

ESTADO E INDÚSTRIA NA DÉCADA DE 1920

Claudilei Rodrigues da Rocha ¹

Josaine Cristina Ambrosio Rocha ²

Resumo: Este trabalho analisa a relação entre Estado e indústria na década de 1920, e tem por objetivo demonstrar que a forte expansão da capacidade produtiva industrial do período só ocorreu por causa da participação efetiva do Estado. Mas a indústria não se desenvolveu completamente porque os incentivos concedidos a ela, pelo Estado, esbarravam-se em alguns fatores fundamentais, como na influência política das burguesias cafeeira e importadora e, principalmente, no próprio padrão de acumulação industrial interno, que impunham limites à eficácia de muitas dessas medidas.

Palavras-chave: Estado. Industrialização. Política de Incentivos. Proteção Tarifária. Indústrias de Bens de Consumo e de Capital

1. Tarifas Alfandegárias e Proteção à Indústria

É comum encontrar, na historiografia econômica brasileira, autores afirmando que não existia, antes dos anos 1930, nenhuma interferência do Estado em defesa da indústria. Mendonça e Pires (2002, p. 185), por exemplo, afirmam que a 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 tenham existido medidas de apoio à indústria. Nos anos 1920, 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.

¹ Economista de Empresas pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), Mestre em História Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) É professor de Economia da Faculdade da Fundação Educacional de Araçatuba (FAC/FEA).

² Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Toledo

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 fossem, contudo, capazes de promover seu aumento.

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 tarifários³, o que contrariava fundamentalmente aos interesses da indústria. Em alguns setores importantes da indústria doméstica, como fiação e tecelagem, em vez de aumentos nas tarifas, propunha-se a 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.

É preciso ter em mente que muitas dessas modificações não se faziam sobre qualquer plano ou padrão coerente, mas resultavam 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 revogada pouco tempo depois, após reivindicações do comércio importador, e de outros interesses antiprotecionistas. Tal foi o caso, por exemplo, da Companhia Agro-Fábrica, que havia conseguido elevar a tarifa sobre a linha de coser, seu principal produto, cujo aumento foi revogado mais adiante pelo governo, que cedeu a pressões do comércio importador. (DEAN, 1976, p. 149)

Outros produtos têxteis domésticos, contudo, foram bastante influentes para que se mobilizassem e obtivessem revisão de tarifas, a vigorar a partir de 1929, e que elevava os direitos sobre fios de algodão e sobre outros produtos de tecelagem [Decreto Lei n.º 5.560, de

³ 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 seu fácil veto no Congresso.

09/01/1929]. 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, a 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 às 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; 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 1920, 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, crus ou tintos [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 de papel comum para escrever e para impressão, não se 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 sua importação, 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, a 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 ⁴. 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.

A indústria química e a farmacêutica foram as 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 os utilizavam. Além disso, para não prejudicar o desenvolvimento industrial, o governo concedeu também redução de tarifa sobre a importação de matéria-prima em bruto para a fabricação de seus produtos internamente, como madrepérola para botões, 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, 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,

⁴ 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% restantes 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 reintroduzidos 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 os argentinos nos portos ao sul de Maceió (SUZIGAN, 1986, p. 200-201).

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, p. 63)

Caso contrário ocorreu com o aumento concedido na tarifa para papelão; também suspensão pela fatal circular, essa medida, no entanto, foi revigorada pela lei orçamentária no ano seguinte e nos 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 pôde contar nesse período foi 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 aceito, 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].

2. 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 exclusivismo 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

utilizavam seus produtos, especialmente a têxtil, ainda mais quando não havia praticamente nenhuma indústria química efetivamente estabelecida, dificilmente poder-se-ia chamar essas medidas de protecionistas. Proteger o quê? Quem?

Ocorre que, no período em questão, 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 taxaço sobre alguns produtos importados em grande escala, como produtos químicos. Em segundo lugar, como poderiam 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 implementaria 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. 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, para aumentar a receita do governo federal, por outro.

