

# As Longas Raízes do Protecionismo: 1930 e as Relações entre Indústria e Governo

Flávio Rabelo Versiani

*Universidade de Brasília (UnB), Brasil*

---

## Resumo

Políticas de favorecimento ao setor industrial tornaram-se mais frequentes e articuladas no período posterior a 1930. No entanto, medidas de apoio à indústria, especialmente por meio de tarifas protecionistas, foram defendidas por autoridades do Governo e postas em vigor desde os primeiros tempos do Império. Pressões de representantes da indústria sobre o Executivo e o Legislativo, nesse sentido, foram crescentemente importantes, após 1870. Pode-se dizer que o protecionismo, como doutrina e como prática, tem longa tradição na política econômica do País, assim como a tendência, por parte de industriais, de pleitear proteção e auxílio do Governo.

*Palavras-chave:* Brasil – política econômica; Brasil – protecionismo; Brasil – industrialização; Brasil – revolução de 1930

*Classificação JEL:* F13

---

## Abstract

Policy measures in favor of the industrial sector were more frequent and well-structured after 1930 than before, in Brazil. However, the adoption of such measures, especially protective tariffs, was supported by governmental authorities and put into practice since the first half of the nineteenth century. Initiatives of industry representatives to put pressure on the government to adopt those measures date from at least 1870. Protectionism has a long tradition among Brazilian governmental authorities, both as doctrine and as policy. The same can be said of the tendency on the part of industrialists to seek support and help from the government.

---

---

\* O artigo elabora a intervenção do autor na sessão “80 anos da Revolução de 1930: Seu Significado para a Economia Brasileira”, organizada pelo Professor Pedro Cezar Fonseca no 38º. Encontro Nacional de Economia (Salvador, dezembro de 2010).  
*E-mail address:* versiani@unb.br

## 1. Introdução

Há geral concordância, na literatura, quanto ao fato de que, no período posterior a 1930, o setor industrial pôde contar com políticas governamentais mais favoráveis do que antes, o que se acentuaria nas três décadas a partir de 1950, agora com o respaldo conceitual das ideias “desenvolvimentistas”. Parte importante dessas políticas pró-indústria foi a prática de um protecionismo tarifário e cambial.<sup>1</sup>

Segundo algumas interpretações, teria havido uma ruptura, ao redor de 1930, no que toca à política econômica. A crise econômica mundial, com seus desdobramentos sobre o setor cafeeiro, e a Revolução que determinou o fim da República Velha marcariam um divisor de águas entre duas fases: a de políticas voltadas basicamente para os interesses da grande lavoura de exportação, e a de influência crescentemente predominante de grupos ligados à indústria. Como na seguinte passagem de Celso Furtado, em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*:

Com o colapso de 1929 teve início o que se poderia chamar de segunda fase da crise do café, durante a qual se desintegra definitivamente a ideologia de fundo colonial que identificava os interesses do país com os de seu comércio exterior.<sup>2</sup>

Para Furtado, a “superação da estrutura colonial” teria determinado uma “transferência dos centros de decisão” da política econômica em favor dos interesses industriais. Processo que se intensificaria nos anos quarenta e especialmente no pós-guerra, quando “as modificações na relação de forças se fariam de forma cada vez mais acentuada a favor do grupo industrial”.<sup>3</sup>

Numa linha correlata de argumentação, costuma-se identificar a influência dominante da lavoura, antes de 1930, com a prevalência de uma postura liberalizante, quanto à política comercial. O setor agrário favoreceria o livre-cambismo; como esse setor era hegemônico na economia e na sociedade, predominaria o liberalismo. Nícia Luz, historiadora do processo de industrialização, vai nessa direção, quando afirma:

Se, a princípio, foram os interesses britânicos o grande obstáculo ao estabelecimento de um protecionismo alfandegário, a partir dos meados do século XIX os seus maiores adversários foram, dentro do próprio país, as hostes liberais cujas doutrinas eram tão convenientes aos interesses da lavoura monocultora que, juntamente com a organização comercial que apoiava, dirigiam, então, os destinos do Império.<sup>4</sup>

Por outro lado, análises posteriores puseram em dúvida a noção de uma quebra muito nítida de tendência na orientação política dos governos de antes e depois de

---

<sup>1</sup> Sobre o desenvolvimentismo e suas origens, v. Fonseca (2004). Sobre a política industrial posterior a 1930, Bonelli (1995), Suzigan (1997).

