a uma tarifa de 15 a 17,5%. Além disso, os direitos preferenciais (redução de 20%) concedidos à farinha importada dos Estados Unidos foram reintroduzidas no início do século e continuam em vigor até a década de 1920. Contudo, o alto custo dos fretes impedia a farinha americana de concorrer com a nacional ou com a argentina nos portos ao sul de Maceió [Suzigan (1986, págs. 200-201)].

bruto para a fabricação de seus produtos internamente, como madreperla para botões, quando importada pelos fabricantes; ácidos e composição de ácidos para a fabricação de anilinas; cobre em bruto, quando importado por industriais como matéria-prima; estanho em lâminas delgadas; e peças e teclados para pianos, quando importados por fábricas de piano.

Muitas dessas medidas, consideradas 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, tintas a óleo sem resina, amianto em pó, papelão, brinquedos e outros tipos grosseiros de louças, que foram suspensos por uma circular do Ministro da Fazenda (Circular n. ° 08, de 31/01/1919), “*por ordem do Exmo. Sr. Vice Presidente da República, em exercício*” [Versiani (1987, pág. 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; 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 sua proteção aumentada no decorrer da década, quando a indústria entrou 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.º 8.592, de 08/03/1911]. 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 nº 4.510, de 10/01/1925].

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.º 5.353, de 30/11/1927].

1.4 – Proteção Tarifária e Seus Limites

É claro que não havia, no período em questão, nenhum propósito explicitamente protecionista da política tarifária. Grande parte das alterações nas tarifas de importação não passava de medidas fiscais, sem preocupação de exclusismo econômico, mas apenas com o interesse de aumentar as receitas do governo federal. Isso pode ser colocado da seguinte maneira: em primeiro lugar, a maior parte dos aumentos de tarifas era concedida para indústrias de produtos químicos, e levando-se em conta a dependência interna das muitas indústrias que utilizam seus produtos, especialmente a têxtil, ainda mais quando não havia praticamente nenhuma indústria química efetivamente estabelecida, dificilmente que se poderia chamar essas medidas de protecionistas. Proteger o que? Quem? Ocorre que, neste período, com a forte queda na exportação de café e, conseqüentemente, a tendência ao aumento do déficit na balança comercial, o governo federal se obrigou a tomar medidas de apoio às contas públicas, e uma forma de fazer isto seria justamente aumentando a taxa sobre alguns produtos importados em grande escala, como produtos químicos. Em segundo lugar, como poderia ser medidas protecionistas se a maior parte dessas modificações parciais era introduzida na receita orçamentária? Por que não promover esses aumentos diretamente na lei das tarifas que, além de permanentes e duradouras, é onde se implementa de fato uma política protecionista consciente?

É preciso levar em conta, ademais, a forma de concessão de tais benefícios. Muitas dessas medidas, consideradas protecionistas, nada mais eram que medidas isoladas, oferecidas para algumas poucas indústrias. Na maioria das vezes, eram introduzidas nas leis orçamentárias por determinados parlamentares, particularmente parlamentares diretamente ligados à indústria, ou em troca de alguns benefícios. Além do mais, como já foi dito antes, esses aumentos eram facilmente revogados, meses depois, apenas por uma simples manifestação do comércio importador, que se considerava prejudicado por tal medida. Se preferir, pode-se, então, considerá-las simplesmente como uma forma de *“proteção moderada”*, suficiente apenas para evitar que a indústria doméstica sofresse mais severamente com a acirrada concorrência dos produtos importados, por um lado, e aumentar a receita do governo federal, por outro.

O setor industrial ainda era considerado como uma atividade econômica de segunda classe, pois a divisa gerada com a exportação de café permitia a compra de produtos industrializados no exterior, o que explica, em grande parte, a atenção especial do governo federal com o setor agrícola-exportador. Além de gerar a renda interna e as divisas necessárias para a compra de máquinas e equipamentos industriais, as importações se constituíam em uma importante fonte de receita para o Estado. Considerando que a maior parte da receita tributária federal era obtida através do imposto de importação, aumentá-la exigiria, em contrapartida, aumentar as exportações, evitando, dessa forma, que se acumulassem elevados déficits na balança comercial e, conseqüentemente, no balanço de pagamentos.

Embora a indústria de bens de consumo assalariado, principalmente têxtil e alimentos, já se encontrasse plenamente estabelecida, nos anos 20, não seria

muito viável para o governo protegê-la da acirrada concorrência estrangeira. Primeiro, porque esse setor tinha seu crescimento atrelado à expansão do capital exportador cafeeiro, não tendo, portanto, grandes possibilidades de diversificação. Segundo, ainda que não sofresse com a acirrada concorrência do similar estrangeiro, era incapaz de criar seus próprios mercados. Em uma estrutura do tipo oligopólico competitivo, somente as grandes empresas tinham um potencial de acumulação superior, e justamente elas eram capazes de se modernizar, enfrentando a concorrência externa, e crescer, mesmo na crise, às custas do deslocamento da produção das pequenas e médias empresas.

A indústria de bens de consumo assalariado tinha que enfrentar ainda a intensificação da concorrência dos mercados regionais, sobretudo da grande indústria paulista, que se encontrava em melhores condições:

“A intensificação da concorrência intercapitalista não deve ser encarada, apenas, como resultado do aguçamento da concorrência externa, mas em função da articulação entre ela e a tendência a sobreacumulação, numa estrutura de mercado do tipo oligopólico competitivo. Sua arma é a contínua modernização e seu resultado o aumento do grau de concentração e centralização do capital, que tem marcantes aspectos regionais.” [Aureliano (1999, p. 41)].

No caso da indústria de bens de consumo assalariado, esta conhece, no período posterior à guerra, uma significativa expansão da produção, seguida de uma crise industrial em 1921. O início do *boom* de inversões foi provocado pela demanda reprimida por máquinas e equipamentos no período do conflito, quando as empresas acumularam uma massa de lucros que não pôde ser canalizada para a ampliação da capacidade de produção, graças tanto a difícil situação cambial quanto às barreiras fiscais de suprimentos. Por outro lado, as expectativas de lucro eram das melhores em 1919 e 1920, quer por causa do comportamento dos salários e preços de venda, quer porque caíssem os preços relativos das máquinas e equipamentos importados, quer,

ainda, pelos seus efeitos sobre as margens de lucro. À medida que a taxa de crescimento do mercado, especialmente nos estados não-cafeeiros, é inferior à taxa de acumulação, a concorrência intercapitalista vai se aguçando cada vez mais, dando, a cada passo, maior ímpeto à modernização e, com isto, aprofundando o desequilíbrio entre ampliação da capacidade produtiva e expansão do mercado.

Esse cenário conturbado, onde a taxa de acumulação industrial encontrava-se atrelada à expansão do mercado consumidor, e esta, por sua vez, dependia do setor cafeeiro, explica porque o governo se negou a promover uma reforma tarifária protecionista. Não havia espaço para isso, pois, o setor de bens de consumo já havia atingido seu ponto máximo de crescimento. Mais que isso, a indústria poderia atingir um estágio de superprodução permanente, o que se efetivaria ou não, dependendo do comportamento das margens de lucro e da taxa de crescimento dos mercados, que estava atrelada à evolução do complexo exportador cafeeiro e do gasto público, além de presa à questão do grau de proteção.

A modernização da indústria de bens de consumo assalariado passava, naturalmente, pela concorrência estrangeira. Quer dizer, uma vez que esta indústria já se encontrava plenamente estabelecida, e dependente do mercado consumidor criado pela economia cafeeira, a concorrência estrangeira forçava novas inversões no setor. E isso era possibilitado pela facilidade de importação, num momento em que a taxa de câmbio sobrevalorizada permitia a compra de máquinas e equipamentos mais baratos no exterior. Por outro lado, permitia também a importação de produtos concorrentes, contribuindo para acirrar ainda mais a já forte concorrência estrangeira.

Apesar da ausência de uma política de proteção mais eficaz, a indústria de bens de consumo pôde crescer, e cresceu de tal modo que já era responsável

por uma grande parcela da arrecadação tributária do governo federal. De fato, o imposto de consumo, lançado principalmente sobre produtos manufaturados domesticamente, aumentou seu percentual de participação na arrecadação global do governo. O montante arrecadado desse imposto multiplicou-se por 2,5 entre 1911-1913 e 1919-1921, passando de cerca de 10% a quase 20% das receitas da União.

Uma reforma tarifária mais ampla, e de sentido explicitamente protecionista, ocorreu apenas na década de 1930, mais especificamente depois de 1934, em grande parte por causa do crescimento industrial interno (o que será visto no Capítulo II). Como a crise vivenciada pelo setor exportador cafeeiro e, simultaneamente, com o rápido crescimento da produção industrial, o governo se viu obrigado a estimular esse último, protegendo-o da concorrência do similar estrangeiro. É claro que com a queda nas importações, a receita federal seria afetada, mas isso era necessário devido à queda na capacidade para exportar. Por outro lado, considerando que o aumento da produtividade pode fazer com que o governo aumente o imposto sobre o consumo de produtos industrializados – o que, de fato, aconteceu –, estimulá-lo seria a solução mais racional para enfrentar a queda na arrecadação fiscal proveniente da diminuição da importação. Além do mais, constitui-se também numa outra alternativa para recompensar a queda na renda interna, provocada pela crise no setor exportador de café.

1.5 – A legislação de Incentivos à Indústria

A análise da legislação referente à indústria, no período em questão, mostra uma ampliação do escopo das medidas de incentivos adotadas, tanto em termos de setores produtivos visados, como quanto a instrumento de estímulos adotados. No período anterior, por exemplo, subsídios eram oferecidos à construção de estradas de ferro, ou a isenção de impostos de importação sobre máquinas e equipamentos necessários à instalação de unidades produtivas no país, particularmente de empresas ligadas ou subsidiárias do setor agrícola-exportador. Formas mais diretas de estímulo haviam também sido oferecidas, antes da guerra, com vistas à expansão da produção nacional de carvão mineral e à extração e transformação de minério de ferro [Versiani (1987, p. 60)].

Os efeitos da guerra sobre a economia brasileira levaram o governo federal, no período posterior, a intensificar ao máximo essas medidas de estímulo. Isso se deveu, em grande parte, ao rápido surgimento de uma série de pequenas e novas indústrias, cujo crescimento foi estimulado pela queda das importações correspondentes no período do conflito. Esse crescimento foi possível por causa do *boom* de inversões em máquinas e equipamentos realizados no período imediatamente anterior, sendo que grande parte dos mesmos havia sido utilizada no decorrer do conflito. Acumulou-se, em vista disto, uma massa de lucros que foi reinvestida na compra de novas máquinas e equipamentos tanto para substituir o equipamento desgastado, pelo uso mais intenso, como para aumentar a capacidade produtiva.

O desenvolvimento industrial iniciado no período da guerra culminou, nos anos 20, com a instalação de novos compartimentos produtivos de bens de

produção, como os da fabricação de raiom, de produtos químicos, de cimento e de aço. Esses compartimentos puderam ser estabelecidos graças ao envolvimento do Estado, que concedeu uma série de incentivos, principalmente para os dois últimos casos, como isenção de imposto de consumo, isenção do imposto de importação para máquinas e equipamentos e acessórios para essas indústrias, tarifas (ferroviárias e marítimas) fortemente subsidiadas para transporte de matérias-primas e bens de capital (de produção nacional ou estrangeira, desde que não tivessem produção similar no país).

O marco inicial dessas iniciativas pode ser colocado na Lei nº 3.316, de 16/08/1917. Valendo-se dessa autorização, o governo promulgou três decretos sucessivos, relativos à produção nacional de soda cáustica, carvão mineral e ferro e aço. No primeiro caso, por exemplo, levando-se em conta o interesse em atender às necessidades imprescindíveis das fábricas de tecidos, de sabão e de outros artigos, o governo decidiu empreender uma concorrência para a escolha de três empresas que se propusessem a promover a fabricação do produto no país, as quais seriam concedidos empréstimos de até 75% do valor de cada fábrica [Decreto nº 12.921, de 16/03/1918]; no caso do carvão mineral ¹⁰, as concessões previam beneficiar pelo menos a metade da produção, até a importância correspondente à metade do capital de instalação e do valor da propriedade mineral de cada empresa [Decreto nº 12.943, de 30/03/1918]; enquanto que na siderurgia ¹¹ foram concedidos empréstimos tanto às empresas nacionais como

¹⁰ As empresas diretamente beneficiadas por essa legislação de incentivos foram: a Companhia Norte Paulista de Combustíveis [Decretos n.º 15.250, de 04/01/1922; e 15.273, de 12/01/1921], Companhia Carbonífera de Acaranguá [Decreto n.º 16.248, de 19/12/1923], Companhia Nacional de Mineração de Carvão de Barro Branco [Decreto n.º 16.268, de 19/12/1923], Sociedade Carbonífera Próspera [Decreto n.º 16.990, de 29/07/1925], Companhia Nacional de Combustíveis [Decreto n.º 17.540, de 10/12/1926] e Companhia Estrada de Ferro e Minas São Jerônimo [Decreto n.º 16.010, de 11/04/1923].

¹¹ As empresas diretamente beneficiadas por essa legislação de incentivos foram: Companhia Eletro-Metalúrgica Brasileira [Decreto n.º 16.776, de 16/01/1925]; da Companhia Eletro-Siderúrgica Brasileira [Decreto n.º 16.215, de 28/11/1923]; da Usina de Queiroz Júnior [Decreto n.º 15.493, de 23/05/1922; 15.542, de 28/06/1922; e 15.648, de 30/08/1922]; da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira [Decreto n.º 16.103, de 18/07/1923; 16.214, de 28/11/1923; 16.924, de 27/05/1925]; da Fortunato Bulcão [Decreto n.º

estrangeiras para a produção de ferro e aço em fornos a carvão vegetal ou coque, fornos elétricos ou processos similares [Decreto nº 12.944, de 30/03/1918, regulamentada pela Lei nº 4.246, de 06/01/1921].

Além dessas, foram ainda objetos de legislação específica de incentivos às indústrias de farinha de mandioca [Lei nº 4.540, de 06/02/1922] e de madeira [Lei nº 4.630, de 04/01/1923].

A forma mais usual de concessão de incentivos à indústria se fazia por meio de adendos às leis orçamentárias. São exemplos de indústrias igualmente contempladas com incentivos estabelecidos em leis orçamentárias (e às vezes prorrogadas em legislação subsequente) às de subprodutos do algodão [Decretos nº 12.981, de 24/04/1918; e 13.326, de 11/12/1918]; a de papel e pasta de celulose [Lei nº 3.213, de 30/12/1916]; a de artigos de borracha [Decreto nº 16.763, de 31/12/1924]; a de fertilizantes químicos [Decretos n.º 16.104, de 18/07/1923]; as de seda e subprodutos do carvão [Lei nº 4.632, de 06/01/1913]; a de cimento [Lei nº 4.793, de 07/01/1924]; a de adubos azotados [Lei nº 4.555, de 10/08/1922], entre outras.

Deve ser levado em conta que, ao mesmo tempo em que o governo concedia tais medidas de incentivos, criava algumas exigências, como da utilização de matérias-primas nacionais (desde que possível, é claro), a de que o emprego da mão-de-obra nacional nessas plantas fosse pelo menos 50%, e ainda a obrigatoriedade de venda (30% no caso do cimento e garantia de compra de 1/3, no caso do aço) de parte da produção ao governo, aos preços externos mais a tarifa e “*demais despesas*”, o que significava, na realidade, antes reserva de mercado, que restrição [Cano (1998, p. 200)].

16.591, de 10/09/1924; 16.775, de 13/01/1925]; da companhia inglesa Anglo-Brazilian Iron and Steel Syndicate, [Decretos n.º 15.074, de 28/10/1921, e 15.188, de 21/12/1921]; e J. S. Brandão & Companhia (depois Companhia Ferro Brasileira, subsidiária da Belgo-Mineira), tornando-se um dos grandes produtores de ferro-gusa do país na década de 1930 [Decreto n.º 17.467, de 06/10/1926 e 20.455, de 29/09/1931].

Mas se a indústria de bens de produção foi tão amplamente beneficiada por uma legislação de incentivos governamentais, então, por que esse setor não se desenvolveu completamente? Em primeiro lugar, porque a implantação da indústria de cimento e do aço enfrentava problemas de tecnologia, dimensão de escala de produção e dos custos, bem como do montante de inversões que tais produtos requerem. Em segundo lugar, ainda que esses problemas fossem resolvidos, havia ainda que enfrentar as dificuldades relacionadas ao mercado consumidor interno, que além de pequeno e insuficiente, estavam praticamente isolados uns dos outros por grandes custos de transportes. E, em terceiro lugar, havia ainda o problema da insuficiência no fornecimento de energia elétrica.¹²

Tendo em vista a necessidade de vultuosas inversões e (embora com alto grau de proteção e de subsídios) dos riscos que tais empreendimentos envolvem, a participação do capital nacional limitou-se a empreendimentos pequenos ou a simples participação acionária. A instalação da primeira fábrica de cimento (a Companhia de Cimento Portland, em 1924, em São Paulo), por exemplo, contemplava 70% das inversões de capital estrangeiro. No aço, se excluía a planta da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira – que se instalara em 1921, adquirindo uma pequena siderúrgica nacional e ampliando-a consideravelmente –, parece ter predominado o capital nacional nas plantas menores. Três plantas (Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, Morro Grande e Companhia Brasileira de Mineração e Metalurgia, esta em São Paulo), produziam cerca de 90% do total dos lingotes de aço, com predominância da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, que perfazia 50% da produção nacional.

¹² Para maiores informações sobre a questão do tamanho do mercado e da tecnologia requerida como empecilhos para o desenvolvimento da indústria de bens de produção, ver Cano (1998, p. 199 e segs.) e Aureliano (1999, p. 30 e segs).

Embora o Estado já tivesse legislado sobre a concessão de incentivos para a implantação das indústrias básicas, não há dúvida de que o condicionamento básico causado as importações estratégicas de bens de produção durante a guerra provocou o início de uma tomada de consciência para com a necessidade dessa instalação industrial. Por outro lado, as próprias condições de crescimento industrial, no pós-guerra, estavam implicitamente *“reclamando a diversificação da estrutura industrial, mais especificamente, através da implantação dos compartimentos produtores de bens de produção, a fim de que o processo de acumulação industrial pudesse saltar para níveis maiores, ampliando dessa forma os mercados mútuos da indústria.”* [Cano (1998, p. 201-202)].

A experiência acumulada durante a guerra, principalmente pelas oficinas que se dedicaram à reparação ou mesmo construção de peças e equipamentos simples, poderia ter frutificado muito mais na década dos anos 20 se não fosse a retomada das importações desses mesmos bens, que, em parte, se constituiu em barreiras à instalação de indústrias produtivas desses mesmos bens [Cano (1998, p. 206)]. No entanto, as desvalorizações cambiais e a expansão dos meios de pagamentos, bem como as políticas de incentivos às indústrias de cimento e siderurgia a partir de 1924, superaram o problema da excessiva capacidade para importar, e permitiram a implantação de várias unidades produtivas desses mesmos 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. [Suzigan (1986)].

Tabela 02

**Exportação de Maquinaria Industrial para o Brasil Proveniente da Grã-Bretanha,
dos Estados Unidos, da Alemanha e da França, 1920-1930**

(Milhares de libras esterlinas, a preços de 1913)

Máquinas e Equipamentos	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Energia	145	185	144	100	173	215	182	222	172	194	81
Motores elétricos	62	154	139	152	160	190	167	186	183	241	148
Máquinas-ferramentas	60	109	105	102	116	157	161	168	181	192	190
Madeira	9	18	39	58	70	100	86	45	57	78	36
Papel	2	2	4	11	16	22	33	2	14	15	3
Óleos vegetais	--	--	0,2	0,8	0,9	1	0,6	4	4	8	17
Têxteis	132	385	583	440	635	.040	637	547	517	408	215
Costura	98	47	69	91	113	137	106	97	144	184	163
Calçados	16	24	24	23	37	42	37	32	47	40	13
Moinhos	8	26	19	12	11	37	55	55	17	54	34
Açúcar	122	186	41	50	168	120	100	118	104	337	121
Refrigeração	7	3	7	6	7	14	34	47	71	78	14
Cervejarias	0,03	0,71	23	10	13	16	22	15	35	23	6
Gráficas	34	61	58	49	132	148	139	131	174	212	163
Outras	311	391	172	183	242	313	333	404	491	574	353
Peças e Componentes	267	16	25	35	48	58	75	73	70	229	48
Total	1,3	1,6	1,5	1,3	1,9	2,6	2,2	2,1	2,3	2,9	1,6

Fonte: Apêndice I; Tabela 18; in: Suzigan (1986; pp. 354-364). Vários anos.