O setor industrial ainda era considerado como uma atividade econômica de segunda classe, pois as divisas cambiais geradas com a exportação de café permitiam 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 constituíam 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 as indústrias de bens de consumo assalariado, principalmente têxtil e alimentar, já se encontrassem plenamente estabelecidas, nos anos de 1920, não seria muito viável para o governo protegê-las 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, à custa 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 sobre acumulação, 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 à 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 vendas, 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. Com 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, constituiu-se também uma alternativa para recompensar a queda na renda interna, provocada pela crise no setor exportador de café.

3. 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, eram oferecidos subsídios 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 1920, com a instalação de novos compartimentos produtivos de bens de produção, como os da

fabricação de raíom, 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, às 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 ⁵, 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]; e na siderurgia ⁶ foram concedidos empréstimos tanto às empresas nacionais como 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].

⁵ 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 Acaraguá [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].

⁶ As empresas diretamente beneficiadas por essa legislação de incentivos foram: Companhia Eletro-Metalúrgica Brasileira [Decreto nº 16.776, de 16/01/1925]; da Companhia Eletro-Siderúrgica Brasileira [Decreto nº 16.215, de 28/11/1923]; da Usina de Queiroz Júnior [Decreto nº 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 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].

São ainda exemplos de indústrias igualmente contempladas com incentivos estabelecidos em leis orçamentárias (e às vezes prorrogadas em legislação subsequente) as de subprodutos do algodão [Decretos nº 12.981, de 24/04/1918; e 13.326, de 11/12/1918]; as de papel e pasta de celulose [Lei nº 3.213, de 30/12/1916]; as 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]; as de cimento [Lei nº 4.793, de 07/01/1924]; as de adubos azotados [Lei nº 4.555, de 10/08/1922], entre outras ⁷.

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 que enfrentar as dificuldades relacionadas aos mercados consumidores internos, que além de pequenos e insuficientes, 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 ⁸.

Tendo em vista a necessidade de vultosas inversões e (embora com alto grau de proteção e de subsídios) os riscos que tais empreendimentos envolvem, a participação do capital nacional limitou-se a empreendimentos pequenos ou à 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),

⁷ Deve ser levado em conta que, ao mesmo tempo em que o governo concedia tais medidas de incentivos, criava algumas exigências, como a 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).

⁸ 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).

produziam cerca de 90% do total dos lingotes de aço, com predominância da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, que perfazia 50% da produção nacional.

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 às importações estratégicas de bens de produção durante a guerra provocou o início de uma tomada de consciência para 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)

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 de 1920, 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)

4. Considerações Finais

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.⁹

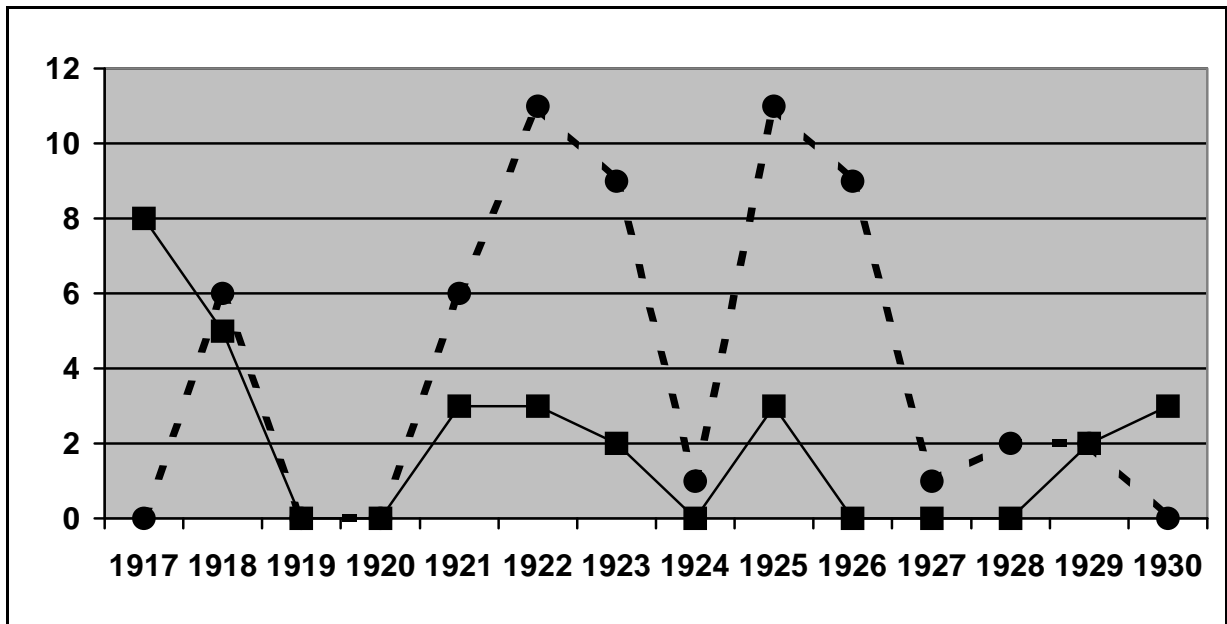
É útil distinguir as medidas de estímulo introduzidas em leis específicas das incluídas nas leis orçamentárias. O orçamento era então votado em duas leis separadas: uma para receita e a outra para a despesa. Em ambas as leis eram usuais a inclusão de um sem-número de autorizações ao executivo, referentes a assuntos os mais díspares¹⁰. 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 aprovação¹¹.