<sup>2</sup> Furtado (1961, p. 235). Cabe referir que parece ocioso, e mesmo artificial, separar os efeitos da Revolução de 1930 e da crise econômica contemporânea – mesmo porque a literatura aponta interações entre os dois eventos.

<sup>3</sup> *Ibid.*: 244, 245.

<sup>4</sup> Luz (1961, p. 45).

1930. As divergências entre as elites agrárias e a burguesia industrial não seriam tão profundas a ponto de obstar a adoção de soluções de compromisso, após a vitória dos revolucionários. De forma geral, não haveria um choque frontal de posições e de interesses entre os dois grupos, o que se contrapõe ao argumento de Furtado.<sup>5</sup>

Também a suposição de que o Governo, no período em que dominava a atividade agroexportadora, agia sempre em linha com os interesses dos grandes proprietários rurais mostrou-se pouco convincente, como generalização. Admitindo que o livre-cambismo fosse “conveniente aos interesses da lavoura”, seria de esperar que a política oficial de comércio tivesse, como regra, um viés nesse sentido. Há, no entanto, clara evidência em contrário, relativa ao próprio período a que se refere a afirmativa de Nícia Luz. A análise feita por José Murilo de Carvalho das discussões e decisões do Conselho de Estado, no Segundo Reinado – e nada mais “oficial” do que o Conselho de Estado, cujo peso na orientação das políticas do período não pode ser minimizado – deixa patente que a postura liberal era francamente minoritária, nesse colegiado. Em vários episódios importantes, os Conselheiros mostraram-se favoráveis ao intervencionismo governamental na economia, ao estímulo à indústria local e, em particular, a uma política tarifária protecionista.<sup>6</sup>

Pode-se argumentar que manifestações de uma postura pró-indústria, entre autoridades governamentais, não se restringiram a esse exemplo, mas foram uma ocorrência mais comum. A literatura registra vários casos de medidas protecionistas, desde o século XIX, mencionando-se com frequência as reformas tarifárias de 1844 (a chamada “Tarifa Alves Branco”, o Ministro da Fazenda na época) e de 1879 (“Tarifa Costa Pinto”, o presidente da comissão que a elaborou).<sup>7</sup> Mas em geral se supõe que foram episódios isolados, num contexto geral de prevalência do liberalismo.<sup>8</sup>

O que se sustenta aqui é que a atitude do Governo em relação à indústria, embora mostre sem dúvida um salto qualitativo a partir de 1930, tem aspectos importantes de continuidade no período anterior – não só na República Velha, como também no Império. Pode-se dizer que o desenvolvimentismo industrialista, com suas tinturas nacionalistas, tem, no âmbito do Governo, raízes que se estendem ao século XIX. Tanto como doutrina quanto, em certa medida, como prática de ação governamental – mesmo que de forma descontínua e pouco articulada.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Ver, por ex.: Fausto (1981).

<sup>6</sup> Carvalho (1996, p. 337 e ss.).

<sup>7</sup> V., por ex., Luz (1961, Cap. 2); Leopoldi (2000, Cap. 3).

<sup>8</sup> Por ex.: “O padrão geral de política tarifária em todo o Império foi o de atender às necessidades da receita fiscal do governo e aos interesses dos importadores”. (Leopoldi 2000, p. 100).