Os investimentos realizados na indústria de transformação, nos anos 20, estariam destinados a cumprir papel extremamente importante em termos do aumento da autonomia desse parque industrial, mormente durante a depressão dos anos 30, 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 nas indústrias têxteis, com o desenvolvimento da produção de tecidos de lã, de seda natural, de raiom e de tecidos de malha. As transformações verificadas dentro da indústria de transformação desencadearam iguais efeitos, pelo maior desenvolvimento da refinação do açúcar, produção de conservas vegetais e de animais, a extração e refino de óleos vegetais. A produção da indústria metalúrgica, a produção de fundição e laminação, a produção das oficinas e de bens de capital expandem-se consideravelmente, aumentando sua participação no coeficiente total da indústria nos anos 30.

1.6 – A Forma de Concessão de Incentivos à Indústria e seus Limites

Como foi visto, a forma consagrada de introdução de medidas de estímulo à indústria, no período em questão, era por meios de adendos às leis orçamentárias anuais. Assim, as leis referentes aos exercícios de 1918 a 1930 acolheram diversas medidas de incentivos (e de aumentos de impostos de importação) para determinadas indústrias: ferro e aço, mineração, artigos de seda, artigos de borracha, cimento, subprodutos do algodão, farinha de mandioca, produtos químicos, madeira, papel e pasta de celulose, carnes congeladas, etc.¹³

¹³ Para maiores detalhes sobre a legislação de incentivos à indústria, bem como as principais indústrias beneficiadas, ver os trabalhos de Versiani (1987, cap. IV e V) e, principalmente, Suzigan (1986, cap. II e III).

É útil distinguir as medidas de estímulo introduzidas em leis específicas das incluídas nas leis orçamentárias. Segundo Versiani (1987, p. 77), o orçamento era então votado em duas leis separadas: uma para receita e a outra para a despesa. Em ambas as leis eram usuais a inclusão de um sem-número de autorizações ao executivo, referentes a assuntos os mais dispares ¹⁴. 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 determinados grupos, ou determinados parlamentares, nas leis do orçamento, era assim um caminho fácil para sua aprovação. ¹⁵

As leis da despesa orçamentária, por exemplo, era usual a inclusão de isenções de tarifas para matérias-primas e máquinas e equipamentos (ainda não produzidos internamente) para fins específicos, às vezes com o propósito de estimular certas indústrias, principalmente as de base, ou aquelas que tinham condições de fomentar a demanda interna ou cuja produção estava voltada para exportação (tais como subprodutos do algodão, artigos de borracha e seda, cimento, carnes congeladas, óleos vegetais, etc.).

Eram, no entanto, isenções que vigoravam por um ano apenas, já que a lei orçamentária tem vigência anual; para que pudessem vigorar por períodos mais longos, deveriam ser renovadas em leis orçamentárias subseqüentes.

Além do mais, boa parte dessas medidas de incentivos, diga-se de passagem, da mesma forma com que era aprovada na lei orçamentária, também era

¹⁴ Um exemplo ao caso, na Lei de Despesa de 1921: “Fica o Governo autorizado a adquirir, para o fim de propagar e intensificar o interesse pela vida agrícola nos nossos campos, tres mil exemplares da obra Correo da Roça, de D. Júlia Lopes de Almeida, podendo despende nessa operação até a quantia de 15:000\$000.” [Versiani (1987, nota de rodapé, p. 77)].

¹⁵ A não existência de vetos parciais levou Epiácio Pessoa a vetar inteiramente a Lei da Despesa, em janeiro de 1922, o que fez com que o orçamento da despesa para esse ano só fosse sancionado em agosto [Versiani (1987, nota de rodapé, p. 77)].

muitas vezes revogado pouco tempo depois, em função da pressão política exercida pelos cafeicultores. Além disso, sendo tenazmente combatida pelo executivo, pela queda de receita e problemas administrativos que criavam, essas isenções eram de tempos em tempos suspensas por um dispositivo legal abrangente. Eles não forneciam, assim, um incentivo que se pudesse esperar duradouros. As leis específicas, por outro lado, configuravam, de certa forma, uma política de estímulo a determinados setores [Versiani (1987, p. 77)].

Mesmo no caso de leis específicas, nem sempre os incentivos oferecidos produziam resultados significativos em termos de aumento da capacidade de produção; de fato, certas iniciativas governamentais revelaram-se inteiramente ineficazes [Versiani (1987, p. 78)]. São os casos, por exemplo, da soda cáustica, que mesmo após quatro empresas terem sido amplamente beneficiada por uma série de medidas de estímulo, somente uma fábrica foi construída (a Companhia Brasileira de Produtos Químicos, localizada em um subúrbio do Rio de Janeiro) ¹⁶; de artigos de borracha, composta basicamente por pequenas fábricas, sem muita importância, cuja produção estava voltada para solas, saltos e outros artigos de uso industrial e pessoal ¹⁷; e de artigos de seda, cuja produção, além de incipiente, era altamente dependente das importações de fios de seda. [Suzigan (1986, cap. III)].

Essas indústrias não se desenvolveram completamente não por falta de apoio governamental, mas, em parte, devido à forte concorrência do similar estrangeiro. A proteção advinda das tarifas aduaneiras foi sendo gradualmente corroída pela

¹⁶ Essas empresas eram: Antônio Santos e Companhia; Companhia Nacional de Indústria Química; Antônio Luiz da Silva; e Carbônica.

¹⁷ As fábricas beneficiadas eram: a Sociedade Anônima Fabrica Orion [Decreto nº 16.973, de 08/07/1925]; a J. G. Araújo [Decreto nº 17.207, de 29/01/1926]; a Companhia Brasileira de Artefatos de Borracha [Decreto nº 17.338, de 02/06/1926]; Ateliers de Charleroi [Decreto nº 17.467, de 06/10/1926]; e a Teodoro Putz e Companhia Ltda. [Decreto nº 06/10/1926].

valorização cambial de alguns períodos (como em 1919-1920, 1924-1926 e 1927-1928). Por outro lado, deve ser levado em conta o desestímulo do capital privado em investir pesadamente no setor, principalmente de bens de produção, dado os problemas da falta de conhecimento técnico, de maior risco de investimento e, em muitos casos, de dimensões mínimas de escala de produção; do relativo retardamento da implantação e expansão das indústrias mais complexas, como a química, a metal-mecânica, a siderurgia, entre outras.

Ainda que muitos desses incentivos não tenham produzido frutos, o fato é que houve uma postura positiva do Estado em prol da indústria. O motivo por tais medidas não proporcionarem resultados mais significativos não representa um total descaso do Estado em relação à indústria; o fato de tais medidas não ter logrado resultados mais significativos em termos de crescimento de capacidade produtiva, nesse período, encontra-se no próprio padrão de acumulação de capital, de um lado, e no conflito de interesses de classes, do outro.

Mesmo que o Estado se comprometesse a proteger a indústria doméstica da forte concorrência estrangeira, enfrentaria este não apenas as pressões dos cafeicultores e dos importadores, mas também dos próprios industriais, tendo em vista que muitos produtos importados (químicos, matérias-primas, etc.) eram largamente utilizados pelas indústrias domésticas, especialmente pelas têxteis e de alimentos. Isso se deve ao fato dos produtos industriais importados (intermediários) serem mais baratos e tecnologicamente superiores aos produzidos pela indústria doméstica.

Apesar desses obstáculos, o Estado procurou desenvolver o setor industrial, estimulando, ainda que timidamente, o estabelecimento de indústrias básicas.

De fato, a maioria dos incentivos era oferecida para indústrias de bens de produção (cimento e aço), tendo em vista o peso que esses produtos exerciam na pauta de importação e da forte dependência que a indústria doméstica tinha em relação a esses produtos. Essas importações contribuíam para pressionar negativamente o saldo da balança comercial e, conseqüentemente, do balanço de pagamentos. Além do mais, grande parte das indústrias de bens de produção estavam diretamente ligadas ao capital estrangeiro; e para que pudessem investir na economia brasileira, seria necessária que o Estado lhes criassem a condição mínima favoráveis.

Do ponto de vista do setor industrial interno, em que pese a total ausência de uma política para o setor – sintoma claro da hegemonia cafeeira –, a entrada do capital estrangeiro contribuiria para acelerar o processo de acumulação de capital. Segundo Granziera (1997, p. 141), essa ausência de uma política industrial para o setor *“traduzia-se em vantagem para o capital estrangeiro, que, desvinculado do complexo agroexportador agora em forte expansão, podia ali investir sem entraves, dando cada vez mais substancia econômica ao mundo urbano, e origem ao aparecimento das primeiras indústrias não tradicionais, em que a do cimento é o exemplo mais eloqüente.”*

Outro fator que contribuía sem soma de dúvida para a concessão de estímulo à indústria era a queda da receita orçamentária. Em momentos de previsão orçamentários mais *“tranqüilos”*, havia mais espaços para concessões de benefícios para o desenvolvimento industrial. Quer dizer, não havia por parte do executivo muita pressão para revogar tais medidas de estímulo, principalmente daquelas que eram introduzidas nas leis da despesa orçamentária por determinados parlamentares. Estes períodos estavam associados geralmente aos momentos de maior expansão exportadora.

A receita proveniente do imposto de importação era imediatamente aumentada, uma vez que as importações eram estimuladas pelo crescimento da renda interna, em razão do aumento das exportações.

1.7 – Finanças Públicas e Política Econômica

As finanças públicas da economia brasileira na década de 1920, assim como em todo o período anterior, repousavam basicamente nos fluxos de comércio exterior, cabendo ao governo federal o poder de tributar as importações e os governos estaduais à capacidade de imposição às exportações. Em períodos de expansão exportadora, a pressão sobre o gasto público federal era intensa, quer para atender alguns de seus requisitos, ainda que indiretos, quer para suprir necessidades regionais mais urgentes, que teriam agravado no momento anterior de depressão. A impossibilidade de acumular permanentes déficits fiscais, que inevitavelmente surgiam ainda que o Estado tratasse de elevar a carga tributária, financiados com expansão de meios de pagamentos, levava à ampliação contínua do endividamento externo, possível justamente porque o crescimento das exportações facilitava a renegociação de empréstimos no exterior. Mesmo antes de chegar à crise, as finanças públicas já mostras de deteriorização, às voltas com problemas cada vez mais graves, de pagamento da dívida pública, quer em termos cambiais, quer em termos de sobrecarga orçamentária. [Aureliano (1999, p. 57 e segs.)].

Quando sobrevinha a crise, a contratação da receita ameaçava o Estado de bancarrota financeira, externa e interna. A ampliação da dívida externa era

inteiramente impossível, seja por causa da calamitosa situação financeira, seja porque a situação do balanço de pagamentos estava à beira do colapso, e o que passava à ordem do dia era, ao contrário, sua renegociação. Segundo Aureliano (1999, p. 58-59), são essas considerações que explicam porque o Estado, *“para garantir sua sobrevivência, é obrigado a refrear a expansão, a antecipar a crise e, mesmo, a aprofundá-la, cortando gastos, intensificando a carga tributária e procurando ampliar sua base fiscal, tudo, é claro, com a recomendação dos banqueiros internacionais, que recomendavam sempre, nessas situações, o saneamento das finanças, para que se assegurassem, naturalmente, de que as dívidas poderiam ser honradas.”*

Mesmo com o aumento do grau de urbanização e do mercado capitalista interno, a base fiscal do governo não foi substancialmente fortalecida por impostos internos, de modo a libertar o financiamento público de sua dependência do exterior. Esse insucesso do imposto ao consumo ou do imposto de renda como fontes alternativas de receitas federais não podem ser atribuídas de maneira simplista à oligarquia cafeeira e ao capital estrangeiro. A oligarquia agrário-exportadora seria afetada muito mais por imposto de base patrimonial ou se lhe fosse retirado o imposto de exportação, medida que, obviamente, não estiveram nunca nas cogitações dos sucessivos governos da República. Entretanto, desde seu início, tanto o imposto de renda quanto o imposto de consumo foram contemplados. No entanto, foram incapazes de fornecer ao Estado uma fonte de receita que fortalecesse financeiramente. [Aureliano (1999, p. 58 e segs.)].

Apesar da indústria ter crescido, este crescimento deu-se de forma desordenada, desarticulada por falta de uma política industrial que permitisse ao capital industrial desenvolver-se de forma independente do capital exportador cafeeiro, de tal

modo que repousasse sobre este a dinâmica da economia brasileira. A ausência de um parque industrial mais integrado e suficientemente capaz de crescer por suas próprias forças, não permitia que se aprofundasse, sobre si, o imposto do consumo. Este recaiu de forma esporádica sobre apenas alguns setores da indústria têxtil – setores estes cujo crescimento deu-se de tal forma que já poderia ser dispensada de qualquer forma de protecionismo.

Os impostos somente se revelaram frutíferos quando a base da massa urbana se expandiu o suficiente para arcar com o custo da carga tributária. Nunca os setores das classes dominantes ou da pequena burguesia rural e urbana serviram de base ou se submeteram de bom grado ao aumento da carga tributária interna. Deste modo, sem um avanço decisivo da acumulação industrial, que permitisse a formação de um amplo proletariado urbano, de um “*terciário funcional*” com base no trabalho assalariado e de uma crescente burocracia de pequenos funcionários, não existiam condições objetivas que permitissem ao governo central criar uma base fiscal urbana suficientemente, e libertar-se de sua dependência financeira do comércio exterior. [Aureliano (1999, p. 59)].

O aumento da carga fiscal interna deu-se, espasmodicamente, mediante expedientes de emergência, com a subida das alíquotas e diversificação das taxas, que eram utilizadas como paliativos para o agravamento do déficit público, particularmente em períodos de dificuldades do comércio exterior. Somente no governo de Vargas, mais acentuadamente com o emergir do Estado Novo, isto é, como o emergir de uma nova fase do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, é que procedeu a sucessivos incrementos da receita tributária interna. A partir de 1937, os impostos à importação diminuem sua participação na receita global, e os tributos sobre o consumo

e renda, além do imposto do selo, começam a se avantajarem, passando a constituir a base fiscal que, daí em diante, domina o panorama da receita pública. [Aureliano (1999, p. 59 e segs.)].

Em momentos de expansão, a subida do poder de compra das exportações reforçada pela intensificação da entrada de capitais de empréstimo e de risco, trazia pressões à valorização da taxa de câmbio. Para evitá-la, desde que acarretava simplesmente a queda das margens de lucro dos exportadores, o governo era levado a criar mecanismos de sustentação dos preços do café. Em seguida, o aumento da taxa de acumulação do capital exportador cafeeiro, que não poderia senão ser sancionada pela política monetária, na medida em que não encontrasse respaldo no crescimento da capacidade para importar, levava inevitavelmente a dificuldades cambiais crescentes, fazendo, às vezes, de instrumento de política anticíclica. No momento de crise, que as desvalorizações não eram capazes de deter, nada mais restava ao Estado senão por em prática uma política econômica ortodoxa, fiscal e monetária, que não só aceitasse a queda do nível de emprego, como a acentuasse, para obter um equilíbrio fiscal e externo. À medida que a receita das exportações fosse subindo, impulsionada pelo aumento do volume exportado e, talvez, por ligeira subida dos preços internacionais, a situação cambial ia se desafogando, surgindo uma tendência à valorização da taxa de câmbio, tão mais incoercível se houvesse sido obtida a renegociação da dívida externa. [Aureliano (1999, p. 60)].

Isso explica porque o Estado, nos anos 20, se encontrou na contingência de utilizar as desvalorizações cambiais, mesmo quando a receita das exportações ainda era crescente e, portanto, de aumentar, simultaneamente, os lucros cafeeiros, a tarifa *ad valorem* e a proteção à indústria. Por outro lado, foi obrigado a

revalorizar o câmbio, sob pressão do acúmulo dos compromissos externos e da renegociação da dívida pública, apesar da queda violenta dos preços internacionais do café, jogando por terra, ao mesmo tempo, a precária rentabilidade do complexo cafeeiro e o protecionismo à indústria.

1.8 – Política Econômica e Incentivos à Indústria

As exportações brasileiras, após a queda que teve no período da Primeira Guerra Mundial, voltaram novamente a crescer, sobretudo em 1919 e meados de 1920. As importações também cresceram, mas o fizeram mais acentuadamente quando as vendas ao exterior já davam mostras claras de arrefecimento. Em consequência, a balança comercial, crescentemente superavitária ao longo de 1919 e nos três primeiros meses de 1920, começou a apresentar déficits crescentes, acompanhada de acentuada perda de valor do mil-réis.¹⁸

A situação favorável no comércio exterior brasileiro foi provocada, em grande parte, pelo crescimento da economia norte-americana, maior importadora do café brasileiro. Além disso, tem papel importante nesse quadro positivo o aumento dos preços internacionais do café, causado principalmente pela quebra da safra de 1918-1919, atingida por uma forte geada. Com saldos comerciais positivos, houve apreciação cambial, o que explica, em parte, o crescimento das importações. A valorização do mil-réis, originária da melhora da posição externa, responde parcialmente pelo aumento das

¹⁸ As receitas de exportações de café caem de 73 milhões de libras, em 1919, para apenas 53 milhões, em 1920, afetando drasticamente o saldo da balança comercial, uma vez que as importações, pressionadas pela acumulação industrial, cresciam firmemente [Cf. Aureliano (1999; p. 63)].

compras externas. Entretanto, no momento em que as exportações começaram a perder fôlego, a moeda também passou a perder seu valor mais acentuadamente. Mas as importações não foram imediatamente afetadas por essa desvalorização, dificultando, portanto, o ajuste no balanço de pagamentos quando as exportações começam a declinar no final de 1920.

A queda nas exportações foi causada pela recessão econômica mundial, principalmente da economia norte-americana, já que eles, como já foi dito, eram os maiores compradores do café brasileiro e, sendo o café o produto de maior dinamismo para exportação, afetava rapidamente as contas externas do país. Além do mais, as safras para 1920-1921 se apresentavam extremamente promissoras, o que traria conseqüências ainda piores à precária situação das contas externas brasileira. O próprio balanço de pagamentos apresentava situação complicada em virtude das remessas compulsórias de capitais, isso sem contar com a procura cada vez maior por câmbio em razão da queda do mil-réis.

Essa queda do valor do mil-réis, associada à diminuição das importações, apresentava-se como um problema para as contas públicas, já que a principal receita do governo federal era constituída pelo imposto sobre importações. Esta estava deprimida justamente pela desvalorização do mil-réis e a evidente ligação entre o choque externo adverso e o desequilíbrio interno. Ademais, este era reforçado pela importância do café na geração da renda nacional. Por outro lado, a desvalorização do câmbio contribuía para aumentar as receitas com as exportações de café, além de reforçar o equilíbrio externo.

Além da queda na receita federal, proveniente da desvalorização cambial, esta implicava inflação, queda no salário real e pressão sobre os custos de

empresas extremamente dependentes das exportações. Esse quadro recessivo foi aprofundado ainda pela sobreacumulação industrial, numa situação de aperto monetário, visto que o sistema bancário atuava com encaixes relativamente elevados e era extremamente restritivo na concessão de créditos. O déficit no balanço de pagamentos, por sua vez, também contribuía para enxugar a liquidez no mercado.