Nas 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 subsequentes.

⁹ 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).

¹⁰ 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, três mil exemplares da obra *Correio 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).

¹¹ 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).



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

- Refere-se a 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.

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, muitas vezes, revogada pouco tempo depois, em função da pressão política exercida pelos cafeicultores. Além disso, sendo tenazmente combatidas 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 do qual se pudessem esperar resultados duradouros. As leis específicas, por outro lado, configurava, 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. São os casos, por exemplo: da soda cáustica, que mesmo após quatro empresas terem sido amplamente beneficiadas 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)¹²; dos artigos de borracha, empresas compostas basicamente por pequenas fábricas, sem muita importância, cuja produção estava voltada para solas, saltos e outros artigos de uso industrial e pessoal¹³; e dos artigos de seda, cuja produção, além de incipiente, era altamente dependente das importações de fios de seda (SUZIGAN, 1986).

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 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, dados 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 essas medidas não terem conseguido 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, ele enfrentaria 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.

¹² Essas empresas eram: Antônio Santos e Companhia; Companhia Nacional de Indústria Química; Antônio Luiz da Silva; e Carbônica.

¹³ As fábricas beneficiadas eram: a Sociedade Anônima Fábrica 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].

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 estava diretamente ligada ao capital estrangeiro; e para que pudessem investir na economia brasileira, seria necessário que o Estado criasse para elas condições mínimas favoráveis.

Do ponto de vista do setor industrial interno, em que pese 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 substância 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 dúvida, para a concessão de estímulo à indústria, era a queda da receita orçamentária. Em momentos “*tranqüilos*” de previsão orçamentária, havia mais espaços para concessões de benefícios para o desenvolvimento industrial porque 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.

ROCHA, Claudilei Rodrigues da, ROCHA, Josaine Cristina Ambrosio. Economia & Pesquisa,

THE STATE AND THE INDUSTRY DURING THE 1920 DECADE

Abstract: This paper analyzes the relationship between the state incentives and the industry during the 1920's decade. Its objective is to demonstrate that the strong expansion of the industry productive capacity during this period occurred only as a result of the state potent participation. Nevertheless, the industry did not develop entirely because some state incentives granted to the industries would collide with some fundamental factors such as the political influences of the coffee growers bourgeoisie on importation and, more important, the pattern of internal industrial accrual which imposed limits to the efficiency of many of these incentives.

Key words: State. Industrialization. Incentive Politics. Tariff Protection. The Industry of Consumer Goods and Assets.

Referências

AURELIANO, Liana Maria. **No limiar da industrialização**. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 1999.

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

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

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

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

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

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 10. ed. Campinas: UNICAMP, 1998. (30 anos de Economia – UNICAMP, 4).

PIRES, Marcos Cordeiro ; MENDONÇA, Marina Gusmão. **Formação econômica do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

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

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

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