<sup>9</sup> Pode-se lembrar aqui que a oposição entre continuidade e ruptura é tema recorrente em História Econômica, quanto se trata de examinar o impacto de eventos singulares, pontuais no tempo – como, por exemplo, a Revolução Industrial do século XVIII. Discute-se até que ponto ocorrências dessa natureza representam uma quebra com o passado, o marco inicial de um período com características novas, distintas das anteriores, ou, pelo contrário, se se trata apenas de uma precipitação de tendências que vinham se manifestando crescentemente, de forma gradual, ao longo do período anterior. No caso da Revolução Industrial, como observou Deane (1965, Cap. 1), se historiadores como Nef recuam o início das mudanças revolucionárias até meados do século XVI, Rostow comprime as transformações essenciais em duas décadas apenas, a partir de 1783.

A indústria nacional, desenvolvendo-se de forma mais significativa a partir de 1870, em parte sob o impulso do aumento de tarifas associado às necessidades fiscais decorrentes da Guerra do Paraguai, de fato nasceu e cresceu sob forte dependência de decisões oficiais.<sup>10</sup> Que se manifestaram em ações que favoreceram o setor industrial tanto indiretamente – como no caso desse conflito – quanto de forma deliberada. E os industriais souberam se organizar, especialmente a partir de 1870, para exercer pressão, gradualmente mais efetiva, no sentido de receber favores governamentais.

No que se segue, examinam-se alguns pontos relacionados à evolução da atitude governamental quanto ao protecionismo industrial, com foco em posições expressas pelos principais agentes de política econômica, os Ministros da Fazenda.

Antes, porém, a próxima seção traz um exemplo saliente do “salto qualitativo” na política em relação à indústria, depois de 1930. Em seguida, a terceira seção trata das atitudes de proteção às atividades industriais no período imperial, e a quarta seção focaliza, nessa linha, a República Velha. Uma seção final enfeixa as conclusões.

## 2. A Proibição de Importação de Máquinas

Com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em novembro de 1930, logo após a vitória da Revolução, o Departamento Nacional de Indústria e Comércio foi ocupado por Jorge Street, grande produtor têxtil e combativo defensor de políticas favoráveis ao setor, tendo sido, por quatorze anos, presidente do Centro Industrial do Brasil.<sup>11</sup>

Logo no início da gestão de Street, o Governo tomou providências para solucionar o alegado “estado de superprodução” na indústria de tecidos, observado desde a segunda metade dos anos vinte. Ou seja, uma capacidade de produção bem acima da demanda. Como se verá abaixo, a razão principal disso foi a expansão da indústria têxtil, ocorrida nesses anos, fora das áreas onde a atividade se desenvolvera anteriormente: o Rio de Janeiro e arredores, e a cidade de São Paulo. Houve grande importação de maquinaria têxtil em 1924-1926, dando origem a expressivos aumentos de produção, inclusive pela abertura de novas fábricas em regiões como Pernambuco e o interior de São Paulo. Em geral pequenas fábricas, com vantagens locais e de custo sobre os produtores tradicionais. Como nesse período o preço dos tecidos importados caiu de forma significativa, tanto pela redução dos preços em libras quanto pela valorização do mil-réis, não é surpreendente que os produtores tradicionais vissem com grande alarme o aumento da concorrência, tanto externa quanto interna, e clamassem contra a “superprodução” de tecidos.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Sobre o desenvolvimento inicial da indústria, v. Versiani (1980).

<sup>11</sup> V. Leopoldi (2000, p. 68).

<sup>12</sup> Versiani (1987, pp. 49 e ss.). Para o aumento de fábricas no interior de São Paulo, ver dados em Barros e Graham (1981) e Cano (1977, p. 292).

No que se refere à concorrência externa, as associações de classe – dominadas pelos grandes industriais do setor – pleitearam e obtiveram do Governo um aumento de tarifas especial para a indústria de tecidos de algodão (ver abaixo). Mas restava a preocupante proliferação de produtores nacionais, que aumentavam sua participação no mercado.<sup>13</sup> Com a crise do café, a redução de renda e demanda exacerbou a concorrência no setor. Segundo um analista contemporâneo,

A concorrência [...] era tanto mais séria quanto ela se processava pela desigualdade econômica de fábricas localizadas no interior e nas capitais, isto é, entre os estabelecimentos dos grandes centros e as pequenas fábricas do interior, que podiam lutar com enormes vantagens em virtude do seu baixo custo de produção.<sup>14</sup>