O aprofundamento da crise, no final de 1920, provocada pela queda dos preços do café no mercado internacional, exigia a intervenção imediata da política econômica. A maior preocupação da política econômica, naquele momento, era por em prática o plano de reforma bancária que o governo federal havia prometido. Mas não restava, no entanto, muitas opções, ao não ser por em prática uma nova política de defesa do café, já que o setor cafeeiro era responsável pelo equilíbrio interno e externo da economia brasileira. A renda auferida pelas exportações do café havia caído, entre 1919 e 1929, em torno de 20 milhões de libras esterlinas.

Os produtores de café pressionavam por uma política de defesa financiada por expansão monetária. Alegavam que as flutuações da demanda internacional significavam ganhos para os especuladores e importadores, em detrimento dos produtores nacionais. As emissões, por sua vez, se faziam necessárias por causa das dificuldades em conseguir qualquer empréstimo externo, devido às dificuldades cambiais e orçamentárias existentes, levando-se em conta, ademais, a estada de iliquidez no mercado internacional de capitais. Alguns políticos eram contrários às emissões ¹⁹, alegando que estas ativariam a inflação e deprimiriam o já baixo poder de compra dos

¹⁹ Essa corrente era liderada no Congresso por Antônio Carlos de Andrada, integrada principalmente por políticos gaúchos, pernambucanos e baianos. Protestavam contra o imperialismo paulista, solicitando que a proteção, em sendo concedidas, devesse se estender a todos os demais produtos [Cf. Aureliano (1999; p. 65)].

salários, além de comprometer as finanças públicas, abaladas por sucessivos déficits desde 1914.

No final de 1920, apesar do desinteresse do governo federal, houve o acordo para o plano de defesa. O Tesouro comprometeu-se a endossar as letras do café sacadas por uma corretora, podendo o Banco do Brasil, por meio da recém-criada Carteira de Emissão e Redescontos, financiar as operações em caso de necessidade. Cabe observar que a solução encontrada revelava-se um certo descomprometimento do governo federal com a política de defesa do café, ao mesmo tempo em que evitava um confronto com os interesses da poderosa cafeicultura paulista [Saretta (1996, p. 223)]. A plano de defesa logrou atingir seus objetivos. Os preços internacionais do café não só deixaram de cair como também passaram a se elevar consideravelmente a partir do segundo semestre de 1922 ²⁰.

A política econômica, portanto, atendeu inteiramente aos interesses dos cafeicultores, que se sentiram, inclusive, com forças para propor, em outubro de 1921, a Política de Defesa Permanente do Café. Quanto aos industriais, por outro lado, não houve consenso. Além da ausência de uma política industrial, nem mesmo a reforma tarifária tão almejada foi revista, quer dizer, não do jeito que queriam os industriais. Ao contrário, ao invés de aumento de proteção, a reforma proposta pelo Ministro da Fazenda Homero Batista, em 1920-1921, previa redução. A única força exercida pela bancada dos industriais no Congresso consistiu exatamente em barrar essa proposta, que teve sua votação adiada e, mais tarde, abandonada no Senado.

No entanto, nesse contexto de extremas dificuldades orçamentárias, algumas modificações parciais foram feitas em algumas tarifas de importação, mas não

²⁰ O Rio 7, disponível em Nova York, passa de 6,4 cents a libra-peso para 8 cents.

no sentido meramente protecionista, mas como forma de aumentar a arrecadação fiscal do governo, uma vez que as importações haviam caído substancialmente. A indústria doméstica era, assim, indiretamente beneficiada por essas elevações parciais.

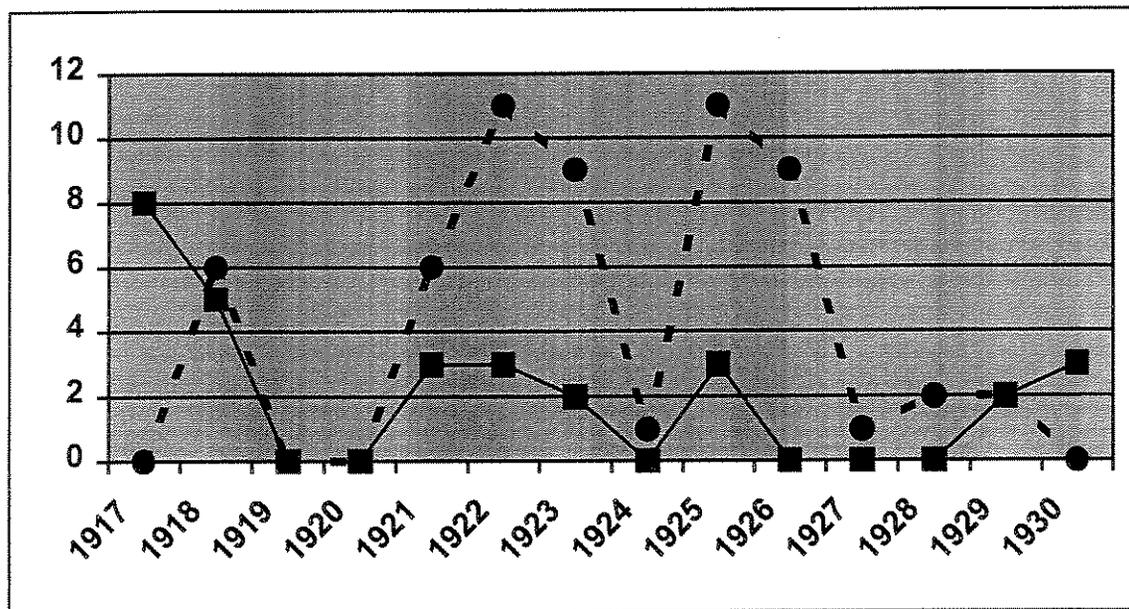
A queda nas importações, resultante tanto do aumento parcial nas tarifas quanto da desvalorização cambial ou da recessão econômica internacional, não era tão prejudicial ao país, pelo menos no curto prazo, tendo em vista que no ramo de bens de consumo, ainda que incipiente, grande parte dos importados tinha similar produzido domesticamente. Assim que a situação fiscal melhorava, resultante tanto do aumento das exportações e das importações, assim como da entrada de capital externo, a pressão interna por parte dos importadores e de outros interesses que viam nessas medidas uma política protecionista, esses aumentos nas tarifas de importação eram, na maioria dos casos, imediatamente revogados pelo executivo.

Entre 1917 e 1918, vários aumentos parciais nas tarifas foram concedidos, principalmente para aqueles produtos cuja produção haviam aumentado no período do conflito. Na maioria dos casos, tratava-se de uma forma de recuperar as receitas perdidas com a diminuição das importações no período do conflito. Não se tratava de aumentos de cunho explicitamente protecionistas, uma vez que a maioria desses aumentos parciais recaía sobre produtos cuja produção era quase que inteiramente inexistente ou incipiente como, por exemplo, produtos químicos. Além disso, das poucas indústrias que fabricavam produtos químicos, estas dependiam, em grande parte, da matéria-prima importada. Tendo em vista a queda da produção doméstica de indústrias que dependiam desses produtos, e a retomada em grande escala, aumentos foram concedidos, não apenas como forma de diminuir essas importações em massa, ainda mais quando as exportações de café se encontravam reduzidas, por causa

da guerra, mas também como forma de recompor as margens de receitas do Estado, perdidas nesse período.

Tabela 03

Legislação de Incentivos à Indústria, 1917-1930



Fonte: Tabelas 5.1 e 5.3. In: Versiani (1987; p. 84- 91); texto, em Suzigan (1986, capítulos II e III).

■ Refere-se à aumentos de tarifas de importação.

● A linha tracejada indica os incentivos fiscais, tais como isenções de impostos de importação e de impostos federais por vários anos, fretes reduzidos nas estradas de ferro e empresas de navegação da União, subsídios, apoio à pesquisa, empréstimos governamentais de longo prazo, etc.

Com a retomada das condições normais de comércio internacional, principalmente entre em 1919 e os seis primeiros meses de 1920, ainda mais quando as exportações iniciaram a recuperação, muitas dessas elevações nas tarifas foram revogadas pelo governo, cedendo a pressões do comércio importador e de outros interesses antiprotecionistas. Contribuiu para isso, ainda, a retomada dos empréstimos

externos. Com a recuperação dos preços do café no comércio internacional, no final de 1921, aliada à expectativa de uma safra em menores proporções para o ano seguinte, permitiu ao governo federal obter um empréstimo de 5,5 milhões de libras esterlinas em maio de 1922. Os preços do café subiram consideravelmente por força da recuperação da economia mundial, bem como em consequência da acentuada queda na produção.

O panorama externo da economia brasileira melhorou sensivelmente com a entrada de capital externo contribuindo para obter uma queda mais vertiginosa do mil-réis, no entanto, no plano doméstico, as dificuldades continuavam. Na tentativa de conter o aumento do déficit, o governo federal, através do Tesouro, se viu obrigado a emitir títulos de curto prazo. A política monetária expansionista significou um acréscimo da ordem de 31,8% no estoque de moeda e de 12,8% na base monetária, que explicam, em parte, a taxa de crescimento do produto – da ordem de 7,8%_m – em 1922.

Os incentivos fiscais do governo também sofreram uma forte oscilação no período, acompanhando sempre os momentos de maior folga no orçamento governamental. As dificuldades fiscais de 1920-1921, causados pela recessão econômica mundial, fizeram com que fossem revogados muitos dos incentivos concedidos à indústria no final do período, e posterior ao conflito, sobretudo os empréstimos governamentais e as isenções de tarifas de importação, principalmente para aquelas indústrias que tiveram uma atuação positiva no período. Com a retomada das condições normais de comércio exterior, do aumento da entrada de capital externo e das exportações de café, houve uma melhora na situação cambial do país, retomando-se novamente as concessões de incentivos. Contribuiu para isso também a política de

expansão monetária, aumentando, assim, os empréstimos governamentais para determinados setores da indústria.

Em 1922, a economia brasileira, ainda que o desequilíbrio nas contas públicas tendesse a continuar, já dava sinais de melhora. Além da relativa liberalização da política monetária, teve efeito estimulante sobre as taxas de crescimento a política de valorização do café e os efeitos da queda da taxa de câmbio sobre a atividade doméstica. Dessa forma, a política de defesa do café minorou os efeitos da recessão mundial sobre a renda da economia, enquanto que a desvalorização cambial, ao elevar os preços em mil-réis dos importados, protegeu e estimulou a produção interna de alguns produtos. Além desses fatores, foram ainda extremamente importantes os aumentos do crédito e do desequilíbrio nas contas públicas.²¹

Em 1923, já na administração de Arthur Bernardes, foi posto em prática uma política monetária contracionista, com acentuada redução da base monetária. O redesconto do Banco do Brasil foi drasticamente reduzido (particularmente no que se refere a títulos públicos). Isso se deveu, em grande parte, a interrupção da entrada de capitais, ainda mais com uma inflação interna cada vez mais crescente, em boa medida por causa da liberalização da política monetária. Além disso, devido à situação desesperadora das contas públicas, o governo se viu obrigado a proceder a severos cortes nos gastos públicos que, associados a uma melhora dos níveis

²¹ O aumento do crédito deveu-se sobretudo às operações da Carteira de Redesconto que possibilitaram ao próprio sistema bancário nacional aumentar a confiança nas operações e diminuir seus elevados encaixes e, portanto, aumentar a concessão de empréstimos. A expansão das operações bancária era uma das propostas da reforma bancária, e minorava os efeitos da grande sazonalidade existente na oferta creditícia. Entretanto, a expressiva expansão monetária estava associada ao déficit público, que foi financiado pelo Banco do Brasil mediante desconto pela Carteira de títulos do Tesouro. O desequilíbrio era originário da política de valorização e do aumento inesperado das despesas públicas decorrentes da queda da arrecadação do imposto de importação, além de certa falta de disciplina fiscal [Cf. Saretta (1996; p. 225)].

de produto e aumento de impostos, logrou diminuir o déficit real em 25% dos níveis do ano anterior.

O mil-réis valorizou-se externamente, tendo a cotação da libra esterlina caído de 53,4 mil-réis, no último trimestre de 1923, para 31,6 mil-réis, no terceiro trimestre de 1926. [Versiani (1987, p. 42)].

O plano de estabilização implementado pelo governo repercutiu pesadamente sobre a atividade produtiva; a taxa de crescimento do produto foi de 1,4%, em 1924, e nula no ano seguinte, sendo expressivo o número de falências.

Apesar da queda no ritmo de crescimento da atividade econômica, os investimentos na indústria aumentaram consideravelmente entre 1924 e 1926, sendo crescente até 1929, embora com uma pequena queda em 1927 e 1928. Além dos estímulos proporcionados pela valorização da taxa de câmbio decorrente da política contracionista, a indústria contou com uma série de incentivos governamentais, principalmente as de bens de produção, em 1925 e 1926.

No final de 1926, a situação favorável do balanço de pagamentos, causada pelos altos preços do café, e pelo forte influxo de capitais externos, induziu o governo de Washington Luís a empreender a volta ao padrão-ouro. Foram postas em circulação novas notas de mil-réis conversíveis em ouro, ou em divisas conversíveis, mediante uma nova taxa de paridade, ou seja, de 40,7 mil-réis por uma libra. Essa taxa representava uma considerável desvalorização do mil-réis, em comparação com o câmbio médio vigente em 1926, que era de 33,6 mil-réis por uma libra. Em consequência disso, e dada também à ampla oferta de divisas estrangeiras, a demanda pelo mil-réis conversível, em troca de divisas, foi bastante alta em 1927-1928. Dessa forma, a situação anterior de aperto creditício foi muito aliviada; a taxa de câmbio

manteve-se estável até 1928, a um nível mais baixo que antes, e a oferta de dinheiro foi ampliada. Em vista disso, tanto os cafeicultores quanto os industriais foram amplamente beneficiados pela estabilidade do câmbio.

A partir de 1927, dada às condições favoráveis do mercado de café, em que os recursos externos garantiam a operação do novo programa de ajuda ao setor cafeeiro, sob comando do instituto paulista, retoma-se a implementação de uma política monetária mais liberada. A renda interna cresceu 10,8%, em 1927, chegando a se expandir 11,5%, em 1928.

Mesmo diante desse quadro virtuoso, a economia não se encontrava em bases sólidas, pois era extremamente dependente de dois fatores fora do controle da política econômica, e que estavam associados. O preço do café e os fluxos positivos de recursos internacionais estavam correlacionados; o crescimento da renda gerada pelas exportações contribuía para atrair capital externo, seja por empréstimos, seja em investimento estrangeiro direto. Tanto as medidas de estímulo à indústria quanto à política de valorização do café dependiam destes mesmos recursos em moeda estrangeira.

Além do mais, ao aumentarem as exportações, as importações também se expandiam, mas não se revertiam no mesmo ritmo quando diminuía a renda das vendas externas. Assim, evidenciando um desequilíbrio no balanço comercial e financiando o padrão ouro, pressões quase que automáticas sobre o crédito e sobre a atividade econômica eram inevitáveis. Em vista disso, o setor industrial, considerado como uma atividade econômica de segunda classe, era primordialmente afetado, sendo as concessões de estímulo imediatamente revogadas.



2

Estado, Política de Apoio à Indústria e Industrialização nos Anos 30

2.1 – Introdução

Conforme descrito na literatura econômica brasileira, é a partir dos anos 30 que o Estado passou a participar mais ativamente do processo de desenvolvimento industrial. Isso em decorrência da crise de 1929, que afetou tremendamente o comércio exterior brasileiro. Com a crise que se estabeleceu no setor cafeeiro, até então o setor dinâmico da economia, o Estado passou a privilegiar o mercado interno, onde a indústria teve papel preponderante. Nesse sentido, várias medidas de políticas foram tomadas com o propósito de promover a industrialização do

país, como restrições às importações menos essenciais, estimulando, em contrapartida, aquelas mais essenciais; proibição de importação de máquinas e equipamentos para as indústrias em estado de superprodução, estimulando, por outro lado, aquelas necessárias para a implantação de indústrias básicas, principalmente da indústria pesada de meios de produção, entre outros. Além da reformulação das políticas econômica e comercial, o Estado criou também vários órgãos, conselhos e instituições visando dar suporte técnico e financeiro para o desenvolvimento do setor industrial.

2.2 – A Recessão Econômica dos Anos 30, a Política de Apoio à Indústria e Industrialização

Os efeitos da crise do café, em 1929, e da depressão econômica mundial dos anos subseqüentes contribuíram fortemente para a bancarrota do modelo primário-exportador. O dinamismo da economia passou então a ser determinado por forças que privilegiavam o mercado interno e, dentre estas, a indústria teve papel preponderante. A partir de então, alterava-se o centro dinâmico da economia, que passava a ser voltado “*para dentro*”.

A estagnação da atividade econômica, provocada, em grande parte, pela forte queda dos preços do café, fez com que o Estado percebesse as dificuldades em se depender de apenas um único setor dinâmico. Era preciso desenvolver outras atividades econômicas que garantissem à economia crescer independentemente do comércio exterior; era necessário fortalecer o mercado interno, tornando as indústrias

menos dependente da renda e das divisas cambiais geradas pela economia cafeeira; era preciso fortalecer as fontes de receita do Estado, etc.

O imposto de importação ainda constituía, até meados da década, a maior fonte de receita do governo federal; mas, neste momento de crise exportadora, onde a capacidade de importar era tão dependente das exportações, principalmente do café, era necessário diminuí-la e reservar boa parte das divisas cambiais para pagamento da dívida pública externa. No entanto, a limitação das importações em grande escala provocava, naturalmente, a queda da receita tributária federal. A alternativa, neste caso, uma vez que era imprescindível racionar despesas em divisas cambiais, ainda mais com a quase completa interrupção da entrada de capitais e da forte queda nos preços do café, seria aumentar o imposto sobre o consumo de produtos industrializados, o que exigia do Estado, em contrapartida, estimular a expansão do incipiente parque industrial brasileiro.

A maior parte do imposto de consumo recaía sobre a indústria de bens de consumo assalariado, principalmente têxtil e alimentos, que se encontravam plenamente estabelecidas. Mas sua expansão encontrava-se atrelada às condições do mercado interno, ou seja, para continuar seu processo de crescimento e modernização, dependia da criação e ampliação do mercado consumidor doméstico e, segundo, das divisas cambiais necessárias para importar máquinas e equipamentos industriais ²². Havia ainda a necessidade de se racionar despesas em divisas cambiais para usos mais essenciais. Uma forma de expandir o crescimento dessas indústrias, sem depender do setor cafeeiro, seria complementar o parque industrial brasileiro. Em outras palavras, era

²² No caso das importações de máquinas e equipamentos industriais, estas dependiam ainda, e muito, das divisas cambiais geradas pelo setor agrícola-exportador, ainda mais num momento de recessão econômica mundial.

necessário implantar a indústria pesada de meios de produção para que a reprodução ampliada do capital pudesse se fazer endogenamente.

A aquisição de máquinas e equipamentos para implantar o departamento pesado de meios de produção esbarrava, também, entre outros fatores, na capacidade para importar. Primeiro, devido à escassez de divisas cambiais e, segundo, porque a tecnologia necessária para implantar a indústria pesada de meios de produção não estava disponível nos principais mercados industriais, uma vez que estes se encontravam em um processo de extrema concentração e monopolização de capitais.²³

Tendo em vista a necessidade de se racionar despesas em divisas cambiais, o governo federal impôs limites as importações de máquinas e equipamentos para as indústrias de bens de consumo leves²⁴, principalmente para aquelas em estado de superprodução, em prol daquelas mais essenciais, principalmente para o estabelecimento de indústrias básicas, como cimento e siderurgia. O governo atendia, assim, um duplo objetivo: primeiro, reservava boa parte das divisas para a compra de máquinas e equipamentos para o estabelecimento de indústrias básicas e, segundo, diminuía a diferenciação estrutural entre os setores de bens de consumo e de bens de produção, com o estabelecimento da indústria leve de meios de produção.

²³ Cf. Cardoso de Mello (1998) e Aureliano (1999).

²⁴ Essa política, que vigorou entre 1931 e 1937, ocorreu, em parte, a pedido dos próprios industriais, que consideravam estarem essas indústrias com excesso de capacidade de produção [Decreto nº 19.739, de 07/03/1931]. Esse setor era composto principalmente pelas indústrias consideradas tradicionais, como as têxteis, roupas e calçados, fósforos, chapéus, açúcar e papel. Em algumas dessas indústrias, mesmo com a restrição imposta às importações de máquinas e equipamentos industriais parece não ter desestimulado seus investimentos, como as de papel e pasta de celulose e alguns setores da indústria têxtil. No entanto, quando essa legislação expirou, em março de 1937, as importações de máquinas e equipamentos aumentaram consideravelmente, especialmente nas indústrias têxteis e de calçados. No final de 1939, entretanto, essas importações de máquinas e equipamentos industriais já estavam novamente afetadas pelo início da guerra mundial, e teve início a uma nova fase de declínio nos investimentos [Suzigan (1986)].

Ao contrário do que pensam alguns ²⁵, essa medida de política não penalizada o desenvolvimento da indústria de bens de consumo, pois esta tinha sua expansão limitada exatamente em consequência da ausência do departamento pesado de meios de produção, ou seja, a reprodução industrial estava presa ainda à capacidade para importar gerada pelo setor exportador. Além disso, essa indústria estava protegida da acirrada concorrência externa pelos sistemas de controles cambiais e restrições às importações menos essenciais – isso sem contar com a desvalorização cambial.

O estabelecimento da indústria de base contribuía, por um lado, para garantir a reprodução interna de parte do capital constante industrial e, por outro, a autonomia do capital industrial frente à demanda criada pelo capital cafeeiro. Em outras palavras, a indústria gerava agora sua própria demanda. Mas a estagnação da renda da economia, causada pela forte queda nos preços do café, ou mesmo a ampliação do mercado interno, que também era proporcionado pelo café, não desestimularia o estabelecimento do setor de bens de produção, uma vez que este necessitava da expansão das indústrias que demandam seus bens? Este seria o caso se o Estado não tivesse intercedido diretamente em todos os setores produtivos, criando demanda para a indústria doméstica, quer seja através dos gastos públicos, quer sejam pelas políticas de defesa do café e de substituição de importações.

O primeiro fator de impulsão ao setor industrial foi proporcionado pela implementação da nova política cafeeira, que proporcionou a manutenção da renda

²⁵ Alguns autores, como Vilela e Suzigan (1975), por exemplo, tem considerado um verdadeiro absurdo essa política de limitação de Vargas, por entenderem que o excesso de produção havia sido causado pelo retraimento da procura, efeito natural da fase de depressão; e mais, de que essa proibição tenha sido prorrogada até março de 1937, uma vez que a produção interna de equipamentos era ainda muito insignificante em relação às necessidades da indústria. Só não entenderam o verdadeiro objetivo dessa política. Uma vez que a importação de bens de capital era imprescindível para a instalação da indústria de bens de produção, havia a necessidade, para isso, de se obter divisas com as exportações. Mas o setor exportador de café, por sua vez, encontrava-se em seu momento de pior crise. Daí a necessidade de se racionar divisas, reservando boa parte para a importação de máquinas e equipamentos para a implantação da indústria de bens de produção.

para produtos industrializados internos. Várias medidas foram adotadas para tentar resolver o problema do café, entre as quais, podem ser citadas: retirada, estocagem e posterior destruição de parte do excedente de produção do mercado; criação de novos impostos sobre a exportação, pelos Estados exportadores, e o plantio de novos cafezais, cujo principal objetivo era recuperar os preços do café no mercado externo. O país dependia, ainda, e muito, das exportações de café, pois necessitava de recursos externos para equilibrar o balanço de pagamento.

Um segundo fator foi dado pelo aumento dos gastos públicos, principalmente para financiar os gastos com a Revolução Constitucionalista de 1932 e a forte seca que atingiu o Nordeste brasileiro, provocando uma elevação nos meios de pagamentos. A despesa federal aumentou cerca de 40%, em 1932, em termos correntes, gerando um déficit orçamentário de nada menos de 1.164 mil contos. É claro que a expansão monetária nesse ano não se deveu apenas a esses fatores, como também a outras despesas inadiáveis ²⁶. Isso contribuiu para elevar o consumo interno, gerando demanda para os produtos industrializados domésticos, uma vez que os produtos similares importados foram drasticamente reduzidos pelos controles cambiais e pela desvalorização do mil-réis, resultado, em parte, da fuga de capitais. Essas medidas criaram demanda para a indústria, que passou a crescer independentemente do capital cafeeiro.

A manutenção da renda da econômica contribuiu para que a indústria brasileira pudesse crescer, no período pós-depressão, apoiada, diga-se de passagem, na

²⁶ Contribuíram ainda para elevação da base monetária, neste período, a criação da Caixa de Mobilização Bancária, no Banco do Brasil, com a função de prestador de última instância, e a emissão de moedas para financiar a retenção de estoques e a destruição do excedente de produção pelo Departamento Nacional do Café. Essa segunda medida foi tornada em dezembro de 1935 na forma de uma nova regulamentação da Carteira de Redescontos, que passou a ter um novo teto global de 300 mil contos, independente do teto de 600 mil contos concedido ao Departamento Nacional do Café [Cf. Villela e Suzigan (1975; p. 165)].

própria demanda, impulsionada, inicialmente, pelas políticas de fomento seguidas conscientemente pelo Estado.²⁷

Com a expansão e recuperação da produção industrial ocorrendo de forma autônoma em relação ao capital cafeeiro, percebeu o Estado que valia a pena investir nesse setor, ainda mais quando seu crescimento criava um efeito multiplicador sobre toda a atividade econômica, tendo em vista o dinamismo do setor. E deve-se levar em conta que essa rápida recuperação ocorreu em consequência da queda das importações concorrentes, resultado, em grande parte, do próprio sistema de controle cambial e das restrições às importações. Mas a expansão da indústria dependia ainda da capacidade para importar da economia. Daí a preocupação em estimular as exportações, e não apenas de café, mas também outros produtos exportáveis, como algodão e cacau.

O Estado procurou, primeiramente, avançar o processo de substituição de importações. De fato, entre 1931 e 1937, várias medidas de políticas comerciais foram adotadas para desestimular as importações em grande escala, entre elas, a monopolização do sistema de controle cambial, pelo Banco do Brasil, e as restrições às importações menos essenciais. Por outro lado, procurou estimular aquelas mais essenciais, como combustíveis e lubrificantes, para não prejudicar o desenvolvimento industrial (será visto mais adiante). O objetivo era tornar a economia brasileira menos dependente do setor externo. Daí a preocupação com o desenvolvimento e autonomia do setor industrial. Somente a industrialização do país permitiria fazê-lo, por ser um setor

²⁷ No início da depressão, seria correto afirmar que a recuperação ocorreu devido às políticas de fomento seguidas inconscientemente pelo Estado. De fato, a política de defesa do café não visava estimular a demanda interna para produtos industrializados, mas sim evitar a perda de reservas de exportação. Os gastos do governo, inicialmente, foram resultado da política de financiamento do programa de ajuda ao setor cafeeiro, apenas nos primeiros anos da depressão, quando a atenção do Estado ainda estava voltada para o setor exportador.

dinâmico e diversificado. O novo governo sabia que haveria maiores possibilidades de geração de riqueza internamente expandindo-se o setor industrial.

O governo procurou desenvolver o mercado interno. Isso era uma condição *sine qua non* para promover o desenvolvimento industrial, era preciso expandir o mercado consumidor interno e, simultaneamente, o mercado produtor. A indústria de bens de consumo necessitava disso, pois, tendo em vista que anteriormente sua expansão e modernização dependiam das condições criadas pela economia cafeeira, ampliar o mercado consumidor doméstico contribuiria para que a mesma pudesse crescer independentemente do capital cafeeiro.

A política de administração da escassez de divisas, como as restrições impostas às importações menos essenciais e o controle de divisas, por exemplo, pôde ser implementada porque o governo tinha consciência de que a indústria doméstica de bens de consumo assalariado tinha plenas condições de atender as necessidades da demanda interna, anteriormente satisfeita por importações. Isso porque já existia, nesta década, um parque industrial relativamente formado, tendo em vista a diversificação da indústria de bens de consumo leves e a diferenciação da estrutura industrial iniciada na década anterior.²⁸

A rápida recuperação da produção da indústria de bens de consumo assalariado, ainda em pleno período de depressão, foi provocada principalmente pelas medidas de estímulo oferecidas, conscientemente, pelo Estado, que limitou as importações concorrentes. A necessidade de se racionar despesas em divisas cambiais foi o impulso inicial para a adoção dessa medida de política, mas não foi inconsciente, como afirma Furtado (1986), pois, deve ser levado em conta que havia um parque

²⁸ Ver, a respeito da diversificação da produção da indústria de bens de consumo e da diferenciação da indústria de bens de produção, com o surgimento das pequenas indústrias do cimento e do aço, Aureliano (1999), Cardoso de Mello (1998) e Cano (1998).

industrial minimamente formado para responder as exigências da demanda interna por produtos industrializados; segundo, porque o governo tinha consciência de que não mais poderia depender de apenas um único setor dinâmico.

A política econômica adotada no novo governo não estava voltada exclusivamente para atender os interesses da economia cafeeira, muito menos foi implementada com esse propósito. Visava, não há dúvida, estimular as exportações, mas não se segue daí que ela trilhava a cartilha da cafeicultura. Esta procurava também estimular outros produtos exportáveis, como cacau e algodão. Enquanto que a participação do algodão aumentava gradualmente na pauta de exportação, a do café, por sua vez, diminuía.²⁹

O governo procurou atender todos os interesses em jogo na econômica, independentemente de classes ou de fração de classes dominantes. Isso porque, atendê-los, significava, em contrapartida, atingir seus próprios interesses. Como diz Aureliano (1999, p. 103):

“O período 1930/37 pode, com rigor, ser pensado como um momento de crise política aberta, de crise de hegemonia no sentido mais preciso, na medida em que nenhuma classe ou fração de classe logra tornar-se hegemônica, sucedendo a burguesia cafeeira (...). Neste quadro de crise, o Estado – a burocracia estatal – pode atuar com um certo grau de autonomia ante os interesses em disputa. (...), é a disputa, ainda entre as oligarquias, pelo controle do Estado, não conquistado por nenhuma delas, dada sua impotência em redefinir as alianças a nova conjuntura. Ao nível do jogo presente de interesses, a ação do Estado se faz de modo contraditório, como que respondendo concomitantemente aos interesses de distintos grupos”

Atuando dessa forma, com certa autonomia em relação aos interesses das classes, o Estado procurou desenvolver o mercado interno, com o objetivo de tornar

²⁹ Os dados disponíveis mostram que entre os anos 1925-1929, a participação do café no valor total das exportações brasileiras era de 71,7% e, do algodão, de apenas 2,1%. No período 1935-1939, a participação do café caiu para 47,1% e a do algodão aumentou para 18,6%. [Cf. Villela e Suzigan (1975; p. 185-187)].

a economia menos dependente do setor externo. Havia, no entanto, uma atenção especial em relação à indústria. Esta, não há dúvida, passou a ser a prioridade do Estado.

A desvalorização cambial tornou-se um forte mecanismo de proteção à produção industrial, pois tendia a encarecer os preços em mil-réis dos produtos importados. Mas isso não acabaria por prejudicar o próprio desenvolvimento industrial, uma vez que, para muitos produtos, a matéria-prima era importada? E a importação de máquinas e equipamentos para a implementação do parque industrial, principalmente da indústria pesada de meios de produção, não seria prejudicada? É claro que foram igualmente afetadas pela desvalorização cambial, mas nesses casos, não podemos nos esquecer que havia, por outro lado, incentivos fiscais, como isenções de impostos de importação para máquinas e equipamentos (ainda não produzidos internamente) e de impostos federais, o que contribuiu para amenizar, um pouco, os efeitos da desvalorização cambial.

O Estado procurou criar as condições necessárias para que o processo de industrialização pudesse se fazer endogenamente. Uma de suas metas estava centrada, naturalmente, no fortalecimento do mercado interno. Os dados disponíveis mostram que aumentou consideravelmente a presença do Estado na economia, sobretudo no processo de desenvolvimento industrial ³⁰.

Se a indústria foi assim tão amplamente beneficiada, então por que não se implantou a indústria pesada de meios de produção? Por que a industrialização permaneceu restringida? Não se pode negar a intenção do Estado em industrializar o país. Mas não se implantou a indústria pesada de meios de produção não por falta de

³⁰ Favorecendo todos os distintos interesses, mas atuando de forma independente, o Estado iniciou um amplo projeto de transformação, tanto em sua estrutura como nos campos político, econômico e social [ver, especialmente, os trabalhos de Aureliano (1980) e Draibe (1985)].

interesse do Estado, mas devido às dificuldades de importação de máquinas e equipamentos mais complexos para implantar a indústria pesada de meios de produção; uma, porque, para que pudesse importar, era necessário obter receita com as exportações, que se encontrava em crise; e outra, porque o nascimento tardio da indústria pesada implicava numa descontinuidade tecnológica muito mais drástica, uma vez que se requeriam agora, desde o início, gigantescas economias de escala, maciço volume do investimento inicial e tecnologia altamente sofisticada, praticamente não disponível no mercado internacional, pois que controlada pelas grandes empresas oligopolistas dos países industrializados [Cardoso de Mello (1998, p. 118-119)].

A tecnologia disponível, ainda que fosse considerada bastante complexa em relação ao desenvolvimento do capitalismo doméstico, não se adequava à estrutura do parque industrial brasileiro. Quer dizer, não por ser tão complexa, mas sim ultrapassada. Ou melhor, não se adequava ao capitalismo brasileiro por causa da diferença estrutural existente entre as indústrias de bens de consumo leves e de bens de produção. A primeira se encontrava em uma fase de desenvolvimento bem mais adiantada que a segunda, e para que se pudesse encurtar essa diferença, seria necessária a importação de máquinas e equipamentos tecnologicamente mais complexos para acelerar o desenvolvimento da indústria de bens de produção. E como esta não estava disponível no mercado, a solução encontrada foi “*segurar*” a expansão da indústria de bens de consumo e, ao mesmo tempo, complementar a indústria de bens de produção com a tecnologia disponível.

O padrão de acumulação industrial impunha limites objetivos à ação econômica do Estado. E fazia, por um lado, ao manter restrita sua capacidade de apropriação, espelhada num poder financeiro amparado por frágeis alicerces tributários,

por outro, ao impedir que o Estado dispusesse de uma parcela considerável da capacidade para importar, ao ocupá-la com a operação e expansão da indústria leve, numa situação em que eram reduzidas as possibilidades de financiamento externo. [Cardoso de Mello (1998, p.121)].

Apesar da ausência do departamento pesado de meios de produção, houve industrialização, porque a dinâmica da acumulação passou a se assentar na produção industrial interna. Cardoso de Mello (1998, p. 117) explica, com clareza, esse novo padrão de acumulação:

“Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial.”

A implantação da indústria pesada de meios de produção dependia de praticamente dois fatores fundamentais: primeiro, da disponibilidade tecnológica externa necessária e, segundo, da capacidade para importar máquinas e equipamentos gerado pelo setor exportador cafeeiro. Esse segundo fator levou o Estado, mais adiante, a assumir completamente o controle do programa de ajuda ao setor cafeeiro, pelo fato de que este não estava sendo bem sucedido nas mãos dos cafeicultores. Procurou retirar do mercado o excedente de produção como forma de estabilizar os preços do produto, mas não de garantir a lucratividade dos cafeicultores.

A estabilização dos preços do café era necessária porque os preços baixos do café no mercado internacional diminuiriam a receita de exportação, mesmo tendo o volume exportado se mantido praticamente constante. Um exemplo claro pode

ser verificado pela queda do saldo comercial no período da depressão, que caiu não apenas em virtude da pequena redução do volume exportado, muito menos devido o aumento do volume importado, uma vez que este foi drasticamente reduzido pelo sistema de controle cambial e pelas restrições às importações menos essenciais, mas principalmente pela queda nos preços externos do café. [Abreu (1999, p. 79)].

A política comercial do governo, ao mesmo tempo em que procurou racionar despesas em divisas cambiais, para dar maior disciplinamento aos serviços da dívida pública externa, deu atenção especial também ao setor industrial, reservando-lhe boa parte destas divisas para a compra de máquinas e equipamentos industriais mais modernos – quando possível, é claro. Isso aconteceu mesmo no caso de certas indústrias de bens de consumo leves, onde lhes foram impostas restrições às importações de máquinas e equipamentos.

Portanto, diferentemente dos anos 20, o Estado passou a atuar mais diretamente no processo de desenvolvimento industrial, sendo os incentivos fiscais oferecidos ao setor industrial como um todo. Além dos incentivos oferecidos pelas políticas econômicas e comerciais, foram criados diversos órgãos, conselhos e instituições estatais voltados para dar maior suporte técnico e financeiro ao setor, dentre as quais se destacam: os Departamentos Nacionais de Seguros Privados e de Produção Mineral; o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional; as Comissões do Plano Siderúrgico Nacional, Têxtil, de Combustíveis e Lubrificantes, de Ferrovias, do Vale do Rio Doce, da Indústria de Material Elétrico e, ainda, os Conselhos Nacionais do Petróleo, Águas e Energia Elétrica, Minas e Metalurgia, de Comércio Exterior e de Economia e Finanças; etc.

A maior preocupação do Estado, entre 1931 e 1937, era promover a industrialização por substituição de importações e, ao mesmo tempo, diminuir a diferenciação estrutural entre as indústrias de bens de consumo leves e de bens de produção. E o fez exatamente “*segurando a expansão desenfreada*” da indústria de bens de consumo leves, estimulando, em contrapartida, o desenvolvimento das indústrias básicas. Após 1937, uma vez que este processo já se encontrava praticamente realizado, o Estado passou a se preocupar com o estabelecimento da indústria pesada de meios de produção, ou seja, com a indústria siderúrgica, sendo a Companhia Siderúrgica Nacional o marco dessa nova etapa.

2.3 – Políticas Monetária e Fiscal Expansionistas e de Defesa do Café e a Superação da Crise

A política de defesa do café não estava sendo bem sucedida nas mãos dos cafeicultores ³¹, levando o Estado – primeiro com a criação do Conselho Nacional do Café, em maio de 1931, e depois, com a criação do Departamento Nacional do Café, em fevereiro de 1933 – a intervir diretamente no mesmo. Segundo Villela e Suzigan (1975, p. 176), “*a entrada do Governo Federal no programa de ajuda ao setor cafeeiro, que até então era liderado por São Paulo, tornou, pois, necessária uma base institucional mais forte e centralizadora, que foi o Conselho Nacional do Café*”.

³¹ Um exemplo disso é a continua queda dos preços do café, em razão das constantes safras recordes. É claro que alguém poderia discordar afirmando que se não tivesse sido bem sucedida, não haveria safras recordes! Mas é exatamente por isso que não foi bem sucedida; as safras recordes são resultados de falhas, de falta de controle. A produção era muito superior à demanda, e por isso os preços caíram tanto, ajudados pela recessão econômica mundial.

Se o governo não oferecesse qualquer proteção à economia cafeeira, a depressão interna atingiria níveis insuportáveis. Os recursos necessários para implementar o novo programa de ajuda ao setor cafeeiro foram obtidos dentro do próprio setor. Isso porque os mercados financeiros internacionais estavam praticamente desestabilizados em consequência da recessão econômica mundial do início da década. Neste clima recessivo, dificilmente o Brasil conseguiria obter empréstimos externos, ainda mais quando, muitas vezes, era dado como garantia aos credores privados internacionais o café mantido nos estoques reguladores. E este, por sua vez, não valia praticamente nada neste período.