Os grandes produtores pressionaram o Governo pela adoção de uma “providência urgentíssima”; pressão que “foi, como ninguém desconhece, formidável”. O Governo “não pôde, não teve forças para opor resistência aos industriais”, mesmo porque “a indústria de fios e tecidos representa entre nós uma força tão ponderável no campo da produção, quanto na esfera política”.<sup>15</sup>

A providência adotada – que sem dúvida contou com os bons ofícios de Jorge Street – foi contida num decreto de março de 1931, proibindo por três anos a importação de maquinaria para indústrias “cuja produção, a juízo do Governo, for considerada excessiva”. O preâmbulo do decreto não deixava dúvida quanto a seu propósito: “Considerando que uma das causas da atual crise da indústria nacional, especialmente da têxtil, é o excesso de produção [...]”. A indústria têxtil foi prontamente declarada em estado de superprodução.<sup>16</sup>

Assim, o Governo tomou a seu cuidado garantir a posição de mercado dos produtores estabelecidos, barrando o aumento da concorrência. Ficando explícito que a medida objetivava também obstar a entrada de novos produtores: “Quando se tratar de [maquinário] para o estabelecimento de indústria nova, a respectiva importação também dependerá de autorização do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio” (art. 3º, § único do decreto 19739).

Sinal do novo poder de influência dos industriais é que, passados três anos – e apesar da produção de tecidos ter crescido nesse intervalo 13,2% ao ano, em média – a proibição foi estendida por mais três, vigorando até março de 1937. Nos considerandos do novo decreto, declaravam-se “aceitáveis e procedentes as razões expostas, clara e fundamentadamente, pela Federação Industrial do Brasil e pelo Centro Industrial de Fiação e Tecelagem de Algodão” e afirmava-se que “persistem as causas que tornam imperiosa a necessidade de amparar a indústria nacional para que não se agravem os males decorrentes da crise em que ela se debate”. O decreto

<sup>13</sup> Entre 1925 e 1929, a participação conjunta de São Paulo e do Distrito Federal na produção têxtil algodoeira do País caiu de 47% para 37%, enquanto a de Pernambuco e Minas Gerais subia de 18% para 28% (Versiani 1987, p. 51).

<sup>14</sup> *O Observador Econômico e Financeiro* (1937:91). Artigo não assinado, provavelmente de autoria de Valentim Bouças, diretor da publicação.

<sup>15</sup> *Ibid.*: 91–92.

<sup>16</sup> Decreto n° 19739, de 7/3/1931.

já proclamava a indústria de tecidos “em superprodução”, acrescentando também as de chapéus, calçados, açúcar, papel e fósforos.<sup>17</sup> O articulista do *O Observador Econômico e Financeiro* protestava:

A proibição de importação de maquinário, que não impediu o aumento vertiginoso da produção, criou no organismo industrial brasileiro, e dentro da própria classe de indústrias mais protegidas, um grupo de indústrias que não entram na luta comercial senão amparadas pelas muletas dos favores oficiais.<sup>18</sup>

Em 1933-1936, o ritmo de expansão da produção de tecidos aumentou para 16,8% anuais. “As indústrias *soi-disant* superprodutoras encontraram mercados cada vez mais acessíveis e extensos, e muitas de suas fábricas inauguraram então o trabalho com mais de uma turma e, às vezes, com duas e até três, dia e noite”. Não obstante, as entidades representativas do setor empenharam-se, em 1937, por nova extensão da proibição. O Centro Industrial de Fiação e Tecelagem de Algodão do Rio (CIFTA) oficiou ao Presidente da República, logo após a instauração do Estado Novo, pleiteando não só a proibição de importações de maquinaria “em caráter definitivo”, como também limitações à produção nacional de equipamento têxtil (que se desenvolvera nesses anos) e à duração da jornada de trabalho nas fábricas do setor. Desta vez, o próprio Departamento de Indústria e Comércio (não mais sob Jorge Street) opinou que as medidas constituiriam “quase um monopólio para as indústrias já instaladas e para as regiões onde já se firmaram as indústrias consideradas em superprodução, não permitindo que em país tão extenso outras zonas surjam, pretendendo criar novas fábricas”. Mesmo assim, o Departamento encaminhou a questão para exame do recém-criado Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, onde aparentemente o assunto morreu.<sup>19</sup>