A intervenção estatal no setor garantia a continuidade da empresa cafeeira, mantendo, indiretamente, o nível de emprego em diversos setores e, conseqüentemente, a procura interna. O apoio do Estado no programa de ajuda ao setor cafeeiro se fazia necessário não apenas em consequência do excesso de produção, mas também porque os produtores continuavam expandindo as plantações. A solução encontrada foi retirar do mercado o excedente de produção, como forma de equilibrar a oferta e a procura no mercado. Por um lado, como não havia a possibilidade de obter crédito no exterior para financiar a obtenção de novos estoques, o governo procurou desestimular a produção através da imposição de taxas sobre o plantio de novos cafezais. Os impostos cobrados sobre as exportações, por sua vez, constituíam parte dos recursos internos utilizados na compra e destruição do excedente de produção.

A política adotada pelo governo proporcionou as condições mínimas para a economia brasileira continuar funcionando, porquanto, ao garantir preços mínimos de compra, remuneradores para a grande maioria dos produtores, estava-se na realidade, mantendo o nível de emprego na economia exportadora e, indiretamente, nos

setores produtivos ligados ao mercado interno. Ao evitar-se uma contração de grandes proporções na renda monetária do setor exportador, reduziam-se proporcionalmente os efeitos do multiplicador de desemprego sobre os demais setores da economia.

Alguns autores acreditam que a compra de café pelo governo, para posterior destruição, *“não tinha a intenção de manter o nível da procura agregada nacional, mas simplesmente a de tomar uma medida em defesa da cafeicultura ameaçada pelo colapso”*³². Na verdade, a intervenção estatal no programa de ajuda ao setor cafeeiro foi apenas o suficiente para evitar sua bancarrota definitiva³³, mantendo-se, assim, a capacidade para importar da economia, sobretudo máquinas e equipamentos, acelerando, dessa forma, o processo de industrialização.³⁴

A compra dos estoques excedentes de café e sua posterior destruição não foram ainda suficientes para enfrentar os efeitos da depressão, já que a manutenção da renda interna provocava uma pressão sobre as importações, acentuando a tendência ao desequilíbrio das contas externas. A solução encontrada foi reprimir as importações em grande escala, beneficiando-se, em contrapartida, a produção para o mercado interno, que passou a oferecer, pela primeira vez, maiores oportunidades de investimentos que o setor agrícola-exportador.³⁵

³² Cf. Bresser Pereira apud Mendonça e Pires (2002, p. 206).

³³ De fato, a participação estatal no programa de ajuda ao setor cafeeiro foi decrescente nesta década, como mostram os créditos do Banco do Brasil ao Departamento Nacional do Café. Estes caíram de 737 mil contos em 1934, para 635 mil em 1936, e praticamente desapareceram em 1937, quando o Estado deixou definitivamente de interferir no setor.

³⁴ O governo, é claro, por mais que apoiasse a industrialização, não poderia deixar de dispensar tratamento especial à agricultura de exportação, principalmente do café, cacau e do algodão, mormente pelo papel que esses produtos desempenhavam na geração dos recursos necessários ao desenvolvimento industrial. Por outro lado, a sustentação dos preços contribuía para manter todos os preços agrícolas, estimulando as atividades primárias, tão importantes para o país.

³⁵ O fato da produção de café durante longo tempo ter apresentado alta lucratividade em relação às demais culturas, principalmente em virtude dos esquemas de valorização sucessivamente adotados, fez com que a diversificação da agricultura brasileira, especialmente a paulista, fosse adiada. Apenas em ocasiões de crise no setor cafeeiro foi possível a outras culturas prosperarem. Os capitais antes investidos

A política de defesa do café, por outro lado, acabou se transformando em uma importante fonte de estímulo à produção da indústria doméstica. No início da depressão, logicamente, o volume de meios de pagamentos foi drasticamente reduzido por causa do processo de fuga de capitais, formando, em consequência disso, uma grande poupança em moeda nacional. No entanto, a partir de 1931, essa tendência contracionista foi revertida com a adoção de políticas monetária e fiscal expansionistas, principalmente com a emissão de moedas para financiar o novo programa de ajuda ao setor cafeeiro.

Tabela 04

Receitas e Despesas Federais Orçadas e Executadas, 1929-1939

(em milhões de cruzeiros correntes)

Anos	Orçamento			Execução Orçamentária		
	Receita	Despesa	Saldo ou Déficit	Receita	Despesa	Saldo ou Déficit
1929	2.210	2.144	66	2.395	2.225	170
1930	2.365	3.020	-655	1.674	2.510	-836
1931	2.670	2.452	218	1.752	2.046	-294
1932	2.242	2.217	25	1.695	2.859	-1.164
1933	2.125	2.101	24	2.036	2.392	-296
1934	2.086	2.355	-269	2.518	3.050	-532
1935	2.169	2.691	-522	2.723	2.872	-149
1936	2.537	2.893	-326	3.127	3.226	-99
1937	3.218	3.726	-508	3.462	4.143	-681
1938	3.824	3.875	-51	3.880	4.735	-855
1939	4.070	4.065	-5	4.297	4.850	-553

Fonte: Abreu (1999, p. 99).

no setor passaram, em grande medida, a ser aplicados em outras atividades agrícolas ligadas à exportação, sobretudo no cultivo do algodão.

O aumento considerável do volume de meios de pagamentos, em 1932, ocorreu em virtude da emissão de moedas para financiar os gastos com a Revolução Constitucionalista e pela necessidade de se auxiliar o Nordeste, atingido por forte seca. Isso contribuiu para estimular o consumo de produtos industrializados domesticamente, uma vez que as importações de bens de consumo haviam sido praticamente reduzidas em virtude das políticas de controles cambiais e de importações.

Se não fossem os gastos do governo, a renda da economia, que anteriormente era gerada principalmente pelas exportações de café, teria caído ainda mais drasticamente, tendo em vista a forte queda dos preços do café. Os gastos do governo passam, então, a constituir grande parte da renda da economia, estimulando, dessa forma, a demanda por produtos industrializados domesticamente, substituindo, em parte, a renda gerada pela economia cafeeira. A indústria, por sua vez, passou a crescer, em consequência disso, independentemente do capital exportador cafeeiro.

As políticas expansionistas prosseguem até o final da década.

“Os déficits realizados, mesmo em anos “tranqüilos” como em 1931 e 1933, nunca estiveram abaixo de 12% da despesa realizada. Além disso, os déficits realizados, com exceção de 1931, decorreram mais de subestimação da despesa do que de superestimação da receita. Basear-se nos déficits relativamente “pequenos” de 1931 e 1933 para provar que a política fiscal adotada era ortodoxa, como faz Peláez, é um procedimento muito duvidoso, já que os enormes déficits realizados em 1930 e 1932 devem ter imposto restrições ao tamanho do déficit nos anos “normais” imediatamente seguintes. O mesmo proponente da tese revisionista alega que em 1932 o Governo Provisório foi salvo da ortodoxia apenas pela ocorrência de uma severa seca no Nordeste e da revolução paulista, que provocaram aumento das despesas e queda nas receitas. O argumento se baseia no que “poderia ter acontecido”, e, como especulação histórica, não deve ser levado a sério. (...) Entre 1931 e 1932, a oferta de moeda se expandiu em 18%, e, com exceção de 1933, em nenhum outro ano até 1938 houve contenção monetária” [Abreu (1999, p. 98-102)].

A própria política de defesa do café, embora em escala decrescente, também era expansionista:

“(...) pelos menos 40% das receitas do programa de defesa do café entre maio de 1931 e abril de 1932 corresponderam a transferências diretas ou indiretas do governo federal. Os esforços do governo do estado de São Paulo, até maio de 1931, para sustentar os preços do café, conforme notado por Fishlow, ajudaram a manter os níveis de renda à medida que se destinavam receitas de empréstimos externos ao serviço da dívida pública externa e não ao pagamento de importações. Os impostos sobre exportações não eram mera redistribuição de recursos domésticos, já que em alguma medida recaíam sobre os consumidores estrangeiros, em especial no caso do café, cuja demanda era inelástica. Finalmente, , mesmo quando uma maior despesa é inteiramente compensada por uma maior taxaço, é possível em determinadas circunstâncias esperar um efeito expansionista sobre o nível de atividade” (Op. cit., p. 100).

Nos primeiros anos da depressão até que seria correto afirmar que realmente não havia nenhuma intenção direta da política econômica em estimular o setor industrial. Mas a partir do momento em que essas medidas passaram a estimular o crescimento do mercado interno, principalmente do setor industrial, o governo passou a privilegiá-lo. Além das políticas econômicas expansionistas, várias outras medidas foram adotadas visando estimular o desenvolvimento industrial doméstico, entre as quais, podem ser citadas: aumentos nas tarifas de importação; controle de importações de produtos similares concorrentes; estímulo às exportações de outros produtos, além do café; estímulo às importações de produtos mais essenciais, como combustíveis, lubrificantes e carvão; estímulo à importação de máquinas e equipamentos para as indústrias básicas, etc.

O crescimento da produção industrial só não foi maior, nessa década, pelo fato do governo ter limitado as importações de máquinas e equipamentos para as indústrias tradicionais, principalmente têxteis, calçados e papel e pasta de celulose, na expectativa de acelerar o estabelecimento de indústrias de bens de produção, uma vez que este necessitava racionar despesas em divisas de exportação. Por outro, estimou a aquisição de máquinas e equipamentos de segunda mão para as indústrias tradicionais, que aliado ao aproveitamento máximo da capacidade instalada, permitia maior

rentabilidade do capital, criando a possibilidade de acumulação dentro da própria indústria.

Tabela 05

Investimento Industrial, Produção Industrial, Receita de Exportações, Variáveis de Política Comercial e Estoque Real de Moeda, 1919-1939

Anos	1919-1929	1930-1932	1933-1939
Investimento Industrial	18,9	-35	17,7
Produção Industrial	2,4	1,1	11,2
Receita de Exportação	10,5	-10,9	-6,6
Preço Real das Importações	-7,7	-12,9	2,9
Taxa de Câmbio*	7,4	18,5	5,3
Custo Real das Importações	-5,2	13,9	2,3
Estoque Real de Moeda**	5,8	9,4	6,8

Fonte: Suzigan (1984; p. 523); Villela e Suzigan (1973; p. 192 e 194).

* Taxas de crescimento calculadas com um ano de defasagem

** Expressa em mil-réis por libra esterlina (dólar norte-americano após dezembro de 1931). Assim, uma variação negativa corresponde a uma valorização cambial.

É preciso levar em conta ainda que muitas das máquinas e equipamentos simples utilizadas pelas indústrias de bens de consumo (indústria alimentícia, indústria de artigos higiene e limpeza, perfumaria, indústria farmacêutica, indústria de metalurgia simples, etc.) já podiam ser fabricados internamente, em muitos casos, dispensando, inclusive, importações correspondentes. Isso foi possível por causa do grande investimento realizado nas indústrias metal-mecânicas e do estabelecimento de várias indústrias de bens de produção. Dessa forma, em 1935 a produção industrial brasileira já era 27% maior do que a de 1929 e 90% maior do que a de 1925. Entre 1920

e 1929 foram criados 4.697 estabelecimentos indústrias contra 12.232 no decênio seguinte. [Mendonça e Pires (2002, p. 208)].

A recuperação da economia brasileira acabou sendo singularmente rápida em comparação à experiência internacional. Esse fato se deveu às políticas adotadas pelo novo governo. No entanto, alguns autores acreditam que os aumentos do saldo comercial e do déficit orçamentário, associado à redução das receitas de tarifas de importação, foram provocados por fatores externos, não relacionados à política do governo. Esse seria o caso se a contração das importações tivesse sido autônoma, mas não o foi. Ao contrário, pois o aumento do saldo comercial resultou da introdução pelo governo de um sistema de controle cambial que discriminava contra importações não-essenciais, com o objetivo de gerar divisas suficientes para o pagamento do serviço da dívida externa e manter a capacidade de importar da economia, sobretudo produtos essenciais.

O desempenho da balança comercial demonstra o esforço do governo brasileiro em manter o poder de compra no exterior, a despeito da grande depreciação dos termos nominais de troca. Isso se deve ao fato de que os produtos exportados tenderam a declinar de forma mais acentuada que os preços dos bens importados:

Tabela 06

Brasil: Balança Comercial, 1929-1939

Ano	(Cr\$ Bilhões)		Volume 1929= 100	
	Exportação	Importação	Exportação	Importação
1929	3,86	3,53	100	100
1930	2,91	2,34	106	62
1931	3,4	1,88	118	45
1932	2,54	1,52	92	41
1933	2,82	2,17	116	56
1934	3,46	2,5	125	61
1935	4,41	3,86	133	61
1936	4,9	4,27	148	63
1937	5,09	5,31	149	75
1938	5,1	5,2	175	68
1939	5,62	4,79	187	65

Fonte: Mendonça e Pires (2002, p. 209).

A rápida recuperação ocorreu ainda em consequência do maior aproveitamento dos recursos pré-existentes, tanto em terras como em mão-de-obra, levando ao aumento da produtividade como ponto de partida para a acumulação. Por outro lado, a alta dos preços do produto importado proporcionou o estabelecimento de um novo patamar para os preços dos artigos produzidos internamente, incentivando o processo de substituição de importações.

A arrecadação tributária reduziu-se drasticamente no período da depressão, devido principalmente à queda das importações, decorrentes dos controles de importações e da desvalorização cambial, uma vez que o imposto de importação era a principal fonte de receita tributária do governo federal. À medida que o mercado interno crescia, devido, em grande parte, a expansão industrial, aumentava, simultaneamente, a participação do imposto sobre o consumo de produtos industrializados na arrecadação

tributária federal, fato que só se tornou possível por causa da diversificação e da consolidação da indústria como setor dinâmico da economia, em substituição ao setor cafeeiro. A base fiscal passou então a se assentar na expansão industrial. No final da década, quando o país já era auto-suficiente na produção dos principais bens de consumo leves e de parte dos bens de capital, os impostos do consumo e do selo se tornaram as principais fontes de receita tributárias.

2.4 – Mudanças nas Variáveis de Política Comercial e Incentivos à Indústria

O rápido processo de exaustão das reservas cambiais, causados, em grande parte, pela depressão, levou o governo de Washington Luis a decretar, em outubro de 1930, o monopólio das operações cambiais pelo Banco do Brasil. Mesmo com a extinção do monopólio cambial, um mês depois, na ocasião da Revolução, os bancos ficaram submetidos à instrução de estabelecer um rígido controle das divisas, que poderiam ser vendidas apenas para pagamentos de importações essenciais, ficando proibidas operações de mercado futuro, entre outras restrições. A Caixa de Estabilização também foi fechada nesse mesmo período, pondo fim à política de estabilização.

Entre o fim de 1930 e meados de 1931, o novo governo foi forçado também, por falta de cobertura cambial, a decretar sucessivas moratórias da dívida em moeda estrangeira. No começo de 1931, as dificuldades cambiais foram temporariamente atenuadas com a obtenção de um novo empréstimo externo. Em setembro, no entanto, a situação voltou a piorar e, como consequência, tanto o

pagamento de juros como os fundos de amortização relativos à dívida foram suspensos. Mais adiante, o governo, que havia extinguido o monopólio das operações cambiais, foi obrigado a reintroduzi-lo.

O monopólio das compras de câmbio de exportadores e as vendas de câmbio pelo Banco do Brasil eram regulados por um sistema de prioridades, tais como o serviço da dívida e compras oficiais, importações essenciais, pequenas remessas para manutenção pessoal no exterior e determinadas remessas de juros e dividendos sobre capital estrangeiro. Esse sistema atuou no sentido de desestimular as importações menos essenciais, favorecendo, desse modo, a produção industrial internamente. Por outro lado, porém, deu prioridade às importações essenciais, como petróleo, carvão, bens de capital e produtos químicos. A finalidade dos controles cambiais era estabelecer uma taxa de câmbio fixa e racionar a oferta de câmbio criada pelas exportações, de modo a equilibrar receitas e despesas. Esse sistema permaneceu basicamente inalterado até o começo de 1934.

Entre o início de 1935 e o final de 1937, governo federal introduziu uma taxa de câmbio diferenciada para estimular as exportações não-tradicionais, primeiro pelo Banco do Brasil e depois pelo Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), através da suspensão parcial ou total das obrigações de recolher 35% das receitas cambiais de exportação à taxa de câmbio oficial. Isso se aplicava a sementes de mamona, alguns couros e carnes, castanhas-do-pará, frutas cítricas e bananas. A medida foi provocada pela situação difícil criada em 1935, quando o crescimento das importações, causado por uma política tarifária mais liberal, não foi contrabalanceada por um crescimento das exportações. [Cf. Abreu (1999, p. 148)].

Tabela 07

Comércio Exterior, Serviço da Dívida Pública Externa e Cobertura Cambial

Disponível, 1933-1939

(em milhões de libras)

Anos	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
1 – Exportações FOB (1)	52,8	58,0	55,0	64,5	70,2	60,3	68,8
2 – Importações CIF (2)	41,5	41,9	45,9	46,7	66,9	60,2	58,8
3 – Balança Comercial (3=1-2)	11,3	16,1	9,1	17,8	3,3	0,1	10,0
4 – Serviço da Dívida Pública Externa (4)	11,9	12,6	7,5	7,9	8,5	0,0	0,0
5 – Entrada Relativa de Novos Empréstimos (5)	5,7	5,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6 – Entrada Líquida Relativa à Dívida Pública Externa (6+5-4)	-6,2	-7,1	-7,5	-7,9	-8,5	0,0	0,0
7 – Serviço da Dívida como % da Entrada Total Comercial (7=4/3.100)	05,3	78,3	82,4	44,4	57,6	0,0	0,0
8 – Serviço da Dívida como % Disponível de Dividas (8=4/3+5)	70,0	58,3	82,4	44,4	57,6	0,0	0,0
9 – Cobertura Cambial (9=3+6)	5,1	9,0	1,6	9,9	-5,2	0,1	10,0

Fonte: Tabela 4.2. In: Abreu (1999, p. 149). Vários anos.

Em 1936, por outro lado, as exportações se expandem rapidamente, em grande parte, devido o aumento do algodão na pauta de exportações, enquanto que as importações se mantêm praticamente estáveis, no que contribuiu para atenuar um pouco os efeitos da queda no preço do café sobre as relações de trocas. O acúmulo de reservas em moedas estrangeiras levou o governo a implementar uma política de vendas maciças de divisas destinadas ao fortalecimento do mil-réis. Isso se devia a uma expectativa do governo em aumentar a confiança dos investidores estrangeiros, atraindo divisas em moeda estrangeira para o pagamento de dívidas. A entrada de capital externo, causada pelo aumento das exportações, uma vez que as importações

praticamente não aumentaram, e da retomada dos investimentos e financiamentos externos, provocou a valorização do mil-réis.

Em meados de 1937, em grande parte por causa da valorização cambial, as importações começaram a crescer rapidamente. As exportações também cresceram, mas o fizeram em um ritmo bem inferior aos das importações, resultando, dessa forma, numa considerável redução do saldo da balança comercial.³⁶

A crise cambial, que então se estabeleceu, levou, após o golpe de novembro, à unificação das taxas de câmbio com a taxa única muito desvalorizada, a reintrodução do sistema de controle cambial estrito e à moratória do servido da dívida pública externa, com o monopólio das operações cambiais pelo Banco do Brasil. As importações foram submetidas a controles e a distribuição de cobertura cambial passou a ser feita de acordo com a seguinte escala de prioridades: requisitos do governo (excluindo o serviço suspenso da dívida externa, mas incluindo o pagamento de atrasados comerciais); importações de bens; fretes de exportação; requisitos das empresas de serviços públicos; remessas de lucros e dividendos; outros requisitos. Todas as operações de câmbio (exceto as do governo) ficavam sujeitas a um imposto de 3%, cujas receitas constituiriam um fundo cambial.³⁷

Afirma-se que a adoção da nova política cambial era consequência direta da nova política cafeeira: a taxação das exportações de café foi drasticamente reduzida, cujo objetivo era reduzir os preços do café no mercado mundial, e a destruição de estoques de café limitada a cafés de baixa qualidade, mas o governo ainda mantinha

³⁶ A balança comercial reduziu-se a menos de 2 milhões de libras, provocando nova crise cambial.

³⁷ Decreto-Lei nº 97, de 23/12/1937. O imposto de 3% foi elevado, em junho de 1938 (Decreto Lei nº 485, 09/06/1938), para 6% para a maioria das operações de câmbio, excluindo importações e pagamento de fretes. As receitas seriam aplicadas a partir do início de 1939 ao financiamento dos gastos previstos no Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (Decreto-Lei nº 1.058, 19/01/1939) [Cf. Abreu (1999; pp. 153-153)].

em estoque uma grande proporção da safra. A mudança levou a um aumento de cerca de 40% na quantidade de café exportado em 1937-39, e a uma queda de preços de cerca de 25%; as receitas de exportação aumentaram, em contraste com as hipóteses subjacentes à política cafeeira por tantos anos.³⁸

Na realidade, a nova política cambial foi implementada com vistas a controlar o nível de certas importações, consideradas menos essenciais, permitindo apenas aquelas mais essenciais, principalmente bens de capital, uma vez que havia uma clara intenção do novo governo em acelerar o processo de industrialização. A queda das exportações, que não as de café, causada pela recessão norte-americana, contribuiu para a crise cambial, o que tornava praticamente inevitável a suspensão dos pagamentos do serviço da dívida externa. Por isso a reintrodução do sistema de controle cambial, cujo objetivo era a redução das importações menos essenciais, ainda mais quando foi reduzida a taxa do café exportado e do impacto que isso teria sobre os preços internacionais do café e sobre as receitas do governo. Assim, o controle cambial tornou-se, novamente, depois de 1937, o principal instrumento de política comercial, como fora entre 1931 e 1934.

“O eixo da nova política econômica foi, sem dúvida, a política cambial e o controle de importações. Além da desvalorização, o governo também praticou durante vários anos o monopólio do câmbio. As restrições às importações e a notável expansão da produção industrial fizeram baixar o coeficiente global de importações, de 19,8% em 1928 para 10,5%, em 1939. O país substituiu parte de suas antigas importações, cuja pauta já mostrava participação nem menor dos bens de consumo e um gradativo aumento dos bens de capital, dos combustíveis e lubrificantes.” [Cano (apud Mendonça e Pires, 2002, p. 229)].

O bom desempenho da economia brasileira pode ser verificado pela evolução do comércio exterior:

³⁸ Para maiores detalhes a respeito da política cambial, no período em questão, ver, a respeito, Abreu (1999).

Tabela 08

Brasil: Comércio Exterior, 1929-1939

Ano	(Cr\$ Bilhões)		Volume 1929= 100		Participação no PIB (%)	
	Exportação	Importação	Exportação	Importação	Exp. + Imp.	Termos Nominais de Troca
1929	3,86	3,53	100	100	22.70	100.0
1930	2,91	2,34	106	62	19.30	171.0
1931	3,4	1,88	118	45	21.80	262.2
1932	2,54	1,52	92	41	15.90	224.4
1933	2,82	2,17	116	56	18.30	207.1
1934	3,46	2,5	125	61	20.60	204.9
1935	4,41	3,86	133	61	24.20	218.0
1936	4,9	4,27	148	63	23.60	234.9
1937	5,09	5,31	149	75	23.40	198.7
1938	5,1	5,2	175	68	21.50	257.4
1939	5,62	4,79	187	65	21.10	287.7

Fonte: Mendonça e Pires (2002, p. 230).

Os anos 30 caracterizaram-se, portanto, por um constante agravamento na relação de trocas, o qual afetou adversamente a economia, reduzindo a renda do setor exportador, causado não apenas pela diminuição do volume exportado, mas principalmente por causa da queda nos preços do café, e o poder de compra das exportações. A perda de divisas de exportação, por outro lado, afetava drasticamente a capacidade de importar, especialmente bens de capital. Daí a necessidade de constantes desvalorizações cambiais, assim como de controle de mercado de divisas. Com a proteção à produção industrial, bem como a renda gerada pelas políticas monetária e fiscal expansionistas, a economia adentra uma nova e mais avançada fase do processo de industrialização, onde a dinâmica da acumulação de capital passa a assentar na expansão industrial. Esse novo processo de acumulação de capital tem, além de outras

causas, nas desvalorizações da taxa de câmbio e nas restrições quantitativas um efetivo sistema de proteção.

2.5 – Política Tarifária e Produção Interna

Além da desvalorização do mil-réis, do sistema de controle cambial e das restrições às importações menos essenciais, a indústria contou ainda com proteção tarifária. Ao contrário da década anterior, em que ainda vigorava a tarifa de 1900, e cujo aumento era às vezes concedido por meio de leis orçamentárias, a partir de 1931, por outro lado, foram feitas revisões mais abrangentes na lei das tarifas alfandegárias, em muitos casos, com aumentos, de fato, protecionistas³⁹, tendo em vista a rápida expansão da produção industrial doméstica.

Aumentos foram concedidos para praticamente todos os setores da indústria, principalmente para bens de consumo leves. Não se tratava apenas de medidas fiscais, como anteriormente, onde o governo federal procurava, de todas as formas, aumentar sua arrecadação tributária. Em certos casos, pode-se dizer que o déficit orçamentário poderia ser facilmente financiado pelo déficit do balanço de pagamentos, tendo em vista a rápida fuga de capitais. O que o governo necessitava, neste caso, não era de moeda nacional, mas sim estrangeira, uma vez que havia compromissos externos para serem honrados.

Na década de 1930, mesmo com o aumento geral nas pautas das tarifas alfandegárias, ainda se discute se havia ou não uma intenção protecionista da

³⁹ A nova tarifa geral introduzida a partir de 1931 era cerca de 25% mais alta que a anterior, enquanto a tarifa mínima ficou praticamente inalterada [Decreto nº 20.980, de 08/09/1931].

tarifa. Esse trabalho, no entanto, não pretende repousar sobre essa questão, mas apenas mostrar que isso contribuiu para estimular a produção industrial doméstica, e mais, que essa política foi descontinuada em relação à da década de 1920. E ainda que se considere que não havia uma intenção claramente protecionista, o fato é que houve um aumento geral nas pautas das tarifas alfandegárias, e o mais importante a ressaltar é que partiram do próprio governo, diferentemente do período anterior, onde alguns aumentos parciais foram concedidos através de leis orçamentárias, muitas vezes sem nenhum consentimento do executivo, ou por pressão política de parlamentares ligados à indústria.

A indústria têxtil, por outro lado, recebeu alguma proteção apenas a partir de 1929, quando a concorrência dos importados se tornou ainda mais acirrada, resultado, em grande parte, da corrosão da proteção tarifária, provocada pela desvalorização cambial e pela queda dos preços dos produtos importados. Não ocorreu, assim, nenhuma grande modificação nas tarifas alfandegárias em vigor. Mesmo assim, estas se constituíram, não há dúvida, em um importante mecanismo de proteção à produção industrial, ainda que moderada.

Na realidade, nos anos anteriores à depressão, houve uma redução da margem competitiva da produção doméstica, sobretudo por causa da desvalorização do mil-réis, uma vez que uma parcela crescente dos direitos de importação era cobrada com base em um mil-réis-teórico, já que os direitos específicos em mil-réis eram a regra na tarifa. Durante a década de 1920, a margem de competitividade da indústria doméstica caiu cerca de 50%, principalmente por causa do aumento dos preços domésticos e da queda dos internacionais, apesar de uma evolução ligeiramente favorável tanto do direito *ad valorem* médio quanto da taxa de câmbio. Entre 1928 e 1931, a margem de

proteção caiu mais de 70% em consequência da queda dos preços de importação, da desvalorização do mil-réis e da grande queda dos preços domésticos. No início da década de 1930, por outro lado, o aumento foi pequeno por causa da alta dos preços domésticos, provocado, em grande parte, pela desvalorização do mil-réis, e no final da década, por causa do aumento dos preços de importação. [Abreu (1999, p. 194-205)].

Contudo, os direitos de importação foram aumentados em praticamente todos os anos da década de 1930, sobretudo entre 1931 e 1934, resultando, dessa forma, em proteção ao produtor interno. Aumentos foram concedidos para praticamente todos os importados cujos produtos competiam com os produzidos domesticamente, sobretudo têxteis, cimento, etc. Apesar de reduzidos em 1935, os direitos aduaneiros ainda continuavam em níveis mais elevados que os de 1928.

os direitos tarifários sobre os bens de consumo duráveis foram menos taxados na década de 1930 que na década de 1920. Muitas matérias-primas e produtos intermediários foram taxados muito mais pesadamente na década de 1930 que antes, enquanto os direitos sobre aço processado foram, em geral, bastante reduzidos. De fato, aumentos foram concedidos para lubrificantes, gasolina, querosene, óleo combustível e diesel e carvão; com quanto que os direitos sobre bens de capital, com exceção dos automóveis e chassis de caminhão, foram em geral bastante reduzidos, como por exemplo, folhas-de-flandres, arame farpado, trilhos, cobre fundido, tubos e canos, máquinas de costura; máquinas de escrever e pás, enxadas e picaretas, em relação a 1928.

Tabela 09

Direitos *Ad Valorem* Verdadeiros Cobrados Sobre Bens de Consumo Duráveis e Intermediários, 1928-1939

Produtos	1928	1929	1931	1933 ¹	1934 ²	1935	1936	1937	1939
Cimento	53,6	---	75,9	84,3	82,6	75,3	75,1	73,4	54,0
Arame farpado	13,1	---	21,0	14,3	15,8	13,8	12,6	9,7	9,6
Arame ex. farpado	14,7	---	21,2	13,5	46,9	59,7	56,0	48,6	48,5
Folhas-de-flandres	18,8	---	26,8	24,7	18,5	11,4	11,9	10,8	10,2
Trilhos	27,5	---	15,3	31,2	27,0	18,5	18,4	16,5	12,5
Cobre fundido	22,7	---	36,0	41,2	23,2	8,6	7,4	6	5,8
Tubos e canos	46,0	---	23,1	42,4	38,6	32,2	37,4	33,4	26,0
Pás, enxadas e picaretas	11,3	---	8,1	14,3	13,3	12,4	13,1	---	11,2
Pneumáticos	30,2	---	54,3	77,6	91,6	50,0	66,7	72,0	61,1
Automóveis	22,0	---	38,5	52,4	58,3	51,3	48,8	52,7	41,9
Chassis de caminhão	24,2	---	41,6	46,9	51,3	36,9	35,6	34,4	26,6
Máquina de costura	5,3	---	5,4	4,6	6,8	5,8	5,9	6,3	5,1
Máquina de escrever	13,6	---	12,6	37,9	27,0	13,3	13,2	14,0	12,5
Gasolina	60,4	---	11,0	22,0	27,0	97,6	97,9	03,0	08,4
Lubrificantes	14,7	---	19,8	17,9	24,8	21,8	22,6	24,4	19,3
Querosene	46,9	---	67,4	62,1	56,3	41,1	45,0	48,9	68,0
Óleo combustível e diesel	13,5	---	16,0	15,8	23,1	22,5	22,5	21,1	18,1
Carvão	23,2	---	27,8	26,8	27,6	24,3	21,9	18,7	15,3
Soda cáustica	27,6	---	35,9	27,7	25,8	21,6	27,8	30,2	21,2

Fonte: Tabela 5.4 (em %). In: Abreu (1999, p. 198-199).

1) Média dos meses de junho e dezembro.

2) Média dos meses de janeiro e setembro.

As indústrias tradicionais foram largamente protegidas contra a forte concorrência estrangeira. Aumentos nas tarifas de importação foram concedidos para praticamente todos os produtos estrangeiros que concorriam com os similares nacionais, principalmente têxteis e alimentos, como mostram os dados da tabela a seguir:

Tabela 10

Direitos *Ad Valorem* Verdadeiros Cobrados Sobre Bens de Consumo, 1928-1939

Produtos	1928	1929	1931	1933 ¹	1934 ²	1935	1936	1937	1939
Peles	9,0	---	20,3	20,5	15,0	14,2	10,8	10,6	13,6
Bacalhau salgado	10,6	---	16,4	17,4	19,3	21,4	22,3	19,9	31,7
Azeite de oliva	31,0	---	52,0	44,7	38,4	31,8	32,1	26,9	28,8
Farinha de trigo	14,5	---	28,5	20,1	28,8	24,7	18,8	18,9	33,7
Trigo	8,2	---	19,0	17,6	18,5	13,9	10,2	11,4	11,4
Vinhos	62,7	---	91,7	73,2	67,9	56,1	54,0	51,5	49,8
Maltes	30,3	---	44,4	21,5	21,3	16,9	19,4	18,8	20,3
Juta	4,5	---	23,4	23,8	26,4	17,6	17,2	18,5	15,5
Fios de juta	15,8	---	20,4	63,3	65,9	45,7	45,3	48,8	39,1
Fios de lã	7,0	---	7,3	18,6	17,8	16,1	14,7	14,0	18,1
Fios de seda para tecelagem	19,8	---	33,2	39,8	47,7	33,3	32,9	32,7	20,6
Fios de algodão p tecelagem	11,3	27,3	57,1	54,8	58,3	14,5	27,6	29,7	24,2
Fios de algodão para costura	16,8	29,0	44,6	26,5	17,7	---	---	12,9	12,1
Tecidos de lã	45,7	---	09,0	91,7	87,3	55,8	63,5	60,3	52,4
Tecidos de linho	78,5	---	20,0	05,0	20,0	36,0	77,1	80,8	70,4
Tecidos de algodão crus	103,9	48,0	10,0	87,0	48,0	31,0	34,0	89,0	52,1
Tecidos de algodão lavados	104,3	94,3	16,0	76,2	49,0	82,3	79,8	73,9	69,3
Tecidos de algodão tintos e alvejados	82,5	92,0	04,0	99,1	37,0	22,0	22,0	98,0	88,0

Fonte: Tabela 5.4 (em %). In: Abreu (1999, p. 198-199).

1) Média dos meses de junho e dezembro.

2) Média dos meses de janeiro e setembro.

Ainda que se possa ponderar que não havia qualquer propósito claramente protecionista, não se pode negar que as tarifas contribuíram significativamente para aumentar a proteção à produção doméstica; ainda que abrisse, ao fixar tetos e pisos, margem para negociações internacionais, não terá rebaixado o grau de proteção concedido às indústrias. Apesar de limitada, a imposição de tarifas aduaneiras constituiu-se num dos fatores relevantes para explicar a margem competitiva da produção doméstica quando comparada aos produtos importados. É claro que o grande ganho de competitividade da produção doméstica durante os anos trinta deveu-

se, sobretudo, à desvalorização do mil-réis em 1929-1931 e, em menor grau, ao fato dos preços domésticos ter caído antes dos internacionais.

A reforma tarifária de 1934 foi a primeira modificação substancial da tarifa brasileira desde 1900 [Decreto nº 24.243, de 05/06/1934]. Fez-se um esforço para simplificar a tarifa: os direitos em ouro foram suprimidos e uma sobretaxa única de 10% substituía um grande número de sobretaxas. A tarifa tinha duas colunas: uma de alíquotas gerais e outra de alíquotas mínimas. As alíquotas mínimas – que estavam cerca de 20% abaixo das gerais – se aplicariam a países que garantissem tratamento similar às exportações brasileiras, isto é, praticamente todos os parceiros comerciais do Brasil. Em 1935 foi acrescentada uma coluna a mais, com alíquotas inferiores as mínimas, resultado de um acordo bilateral entre Brasil e Estados Unidos ⁴⁰. Resultou daí a redução de tarifas de cerca de 100 artigos importados, algumas substancialmente, sendo pelo menos 20 deles já fabricados em São Paulo. [Aureliano (1999, p. 126)].

Entre 1934 e 1935, a margem de proteção oferecida pelas tarifas foi substancialmente diminuída por causa do aumento dos preços de importação, provocada, antes de qualquer coisa, pela desvalorização do mil-réis com a adoção de uma política relativamente liberal de câmbio que reduziu a um mínimo a intervenção governamental no mercado [Abreu (1999; p. 203)]. De fato, após 1934, deixa de haver a interferência do governo na distribuição de câmbio para importações, contribuindo, dessa forma, para estimulá-las. As importações voltam novamente a crescer,

⁴⁰ Segundo Abreu, os Estados Unidos pretendiam negociar com o Brasil um acordo comercial, é possível que as tarifas de 1934 tenham sido engordadas já com vistas às futuras negociações. Ao se considerar a proteção real proporcionada pela tarifa de 1934, deve-se tomar o cuidado de levar em conta os critérios de distribuição de cobertura cambial, mas entre fevereiro de 1935 e o final de 1937 deixou de haver interferência oficial na distribuição de câmbio para importações. Assim, para este último período mais do que os anos anteriores e posteriores, o nível da tarifa é uma indicação mais fiel dos níveis de proteção (1999; p. 202).

principalmente de bens de consumo leves, o que levou o governo, a partir de 1937, a restabelecer a política de controle de divisas e de importações.

Que fatores marcam a descontinuidade entre a política tarifária seguida no período anterior e posterior à década de 1930? Antes da década de 1930, por exemplo, não havia nenhuma grande preocupação em proteger o setor industrial doméstico, uma vez que não existia, ainda, algo que se pudesse considerar como sendo um parque industrial; existiam, sim, setores industriais, sem, contudo, nenhuma ligação entre si. O único setor industrial, digno de nota, era composto basicamente por indústrias de bens de consumo assalariado, principalmente têxtil e alimentos; e na ausência de um parque industrial mais integrado, ainda mais quando essas indústrias já se encontravam plenamente estabelecidas, dependiam, para seu crescimento e modernização, da expansão do mercado interno criado pelo complexo cafeeiro.

A indústria de bens de consumo tinha diante de si tecnologias mais acessíveis, totalmente incorporadas às máquinas e equipamentos importados – isso, aliás, era condição *sine qua non* para que essa indústria pudesse enfrentar a forte concorrência do similar estrangeiro. Mas não houve uma reforma tarifária de sentido protecionista devido à influência política exercida pelos cafeicultores e importadores. Por outro lado, tendo em vista que a expansão da indústria dependia do crescimento da renda interna gerada pelo capital cafeeiro, a ausência de uma política protecionista mais eficaz acabou levando muitos empresários domésticos a investir mais pesadamente na compra de máquinas e equipamentos mais modernos, primeiro, para enfrentar a acirrada concorrência e, segundo, para melhorar a qualidade e os preços dos produtos domésticos. Caso tivesse havido uma reforma da política tarifária, de sentido protecionista, certamente que grande parte das indústrias de bens de consumo

assalariado, principalmente têxteis, atingiria estágio permanente de superprodução, dada às condições do mercado interno.

O setor de bens de produção era praticamente inexistente, ou melhor, começava a se estabelecer nesta década. Não seria viável, então, protegê-lo? Não porque a indústria nacional necessitava consideravelmente desses produtos, e como a produção doméstica era ainda muito incipiente, poderia prejudicar o desenvolvimento industrial. Seria necessário que este atingisse um certo grau de maturidade para que então pudesse receber alguma forma de proteção. É claro que, com falta de proteção, dificilmente este chegaria a sua maturidade. Mas se, por um lado, faltou uma política de proteção tarifária mais eficaz, por outro lado, não faltaram foram incentivos fiscais, como isenções de impostos de importação e de impostos federais, fretes reduzidos, subsídios e empréstimos governamentais. Por isso, muitas indústrias se implantaram nesta década, principalmente de bens de produção.

Mudanças nas tarifas de importação ocorreram, de fato, apenas a partir da década de 1930. A crise no comércio exterior brasileiro levou o Estado a adotar várias medidas de políticas para reduzir as importações em grande escala. Aumentos foram concedidos para praticamente todos os bens de consumo importados. Por um lado, pode-se se dizer que não havia nenhuma intenção protecionista nessas medidas, uma vez que seu objetivo era reduzir importações e não de proteger a indústria doméstica. Na verdade, essa política pretendia as duas coisas, ou seja, primeiro, limitar as importações menos essenciais, como forma de racionar despesas em divisas cambiais e, segundo, estimular a produção industrial doméstica, como forma de substituir essas importações.