Para isso deve ter contribuído o inquérito promovido entre industriais do ramo, naquele ano, pelo Conselho Federal de Comércio Exterior, onde ficou clara a falta de consenso sobre as proibições. A resposta dos Irmãos Lundgren, proprietários de duas grandes tecelagens em Pernambuco e na Paraíba, mostrava que as empresas que pediam as medidas restritivas eram uma pequena fração do total: em São Paulo, havia 218 fábricas de tecidos, e o apoio às restrições vinha essencialmente das empresas do grupo Matarazzo e do Cotonifício Rodolfo Crespi (que detinham, em conjunto, quase 20% do capital total daquelas fábricas). O *Observador Econômico e Financeiro* concordava que não mais que trinta ou quarenta produtores favoreciam o pleito do CIFTA, de um total de 488 cotonifícios existentes no País. E voltava à carga contra a as demandas da indústria, com sarcasmo:

Parece que se apoderou de um grupo de industriais, por todos os motivos capazes de melhores empreendimentos, o desejo de transformar a concorrência em jogos florais, fazer da livre iniciativa industrial uma incapaz, segundo a definição jurídica, sujeita à

<sup>17</sup> Decreto n° 23486, de 22/11/1933. Dados de produção da indústria têxtil em Haddad (1974, p. 100).

<sup>18</sup> *O Observador Econômico e Financeiro* (1937:91).

<sup>19</sup> Azevedo (1937, p. 46); *O Observador Econômico e Financeiro* (1938:111). Ver também Stein (1957, Cap. 10).

tutela orfanológica do Governo. Toda a batalha industrial travar-se-ia entre flores, e o campo da indústria não seria mais do que uma sucursal do paraíso, com maquinário obsoleto e proibições que no Brasil só vigoraram no tempo em que reinava, em Portugal e colônias, Dona Maria I.<sup>20</sup>

O episódio da proibição de importação de máquinas, num período de vigorosa expansão da produção industrial, indica claramente o aumento da influência dos industriais nas decisões do Governo, após a Revolução de 1930; caberia falar, de fato, numa nova fase de relações entre o Estado e a indústria nacional. Mas olhando para trás no tempo, a partir da perspectiva de 1930, talvez seja mais adequado falar-se numa mudança de grau, e não propriamente da natureza da atitude do Governo com respeito a essa atividade produtiva. As seções seguintes exploram esse tema.

### 3. Protecionismo no Período Imperial

Sabe-se que os tratados celebrados com a Inglaterra e outros países, em 1827, limitavam os direitos alfandegários à taxa relativamente baixa de 15%, o que obstou, até 1844, a adoção de tarifas de efeito protetor. No entanto, isso não impediu que medidas visando favorecer indústrias nacionais fossem adotadas antes de 1844. De fato, verifica-se que várias iniciativas com esse propósito foram postas em prática, nas décadas de trinta e quarenta do século XIX.

Pode-se especular que tais iniciativas tenham sido influenciadas pela postura nacionalista, antiportuguesa, que se manifestou de várias formas no período que se seguiu à Independência. Gilberto Freyre refere que nesses anos “correu por todo o Brasil grande furor nativista” – fazendo inclusive com que muitos neobrasileiros trocassem seus sobrenomes portugueses por nomes indígenas.<sup>21</sup> A hostilidade se dirigia em particular aos comerciantes portugueses, já que o comércio – inclusive o comércio importador – era dominado por nacionais da antiga metrópole. E provavelmente foi influenciada, como notou Furtado, pela inflação do período, que penalizava a população urbana; é comum que comerciantes sejam vistos popularmente como culpados, em épocas de aumento generalizado de preços. Nas várias revoltas ocorridas nas décadas de 1830 e 1840, muitas vezes esteve presente a animosidade contra negociantes portugueses, notadamente na Revolução Praieira, de 1848-49, em Pernambuco, onde aos gritos de “mata marinho” comerciantes lusos foram perseguidos (e alguns mortos) pelas ruas.<sup>22</sup> Nesse contexto, pode-se supor que o desenvolvimento de uma indústria local fosse visto como uma forma de tornar o País menos dependente do estrangeiro, e em particular do comércio importador e dos portugueses.