A nova revisão tarifária tinha, diferentemente da década anterior, onde se estabeleceu uma “*aliquota de equilíbrio*”, ou seja, um valor em que não desestimulasse as importações, evitando-se assim, a queda da receita federal, e, ao mesmo tempo, não retirasse toda a proteção auferida pela indústria. Essa política sofre, assim, uma profunda descontinuidade na década de 1930, pois, o Estado não procurava exclusivamente aumentar sua arrecadação tributária via aumento de tarifas alfandegárias, mas em limitar as importações, evitando-se, em contrapartida, a perda de reservas cambiais. Sabia que poderia fazê-lo porque já existia um parque industrial minimamente formado, capaz de adaptar-se e atender as novas exigências da demanda, anteriormente satisfeita por importações. E o fez mesmo sendo o imposto de importação sua principal fonte de receita. Era necessário limitar as importações, tendo em vista que a queda nos preços do café prejudicava as relações de trocas. Isso sem contar com o rápido processo de fuga de capitais causado principalmente pela depressão.

As divisas de exportação eram imprescindíveis para manter o equilíbrio no balanço de pagamentos do país. Além de garantir o disciplinamento dos serviços da dívida pública externa, a necessidade de se recorrer a novos empréstimos e financiamentos externos exigia que este fosse alcançado. Por isso o país se preocupou, primeiramente, em não perder divisas de exportação; tornava-se necessário fazer um uso racional das mesmas, já tão escassas por causa da fuga de capitais. Para piorar a situação, a balança comercial, principal mecanismo de equilíbrio externo, estava sendo severamente pressionado pela queda nos preços do café, mesmo não tendo o volume exportado sofrido grande queda. Daí a necessidade, entre outras coisas, de se aumentar às tarifas de importação.

Além disso, a fuga de capitais formava uma poupança interna em moedas nacionais que poderiam ser utilizadas para financiar o déficit orçamentário. Por isso a menor preocupação em obter receitas em moeda nacional com a imposto de importação. O que o país necessitava, naquele momento de crise exportadora, era de divisas em moedas estrangeiras.

O Estado atingia, assim, através do aumento de tarifas, um duplo objetivo: primeiro, desestimulava as importações menos essenciais, evitando-se, em contrapartida, a perda de reservas internacionais e, segundo, estimulava o processo de substituição de importações.

A indústria doméstica, portanto, encontrava-se fortemente protegida da concorrência estrangeira, e não apenas em virtude das tarifas alfandegárias, como já se tem dito, mas também pela desvalorização do mil-réis, da política de controle cambial e de restrições as importações menos essenciais. E não eram medidas de políticas inconscientes, cuja preocupação era apenas a de racionar despesas em divisas de exportação, ou proteger o setor cafeeiro, ao contrário, havia nessas medidas uma intenção explicitamente industrializante.

A indústria de bens de consumo tinha plenas condições de se expandir e modernizar, mesmo protegida da concorrência estrangeira, porque a acumulação de capital passou a se assentar na própria demanda. Então, por que o Estado limitou a importação de máquinas e equipamentos para a expansão dessa indústria? Limitou devido à necessidade de acelerar o desenvolvimento da indústria de bens de produção, reservando-lhe boa parte das divisas de exportação para a compra de máquinas e equipamentos para sua complementação. A indústria de bens de consumo já se encontrava plenamente estabelecida e, por isso, para poder continuar a se expandir,

autonomamente, era necessário complementar o parque industrial brasileiro, limitando-se a diferença estrutural entre esses setores industriais.

Aumentos nas tarifas de importação foram concedidos para praticamente todos os produtos que concorriam com os nacionais, principalmente bens de consumo, dada a necessidade de proteger esse setor domesticamente. Os produtos mais essenciais, como combustíveis, lubrificantes e bens de capital, por exemplo, foram menos taxados, tendo em vista que não eram produzidos, em grande escala, internamente. O Estado tentava de todas as formas não prejudicar o desenvolvimento industrial, ao contrário, buscava-se estimulá-lo ao máximo, uma vez que este havia se tornado o setor dinâmico da economia, em substituição ao setor cafeeiro.

A importância adquirida pela indústria era tanta que o imposto de consumo começou a ser aumentado gradualmente, à medida que a indústria se expandia, de tal modo que, já no final da década, juntamente com o imposto do selo, tornou-se a principal fonte de receita federal. As tarifas, portanto, tornaram-se uma importante fonte de proteção, ainda que muitos discordem do seu objetivo protecionista. Se bem que a indústria já contava com outras fontes mais eficazes de proteção, como a desvalorização do mil-réis, a política de controle cambial e de restrições às importações menos essenciais.

A limitação das importações em grande escala se deve também ao fato da fuga de capitais, uma vez que estas superavam, em muito, a entrada de divisas de exportações. É claro que o volume exportado praticamente se manteve constante, mas em termos monetários, houve considerável redução devido à queda nos preços do café. Então, eram medidas fiscais e não protecionistas? Não se levarmos em conta os produtos que foram mais drasticamente discriminados, e estes recaiam exatamente sobre

aqueles que competiam com os dos setores industriais mais bem desenvolvidos, como produtos têxteis e alimentos. Os setores que começaram a se firmar nesta década também foram amplamente protegidos, como cimento, aço, química, etc.

Em relação às máquinas e equipamentos, foram exatamente as indústrias de bens de consumo leves que tiveram suas importações limitadas. Isso porque, na necessidade de se racionar despesas em divisas de exportação, fazia-se necessário complementar o parque industrial brasileiro, incentivando o estabelecimento de indústrias de base, uma vez que a indústria de bens de consumo leves já se encontrava plenamente estabelecida. Era imprescindível, para isso, acelerar o desenvolvimento das indústrias de bens de produção, ou seja, era necessário limitar a diferenciação estrutural entre as indústrias de bens de consumo e de bens de produção.

Alguns setores da indústria de bens de consumo já se encontravam tão amplamente estabelecidos que já poderiam ser dispensados de qualquer tipo de proteção. Tinha plenas condições estes de enfrentar, em situação de igualdade, a concorrência do similar estrangeiro. Tanto é que, mais adiante, muitas tarifas foram reduzidas. É claro que se tratava, em muitos casos, de acordos comerciais – ou mesmo da pressão política de financistas e banqueiros estrangeiros, que não viam com bons olhos essas medidas protecionistas, ainda mais de um país dependente de recursos externos, como o Brasil.

Mesmo que não se leve em conta à proteção das tarifas aduaneiras, uma vez que a produção industrial doméstica já estava protegida da concorrência estrangeira pelos controles cambiais, o fato é que a produção industrial, com exceção do período da depressão, cresceu consideravelmente em praticamente todo o restante da década de 1930. De fato, após cair cerca de 10% entre 1928 e 1930, e ficar estagnada

em 1931-32, a produção industrial cresceu entre 1933 e 1939 a uma taxa média anual de 10%. A produção dos setores tradicionais de bens de salário (inclusive têxteis) cresceu comparativamente menos, enquanto os setores têxtil e químico e de papel, cimento e aço e pneus tiveram crescimento anual muito superior a 10%.

A importância da produção industrial doméstica como proporção da oferta industrial total evidentemente cresceu pelo efeito conjunto de aumento da produção doméstica e de queda das importações. A preços de 1939 (isto é, tentando retratar as mudanças relativas em termos de quantidades), a participação das importações na oferta, que estava em torno de 45% no final da década de 1920, declinou drasticamente para cerca de 25% entre 1931 e 1937, caindo ainda para perto de 20% em 1938-1939 [Abreu (1999, p. 204)]. Isso se deveu ao crescimento de várias indústrias novas, que representavam os segmentos da estrutura industrial moderna da época.

A diversificação da produção industrial doméstica durante a década de 1930 levou a uma redução da importância relativa da produção de bens de consumo em favor de bens de capital e intermediários. Com exceção de bens de capital, bens de consumo duráveis e produtos elétricos intermediários, a produção doméstica respondia em 1939, em todos os ramos da indústria, por mais de 50% da oferta total (não corrigida, a preços nominais), enquanto no caso de muitos setores de bens de consumo a participação da produção doméstica superava os 90%. [Abreu (1999, p. 204-205)].

2.6 – A Política de Substituição de Importações

A substituição de importações não ocorreu por causa da depressão econômica, mas devido às mudanças nas variáveis de políticas econômica e comercial adotadas pelo novo governo. A necessidade de racionar despesas em divisas de exportação levou o governo a estabelecer controles cambiais, restringindo as importações menos essenciais. A desvalorização cambial, causada, em grande parte, pela fuga de capitais, contribuiu consideravelmente para esse processo, pois tendia a aumentar os preços dos produtos importados em mil-réis. Essas mudanças nas variáveis de políticas comerciais contribuem, assim, para estimular a produção industrial doméstica via substituição de importações.

A industrialização, portanto, não ocorre de forma autônoma, ou estimulada inconscientemente por essas políticas, que segundo muitos autores, não tinham a intenção de proteger ou estimular a indústria. Afirma-se que o principal objetivo era defender os interesses dos cafeicultores, ou seja, sua rentabilidade, o que não é verdade. Menos verdade ainda é afirmar que essas medidas de políticas procuravam apenas racionar despesas em divisas cambiais para garantir o pagamento dos serviços da dívida pública externa. Mas é verdade que foram implementadas com o objetivo de evitar uma queda ainda mais acentuada dos preços do café e realmente evitar a perda desnecessária de divisas de exportação. Muito mais verdade ainda é que tinham a intenção também de estimular a substituição de importações, ou melhor, desenvolver o processo de industrialização. Para que pudesse atingir esses objetivos, principalmente no segundo caso, era imprescindível que a produção industrial doméstica substituísse as importações, desestimuladas pelos controles cambiais. Se não

o fizesse, naturalmente que isso aprofundaria ainda mais severamente a crise econômica.

Era clara a intenção industrializante nesse novo regime, uma vez que o setor exportador cafeeiro encontrava-se em seu momento de pior crise. O Estado percebeu que não mais poderia depender de um único setor dinâmico, muito menos do comércio exterior. Esse sistema era frágil, sujeito as flutuações da demanda externa. A industrialização, por sua vez, contribuiria para tornar a economia menos dependente do setor externo, mas ela precisava ser protegida da concorrência estrangeira e, acima de tudo, estimulada. Daí a função do sistema de controle de importações.

O sistema de controle cambial tinha por principal objetivo limitar as importações menos essenciais, ou em grande escala, estimulando, em contrapartida, aquelas mais essenciais. As importações de outros bens de consumo, como têxteis, que nos anos anteriores competiam com a produção doméstica, foram mais drasticamente reduzidas, levando-se em conta, principalmente, a existência de indústrias domésticas, já ao longo do tempo estabelecidas, que produziam esses mesmos bens, ainda que a produção, em termos de qualidade, não fosse a mesma. Além do mais, por serem produtos importados em grande escala, foram reduzidos exatamente em prol de outras importações consideradas mais essenciais, especialmente de produtos ainda não produzidos internamente, ou cuja oferta era insuficiente para atender a demanda, como, por exemplo, combustíveis, lubrificantes e bens de capital. Essas últimas decresceram em virtude da proibição parcial de importação de máquinas e equipamentos para setores industriais tradicionais, principalmente para aqueles com excesso de capacidade de produção, e do declínio do nível de atividade econômica.

Além do sistema de controle cambial, contribuiu ainda para a redução das importações às desvalorizações cambiais, por tornar mais caras os preços dos produtos estrangeiros em moeda nacional. Isso, no entanto, afetou drasticamente as decisões de investimento dos industriais. Após 1932, e particularmente no final da década, houve uma redução da importância relativa das importações de bens de consumo, sobretudo alimentos e têxteis. Em contrapartida, aumentou as importações de bens de capital e de bens de consumo duráveis, resultado do desenvolvimento industrial que então se processou.

Em termos físicos, enquanto as importações de bens de consumo nunca recuperaram mais que 50% de seu nível de pico em 1928 (depois de caírem mais de 75% entre 1928 e 1931), as importações de combustíveis e lubrificantes e as de matérias-primas, depois de caírem mais de 40% entre 1928 e 1932, tenderam a retornar, no final da década, aos níveis pré-depressão. As importações de bens de capital com um todo também nunca subiram, na década de 1930, a mais de 50% de seu nível de pico em 1929, mas as importações de bens de capital industriais caíram menos dramaticamente, e ficaram em torno de 80 a 90% dos níveis pré-depressão [Abreu (1999, p. 191)]. Os dados da tabela a seguir, por exemplo, permitem uma avaliação das modificações ocorridas na composição das importações brasileiras:

Tabela 11

Perfil das Importações Brasileiras em Tonelagem (%)

Ano	Animais Vivos	Matérias-Primas	Artigos Manufaturas	Alimentos	Total
1903	1,06	53,29	12,03	33,62	100
1929	0,01	55,33	26,65	18,01	100
1939	0,01	64,66	12,67	22,66	100
1949	0,01	72,19	12,21	15,59	100

Fonte: BAER (1965, p. 46).

O aumento da participação das matérias-primas no coeficiente de importações é consequência direta do nível de crescimento da produção industrial. Produtos essenciais, como matérias-primas (ainda não produzidos internamente), que não eram tão discriminados pelos controles de importações, cresceram consideravelmente em virtude da expansão da produção industrial doméstica. E deve-se levar em conta que esse crescimento ocorreu independentemente da renda gerada pelo setor exportador, o que reforça a autonomia do setor industrial frente ao setor exportador cafeeiro. Por outro lado, em relação aos produtos acabados, sobretudo daqueles cuja importação encontrava similar no país, foram mais severamente discriminados pelos sistemas de controles de importações, no que resultou em uma drástica redução da participação desses produtos no coeficiente de importações. Isso pode ser observado pela diminuição das importações de manufaturados e alimentos.

A diversificação da indústria doméstica pode ainda ser corroborada na tabela a seguir:

Tabela 12

Distribuição por Setores da Atividade Industrial, 1919 e 1939

(% do Total)

Indústrias	1919	1939
Materiais não-metálicos	4,7	5,3
Metalurgia	4,3	7,7
Mecânica	2,0	5,8
Madeira	5,8	5,1
Mobiliário	2,0	---
Papel e correlatos	1,5	1,4
Artefatos de borracha	0,2	0,7
Couro e artefatos	2,4	1,7
Química e farmacêutica	6,0	10,4
Têxtil	28,6	22,7
Vestuário e calçados	8,6	4,9
Produtos alimentícios	22,2	22,9
Bebidas	5,9	4,5
Fumo	3,9	2,2
Editorial e gráfica	---	3,6
Diversos	1,9	1,5
Total	100	100

Fonte: Censos Industriais: 1920; 1940. In: Baer, op. cit. 46-56.

As transformações na estrutura de importações e na distribuição por setores da indústria nacional indicam, a partir de 1929, o aumento da importação de matérias-primas em detrimento de produtos acabados. Igualmente, apontam para a diminuição da participação relativa de indústrias tradicionais de bens de consumo leves (têxteis, calçados, vestuário, fumo e bebidas) e o aumento da participação de indústrias mais sofisticadas, como químico-farmacêutica, metalúrgica, minerais não-metálicos, mecânica e editorial e gráfica.

Tabela 13

Indicadores dos Níveis de Investimento na Indústria, 1926-1939

(Em milhares de toneladas métricas)

Períodos	1926-1929	1930-1932	1933-1939
Produção Aparente de Aço	22,2	24,8	65,6
Importação Aparente de Aço	435,9	164,8	311,3
Consumo Aparente de Aço	453,4	189,6	378,1
Produção Aparente de Cimento	63,1	134,6	469,7
Importação Aparente de Cimento	457,5	219,8	84,5
Consumo Aparente de Cimento	520,5	354,4	554,2
Importação de Bens de Capital	149,2	54,1	104,9

Fonte: Dados fornecidos por Peláez (1970, págs. 154 e 200) e Baer (1996, pág. 45). Vários anos.

- 1929=100

A conclusão de parte do processo de substituição de importações pode ainda ser verificado pelo aumento do consumo da produção nacional de cimento e de ferro-gusa, dois importantes bens intermediários, o que colocava diante das autoridades governamentais um problema de maior vulto, qual seja, o de criar um parque industrial para suprir as necessidades de bens de produção e de bens de consumo duráveis. Daí a limitação de importação de máquinas e equipamentos para as indústrias tradicionais, já plenamente estabelecidas, principalmente para aquelas em estado de superprodução, estimulando, em contrapartida, aquelas imprescindíveis para a instalação da indústria de bens de produção. Dessa forma, *“o Estado ia criando, expandindo a indústria existente e promovendo a diferenciação limitada dos setores de bens produção e de bens de consumo, com a instalação da indústria de bens duráveis leves.”* [Aureliano (1999, p. 100)].

As principais características do crescimento da produção industrial doméstica na década de 1930 podem ser resumidas da seguinte forma. Em primeiro, deve ser levada em conta a existência de capacidade ociosa herdada no final da década de 1920, quando os níveis de investimento industrial haviam sido bastante elevados. A maior parte dos equipamentos estava chegando no final de 1929, sendo que muitos só foram utilizados depois de 1932, quando a recuperação da produção industrial fez com que a capacidade ociosa existente fosse gradualmente absorvida. Novos investimentos também se tornaram necessários. Realmente, as importações de máquinas e equipamentos para a indústria alcançaram um pico no quinquênio 1925-1929, quando a média anual chegou aos 2,4 milhões de libras (a preços constantes de 1913) sendo o recorde absoluto observado em 1929. A média do biênio 1931-1932 seria de apenas 0,7 milhões de libras, revelando a enorme compressão imposta às importações e o clima recessivo experimentado nesse biênio ⁴¹.

Em segundo lugar, e mais importante, devido à entrada do capital estrangeiro, sobretudo nas indústrias básicas, como cimento e aço. Ademais, é preciso considerar ainda que a intensificação anterior da produção interna dos chamados artigos tradicionais encontrava-se plenamente constituídos, abrindo, dessa forma, a possibilidade do processo de substituição de importação ampliar-se, tanto assim que, já na década de 1920, foram instalados inúmeras oficinas e estabelecimentos industriais voltados para os ramos mais novos (indústria metal-mecânica), passando os ramos tradicionais a contribuir menos, em termos de percentual do valor da produção, evidenciando assim a diversificação industrial.

⁴¹ Para maiores detalhes sobre os níveis de investimento na indústria de transformação, no período, ver, a respeito, Suzigan (1986).

A instalação desse departamento de meios leves de produção contribuiu para que muitas das máquinas e equipamentos industriais anteriormente importados passassem a ser produzidas internamente, dispensando, em muitos casos, importações correspondentes. Estimulada pela concorrência, assim como pelo aumento da demanda interna, causada principalmente pelo aumento dos gastos do governo, novos investimentos são realizados no setor, principalmente a partir do segundo quinquênio da década. De fato, após a queda que apresentou no período da depressão, as importações de máquinas e equipamentos alcançam uma média de 1,8 milhões de libras no período de 1933-1937, apesar das restrições impostas às importações de máquinas e equipamentos industriais entre 1931 e 1937, e atinge seu pico no biênio 1938-1939, com uma média de 2,6 milhões de libras.

As indústrias de cimento, siderurgia e papel foram aquelas que apresentaram as maiores taxas de crescimento da produção. Essas atividades, que na realidade foram pouco afetadas pela depressão, cresceram não apenas pelo fato de serem perfeitas substitutas de importações, mas também ao fato de que sendo produtoras de matérias-primas, têm seu crescimento dependente dos acréscimos de demanda nos setores que utilizam seus produtos, aos quais também se encontravam em expansão. Além disso, sua rápida expansão estimulou a demanda por bens de capital não só domésticos, mas também importados. As importações de bens de capital para a indústria, que haviam naturalmente se retraído até 1932, retoma após 1934 níveis comparáveis aos da segunda metade da década de 1920 ⁴².