---

<sup>20</sup> *O Observador Econômico e Financeiro* (1938:113).

<sup>21</sup> Freyre (1981[1933]:452). “O depois Visconde de Jequitinhonha, este transformou em Francisco Jê Acaiaba Montezuma o nome portuguêsíssimo de Francisco Gomes Brandão”. (*ibid.*)

<sup>22</sup> Furtado (1976[1959]:Cap. 17). Mascates portugueses eram chamados de “marinheiros” (Freyre, 1996[1936]:34).

### 3.1. *Isenção para matérias-primas*

Uma forma evidentemente não vedada pelos tratados internacionais era a isenção à importação de insumos por produtores nacionais. Essa isenção fora estabelecida ainda antes da Independência, logo no início do período joanino. Em abril de 1809, D. João, “havendo estabelecido [com a abertura dos portos] princípios liberais para a prosperidade deste Estado do Brasil”, reconhecia que isto poderia causar “alguma diminuição na indústria do Reino de Portugal”. Decidiu então determinar, “em todas as Alfândegas de meus Estados”, isenção de direitos alfandegários a “todas as matérias primeiras que servirem de base a qualquer manufatura”. A medida se dirigia essencialmente a produtores em Portugal, mas o Alvará não deixava de mencionar “fábricas nacionais do Reino, e [as] que se houverem de estabelecer no Brasil”.<sup>23</sup>

A isenção fixada no Alvará de D. João foi expressamente mantida, após a Independência. Já em 1832, o Regulamento das Alfândegas institucionalizava a isenção de direitos para “matérias primas para uso das fábricas nacionais”, estendendo o benefício também para máquinas utilizadas “em qualquer gênero de indústria”.<sup>24</sup>

O Regulamento das Alfândegas foi modificado em 1836 e a isenção foi mantida, agora com um condicionamento burocrático: era necessária uma autorização prévia do Tribunal do Tesouro, que estabeleceria a quantidade anual permitida de importação dos insumos, segundo o consumo previsto da fábrica solicitante. A entrada livre de máquinas ficou também sujeita ao exame de uma comissão a ser formada em cada alfândega, que decidiria se a máquina em questão poderia ou não ser fabricada no País.<sup>25</sup>

Após o fim da vigência dos tratados, em 1844, e o estabelecimento de uma nova pauta tarifária sem as restrições anteriores, surgiram dúvidas quanto às isenções aos insumos: já que as taxas para produtos acabados da indústria haviam sido aumentadas, isso significaria a revogação da isenção às matérias-primas estabelecida no Regulamento de 1836, e conseqüente suspensão das concessões já dadas? O assunto foi julgado de importância suficiente para ser levado ao Conselho de Estado. Com exceção de um único Conselheiro, o Visconde de Maranguape, todos os demais – seguindo o parecer do relator, Alves Branco, Ministro da Fazenda – opinaram pela não revogação da isenção, julgando que a tarifa não dava proteção suficiente

<sup>23</sup> Alvará de 28 de abril de 1809. A mesma legislação ordenava a concessão de subsídios, a fundo perdido, para as manufaturas mais necessitadas, “particularmente [as] de lã, seda, algodão e fábricas de ferro e aço”, acrescentando também, como estímulo a “inventores e introdutores de uma nova máquina”, a garantia de sua exploração exclusiva por quatorze anos. Mas D. João não deixou de acrescentar no Alvará uma profissão de fé liberal, sugerindo que a proteção seria temporária: “[com o tempo], a grandeza do mercado, e os efeitos da liberdade do comércio que tenho mandado estabelecer, hão de compensar com vantagem algum prejuízo ou diminuição que ao princípio possam sofrer alguns ramos de manufaturas”. O conjunto de medidas de D. João em favor da indústria foi analisado por Canabrava (2005).