⁴² De fato, a média anual do quinquênio 1935 e 1939 chegaram aos 2,3 milhões de libras esterlinas, enquanto que no segundo quinquênio da década dos anos vinte as importações alcançaram uma média histórica de 2,4 milhões de libras esterlinas, sendo que apenas em 1929 atingiu-se o total de 2,9 milhões, a preços de 1913. No entanto, no final de 1930, tendo em vista o crescimento acelerado da produção interna de bens de capital (ainda que insignificantes), as importações de bens de capital supriam uma parcela da demanda muito menor do que no final de 1920. Mas isso não se deveu apenas às substituições de

O estabelecimento de novas indústrias de bens de produção (ainda que incipientes) fez com que uma parcela importante da demanda interna por importações de bens de capital fosse reduzida. Segundo o Censo de 1939, a indústria mecânica, que era praticamente inexistente na década de 1920, representava 1,1% da produção industrial. Neste ano, o gênero de material elétrico respondia por 0,9% do valor da produção total e o de material de transporte chegava a praticamente 3%. Somados a estes os 6,3% da metalurgia chega-se a um total de 11,3% da produção industrial com origem nas indústrias metal-mecânicas em 1939, resultado bastante expressivo para um país subdesenvolvido. [Bonelli (1996, p. 91)].

As indústrias tradicionais, sobretudo têxteis, couros e peles, também apresentaram taxas elevadas de crescimento da produção industrial. De fato, dado o peso do setor têxtil no coeficiente total, cerca de 23% da produção em 1939, um desenvolvimento menos satisfatório desse segmento teria representado sensível redução na taxa de crescimento da indústria. Parte do dinamismo dessa indústria deveu-se à demanda externa: o volume exportado aumentou de vinte vezes entre 1932 e 1939. Mesmo assim, as exportações têxteis representaram, ao final da década, uma parcela relativamente pequena da produção, o que permite dizer que boa parte do dinamismo dessa indústria deveu-se à substituição de importações. A participação das importações na oferta de produtos têxteis caiu continuamente no decorrer da década, devido principalmente ao aumento dos preços dos importados têxteis em relação aos preços dos similares domesticamente produzidos, resultado, em boa parte, das políticas de restrições as importações e de desvalorização cambial.

importações nesse ramo, como disse Bonelli, mas também ao fato de o governo ter proibido a importação desses produtos para as indústrias de bens de consumo, permitindo apenas as importações de máquinas e equipamentos para os setores mais essenciais (como, por exemplo, os de bens de produção).

A implantação da indústria de meios de produção não esbarrava nos mesmos problemas estruturais do período anterior, ou seja, indisponibilidade tecnológica, aumento do tamanho mínimo da planta requerida e investimento inicial elevado? Nesta década, a industrialização esbarrava na indisponibilidade de tecnologia para a implantação da indústria pesada de meios de produção. Aquelas tecnologias não disponíveis para a implantação da indústria de bens de produção nos anos 20 estavam agora disponíveis nos principais mercados industriais. Por isso o país se industrializou, mas diga-se de passagem, era uma “*industrialização restringida*”, tendo em vista à ausência da indústria pesada de meios de produção ⁴³.

Um outro indicador da mudança estrutural da economia após a crise iniciada em 1929, como já se tem dito, é o perfil da arrecadação tributária da União. A diminuição do comércio exterior como fonte de financiamento governamental pode ser verificada na drástica redução de arrecadação do imposto de importação. Este cedeu terreno ao imposto de renda, que taxa os rendimentos e salários gerados no seio da economia nacional. Essa tendência de contração das importações, em função da perda de dinâmica dos produtos brasileiros no mercado internacional, seria a tônica da fase posterior à Segunda Guerra Mundial.

2.7 – Aspectos da Intervenção Estatal na Economia

Paralelamente à política de defesa do café, o novo regime tratou também de reestruturar o aparelho de Estado, com vistas a centralizar todas as decisões

⁴³ Sobre a industrialização restringida, ver especialmente o trabalho de Cardoso de Mello (1998). Algumas informações também são encontradas em Aureliano (1999).

sobre política econômica. Dessa forma, vários órgãos foram criados com o propósito de amparar e controlar as diversas atividades, dentre as quais se destacam: o Departamento Nacional do Café, os Institutos do Açúcar e do Alcool, do Mate, do Pinho, do Cacau e do Sal, os Departamentos Nacionais de Seguros Privados e de Produção Mineral, as Comissões do Plano Siderúrgico Nacional, Têxtil, de Combustíveis e Lubrificantes, de Ferrovias, do Vale do Rio Doce, da Indústria de Material Elétrico e, ainda, os Conselhos Nacionais do Petróleo, Águas e Energia Elétrica, Minas e Metalurgia, de Comercio Exterior e de Economia e Finanças ⁴⁴.

Essa nova estrutura do Estado, montada pelo governo Provisório, inicialmente por meio de decretos, foi aperfeiçoada pela Constituição de 1934, assumindo sua forma definitiva a partir do golpe do Estado Novo, em 1937, que impôs uma nova constituição, de caráter acentuadamente autoritário e, em certo sentido, fascista. [Mendonça e Pires (2002, p. 210)].

A partir de então, a industrialização e o desenvolvimento econômico passaram a se fazer, conjuntamente, sob os amparos do Estado. A preocupação, naquele momento, era reduzir a dependência interna das importações de matérias-primas e das flutuações econômicas do mercado mundial. Além disso, procurava-se alterar a tradicional política de país agrário, se esforçando para utilizar, ao máximo, todas as fontes de riquezas disponíveis. Isso foi conferido pela Carta Constitucional de 1937, que reforçou consideravelmente os poderes do Presidente da República, conferindo-lhe a faculdade de governar por decretos. A oligarquia agrária, com isso, começou a perder gradativamente seus poderes diante das políticas estatais.

⁴⁴ Para maiores detalhes sobre os órgãos, conselhos e instituições criados, bem como da reformulação dos órgãos responsáveis pela implementação das políticas econômicas, na época, ver, a respeito, DRAIBE (1985).

Por outro lado, uma vez que havia um parque industrial em evidente expansão, a atenção do Estado começou a se voltar para este. Esforços foram direcionados para acelerar o desenvolvimento e a acumulação industrial. O Banco do Brasil passou a atuar como o principal instrumento de ação no campo econômico a partir da criação das Carteiras de Redescontos, de Crédito Agrícola e Industrial e de Exportação e Importação. Para as operações de financiamento rural e industrial, o Banco do Brasil poderia emitir bônus na razão direta dos empréstimos. Esses títulos rendiam a uma taxa de 5,5% ao ano, resgatáveis em prazos que variavam de um a cinco anos, e deveriam ser compulsoriamente adquiridos pelo Instituto Nacional de Previdência e pelas Caixas de Aposentadoria e Pensão. [Mendonça e Pires (2002, p. 211)].

Além de centralizar boa parte dos recursos no Banco do Brasil, para financiar a industrialização, o governo recorreu a empréstimos externos. Optou-se também pela criação de empresas públicas. As alternativas de empréstimos externos e empresa pública foram, na prática, as opções eleitas pelo governo, a par das transformações do sistema fiscal, para enfrentar o volume fantástico de capital requerido e as condições da tecnologia internacionalmente monopolizada. [Draibe (1985, p. 122)].

A ação do Estado foi decisiva para que a expansão industrial se fizesse, em primeiro lugar, porque se mostrou capaz de investir maciçamente em infraestrutura e nas indústrias de base sob sua responsabilidade, o que estimulou o investimento privado não só por lhe oferecer economias externas baratas, mas, também, por lhe gerar demanda. A ampliação do gasto público valeu-se, fundamentalmente, de formas nada ortodoxas de mobilização de recursos financeiros, uma vez que não houve qualquer modificação significativa no sistema tributário. Em segundo lugar, por causa

dos incentivos oferecidos às grandes empresas estrangeiras, no que contribuiu para acelerar o processo de acumulação de capital doméstico. Nos setores metal-mecânicos, que se instalaram, por exemplo, *“a demanda derivada da grande empresa estrangeira estimulou o surgimento, crescimento e modernização da pequena e média empresa nacional, conformando-se um oligopólio diferenciado, nucleado pela grande empresa estrangeira, como um cordão de pequenas e médias empresas nacionais, tanto fornecedoras quanto distribuidoras.”* [Cardoso de Mello (1998, p. 127-128)].

2.8 – Os Esforços do Estado para a Implantação da Indústria Siderúrgica

A década de 1930 marca ainda o início da implantação da indústria siderúrgica no Brasil. Assim, de forma efetiva, já em 1931, instalou-se no Ministério da Guerra a Comissão Nacional da Siderurgia, que iniciou a investigação do primeiro problema de relevo que se apresentava: as deficiências da oferta e de qualidade do carvão mineral nacional. Durante toda a década de 1930, em diversos órgãos públicos, como o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF) e o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), esta era uma das principais preocupações.

Esses órgãos, que funcionavam como câmaras corporativas, eram constituídas por representantes das Forças Armadas, da indústria, do comércio e da agricultura, além de técnicos do governo. Seus objetivos, conforme mencionam Mendonça e Pires (2002, p 215), consistiam em:

“(...) apresentar estudos e projetos que viabilizassem o desenvolvimento econômico. Especificamente em relação ao CFCE, este passou, a partir da implantação do Estado Novo, a cumprir um papel de agência central de planejamento do governo. Sua importância era tal que o próprio Vargas coordenava as reuniões. Decisões como a implantação da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, a reestruturação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil e o Plano Nacional de Suprimento de Eletricidade, entre outras, foram tomadas por esses organismos.”

Somente o Estado teria condições de implantar a indústria pesada de meios de produção, como verificou Aureliano (1999, p. 112-113):

“A questão siderúrgica, entendida como siderurgia pesada, do mesmo modo que, mais tarde, a do petróleo e a da química pesada, ou seja, a implantação de um setor produtor de meios de produção, requererá uma ação mais radical do Estado, para além dos horizontes dos interesses das classes e sua frações, e das possibilidades políticas e econômicas existentes no início da década de 30. Será apenas, após a superação da crise em 1937, com o Estado Novo, e refletindo também os reais requerimentos do processo de industrialização (que se inicia na recuperação da crise de 1929), que se demarcarão condições para a definição de um plano global de indústria pesada”.

É com o advento do Estado novo, a partir de 1937, que se inicia à implantação da indústria pesada de meios de produção. A vantagem de uma administração mais autoritária talvez esteja no fato de que quando o governo tem um objetivo, neste caso, benéfico para o país, ele simplesmente vai lá e o faz, independentemente de consentimentos ou interesses de certas classes.

Foram do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) as primeiras iniciativas no sentido de se concretizar a ação industrializante do Estado, sob a forma de planos globais de investimentos estatais. O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, elaborado pelo DASP, contemplavam investimentos em infra-estrutura, indústrias de base e, principalmente, no aparelhamento das Forças Armadas.

Esse plano refletia seguramente a intenção industrializante do Estado (no que dizia respeito ao fortalecimento e à independência econômica do país) e a defesa da soberania, manifesta na preocupação com o reforço das Forças Armadas. Essa vinculação entre defesa e industrialização seria acentuada pela conjuntura da Segunda Guerra Mundial, que evidenciou os problemas de defesa militar. [Draibe (1985, p. 112)].

Ainda que se diga que a maior preocupação era com a segurança nacional, a implantação da indústria siderúrgica visava, mais especificamente, a questão da independência econômica do país, como mostram Mendonça e Pires (2002, p. 215):

“Em março de 1938, foi criada uma Comissão Especial – no âmbito do CFCE, com a finalidade de apresentar estudos em relação à questão siderúrgica – composta por quadros técnicos do governo e membros das Forças Armadas. O princípio que norteou os trabalhos da Comissão foi o da “independência econômica do País” (grifo meu), a ser obtida por meio da criação de uma grande siderúrgica, sob controle do Estado e, igualmente, o estímulo à exploração dos minérios de ferro, carvão e manganês, com a industrialização dos não-ferrosos”.

O suporte técnico e financeiro para a implantação da indústria siderúrgica no Brasil foi dado pelos Estados Unidos. Com um empréstimo de 20 milhões de dólares, obtidos junto ao Eximbank, de Washington, e também com recursos internos advindos da Caixa Econômica Federal e de Institutos de Aposentadorias e Pensões, dava-se início à corrida para atingir o grande objetivo. Já a partir de 1942, com a instalação de uma nova cidade, começava a surgir a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda, marco da Industrialização brasileira.

Apesar das críticas dos setores mais conservadores, o Estado conseguiu apoio de diversos grupos privados. Inicia-se, a partir de então, uma nova fase no processo de industrialização, com a implantação da siderurgia pesada.

“É inegável que, desde meados dos anos 30 e principalmente durante o Estado Novo, inscreviam-se, na lógica de expansão do aparelho regulatório estatal e do projeto de industrialização pesada, os requerimentos de intervenção, planificação e aprofundamentos dos controles econômicos; mas a conjuntura vai até 1937 e o que se estende até 1945 – se abriu espaço à ação industrializante do estado, também não deixou de conter fortíssimos elementos de resistência à industrialização, à “nacionalização” das políticas, à intervenção e ao planejamento.” [Draibe (1985, p. 116)].

O Estado assumia assim, através da implantação da Usina de Volta Redonda, o papel de organizar unidades industriais básicas. Isso se deveu ao fato da iniciativa privada nacional não possuir os recursos ou de não se interessar por tais investimentos, uma vez que envolvia grandes riscos, assim como longos prazos de maturação. O Estado teve que fazê-lo, assumindo, inclusive, os riscos inerentes, e complementando o setor privado nacional. Assim, o próprio Estado assumiu, informalmente, algumas dessas funções, ao canalizar recursos externos e a realizar diretamente os investimentos – como ocorreu no caso da Companhia Siderúrgica Nacional, que afinal foi o único a contar com investimentos significativos, entre todos os grandes projetos.



Conclusão

Nos anos 20, apesar da ausência de uma política industrial, a presença do Estado no processo de desenvolvimento industrial aumentou consideravelmente. O estabelecimento das pequenas fábricas do cimento e do aço, por exemplo, ocorreu tendo em vista as medidas de apoio governamental.

Durante a Primeira Guerra Mundial, a escassez de matérias-primas e insumos básicos levou o governo a conceder incentivos às indústrias, nacionais ou estrangeiras, que se propusessem a produzi-los internamente. No período posterior ao conflito, por outro lado, com a expansão industrial ocorrida em decorrência do boom de inversões de máquinas e equipamentos, conseqüência dos lucros oriundos da expansão da produção no período da guerra, o Estado passou a conceder estímulo de forma mais generalizada. As indústrias mais beneficiadas foram as de bens de produção, como cimento, aço e química. As indústrias de bens de consumo assalariado também foram amplamente beneficiadas, principalmente aquelas em melhores condições.

De fato, além dos estímulos advindos das desvalorizações cambiais, da renda e das divisas cambiais geradas pelo complexo exportador cafeeiro e dos gastos públicos, a expansão e modernização industrial ocorreram, em grande parte, tendo em

vista essa legislação de incentivos, como isenção de impostos de importação de máquinas e equipamentos industriais (ainda não produzidos internamente) e isenção de impostos federais por vários anos, empréstimos governamentais, tarifas (ferroviárias e marítimas) fortemente subsidiadas para transporte de matérias-primas e bens de capital (de produção nacional ou estrangeira, desde que não tivessem produção similar no país), etc.

A maior parte dessas medidas só não logrou resultados positivos, em termos do aumento de capacidade de produção, por um lado, devido à influência exercida pelas burguesias cafeeira e importadora e, por outro, dos limites impostos pelo próprio padrão de acumulação de capital, como da existência de um mercado incipiente; da incapacidade da indústria de gerar seus próprios mercados; dependência da renda e das divisas cambiais geradas pelo complexo exportador cafeeiro; da indisponibilidade externa de máquinas e equipamentos mais modernos para implantar a indústria pesada de meios de produção; da exigência do tamanho da planta mínima e de investimento elevado, etc.

Na maioria dos casos, por serem medidas de incentivos introduzidas em leis orçamentárias, eram facilmente revogadas por pressões políticas das classes dominantes, como das burguesias cafeeira e importadora, ou pelo próprio executivo, por causa da queda de receita que causavam. As alterações nas tarifas, por exemplo, tinham mais a intenção de aumentar a receita tributária federal do que proteger a indústria. Mas, apesar disso, somente pelo fato de vigorarem por um determinado período de tempo, já que a lei orçamentária tem vigência anual, se constituíram numa importante fonte de proteção.

No caso de leis específicas, além dos problemas relacionados ao padrão de acumulação industrial, em alguns casos, não foram tão eficientes por causa da forte concorrência do similar estrangeiro, tendo em vista a ausência de uma política tarifária mais eficaz, principalmente nos momentos de valorização cambial, como em 1919-1920, 1924-1926 e 1928.

A maior preocupação do Estado, nesse período, era, em primeiro lugar, reduzir as importações em grande escala, principalmente de produtos básicos, dado o peso que estes exerciam na pauta de importações, e, segundo, ainda que timidamente, complementar o incipiente parque industrial brasileiro, acelerando o estabelecimento de indústrias básicas.

A partir do governo de Vargas, por outro lado, o Estado não só procurou estimular o processo de industrialização, como também participou diretamente do mesmo. Estimulou o processo de substituição de importações, pela imposição de limites às importações de bens de consumo leves; criou demanda para os produtos industrializados domesticamente, através da expansão dos gastos públicos; orientou e financiou seu desenvolvimento, em grande parte, pela criação de uma série de órgãos, instituições e conselhos federais. E pode fazer isso porque a indústria já não mais era tão dependente, pelo menos do lado da realização do lucro, do capital cafeeiro.

O Estado, portanto, participou mais ativamente do processo de industrialização, criou demanda para a indústria, fortaleceu o mercado interno, estimulou, primeiramente, o processo de substituição de importações e, depois, já no Estado Novo, deu início à implantação da indústria pesada de meios de produção.



Bibliografia

ABREU, Marcelo de Paiva. *O Brasil e a economia mundial (1930-1945)*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

AURELIANO, Liana Maria. *No limiar da industrialização*. 2º edição. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1999 (Coleção Teses).

BAER, Werner. *Industrialização e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1972.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil (1930-1983)*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BONELLI, Régis. *Ensaio sobre política econômica e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: SENAI/DN, 1996.

CAMARGO, Aspásia (org.). *O golpe silencioso: as origens da república corporativa*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989.

CANO, Wilson. Base e superestrutura em São Paulo: 1886-1929. In: Helena Carvalho DE LORENZO e Wilma Peres da COSTA (org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997; p. 235-254.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4ª edição. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998 (30 anos de Economia – UNICAMP, 1).

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. *O capitalismo tardio*. Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 10ª edição. Campinas, SP, UNICAMP, IE, 1998 (30 anos de Economia – UNICAMP, 4).

DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1976.

DRAIBE, Sônia M. *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986.

GRANZIERA, Rui Guilherme. O Brasil depois da Grande Guerra. In: Helena Carvalho DE LORENZO e Wilma Peres da COSTA (org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997; p. 135-142.

LUZ, Nícia Villela. *A luta pela industrialização do Brasil (1808-1930)*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1961.

MENDONÇA, Marina Gusmão de & PIRES, Marcos Cordeiro. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

SARETTA, Fausto. Política econômica na década de 1920. In: Helena Carvalho DE LORENZO e Wilma Peres da COSTA (org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997; p. 217-233.

SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*, São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

SUZIGAN, Wilson. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SUZIGAN, Wilson. Investimento da indústria de transformação no Brasil, 1869-1939: uma visão geral. São Paulo. *Revista da ANPEC*, 1984, anais, vol. I; p. 504-541.

TAVARES, Maria da Conceição. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ. FEA, 1975. (Tese de Livre Docência).

VERSIANI, Flávio Rabelo. *A década de 20 na industrialização brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1987.

VILLELA, Anníbal Villela e SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. 2ª edição. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.