<sup>24</sup> Regulamento das Alfândegas do Império (Decreto de 26/7/1832), arts. 160 e 162.

<sup>25</sup> Regulamento das Alfândegas do Império (Decreto A, de 22/6/1836), arts. 91 (matérias-primas) e 105–108 (máquinas).

à indústria.<sup>26</sup> Discutiu-se também se a expressão “fábricas nacionais”, naquele Regulamento, devia ser entendida como fábricas pertencentes a brasileiros; dois dos Conselheiros defenderam essa posição nacionalista, mas a decisão adotada foi no sentido de uma interpretação mais ampla. Em consequência, decreto de julho de 1847 determinou que continuasse “em seu inteiro vigor o disposto [...] no Regulamento das Alfândegas [...] considerando-se porém nacionais todas as [fábricas] que são, ou forem estabelecidas dentro do Império”.<sup>27</sup>

No caso da proteção pelo aumento de tarifas, pode-se supor uma convergência de interesses entre as autoridades fazendárias, buscando ampliar a receita, e os industriais emergentes, desejosos de restringir as importações (a não ser, é claro, que as tarifas restrinjam o consumo a ponto de reduzir a receita da alfândega). Mas a proteção por isenção de taxas de importação trazia necessariamente renúncia de receita, e o crescimento dessa renúncia suscitou reação de Ministros da Fazenda. Em 1848, Limpo de Abreu, Visconde de Abaeté, queixava-se de que só as fábricas do Rio de Janeiro haviam deixado de recolher 74 contos de reis. Em 1851, Rodrigues Torres, Visconde de Itaboraá, repetia a queixa; a renúncia de receita superara 250 contos em 1850, e vários dos produtores beneficiados “não precisam de semelhantes favores para darem avantajados lucros”. Em 1856, a renúncia ia além de 500 contos. Os produtores beneficiados, 14 em 1848, eram já 106 em 1856.<sup>28</sup>

E havia objeções de ordem prática. Abaeté confessava que era difícil manter controle das quantidades importadas de matérias-primas, já que a ausência de pagamento de impostos “faz com que os Empregados [da Alfândega] não prestem cuidado algum a tais despachos, em que nem a Fazenda nem eles são interessados” (os funcionários da Alfândega recebiam uma porcentagem dos direitos arrecadados). Era também problemático saber se os insumos importados eram de fato utilizados nas fábricas; quando esses insumos fossem também artigos de consumo geral, abria-se a possibilidade de “graves abusos”, fraudando o Tesouro.<sup>29</sup>

Outra questão era que, como o benefício era restrito a algumas fábricas selecionadas pelo Governo, introduzia-se uma desigualdade competitiva, prejudicando principalmente os pequenos produtores, como notou Wanderley, Barão de Cotegipe, Ministro em 1856-57. Essa discriminação fora, aliás, motivo de uma manifestação da Associação Comercial de Pernambuco, dirigida em 1853 à Comissão de Reforma da Tarifa: “temos nesta Província [...] duas grandes fábricas de fundição de ferro”, que haviam recebido a isenção; “tínhamos porém muitas pequenas oficinas de ferreiro, as quais têm ido em decadência por não poderem competir com as fábricas privilegiadas”.<sup>30</sup>

Embora se opondo à isenção para matérias-primas, nenhum desses ministros se mostrava, por princípio, antiprotecionista. Ao contrário: Abaeté e Itaboraá

<sup>26</sup> Sobre a discussão no Conselho de Estado, v. Carvalho (1996, p. 339).

<sup>27</sup> Decreto n° 526, de 28/7/1847.

<sup>28</sup> *Proposta e Relatorio...* (1848:27 e Q.20; 1851:31, N40 e ss.; 1857: TN-67).

<sup>29</sup> *Proposta e Relatorio...* (1848:27,28).

<sup>30</sup> *Proposta e Relatorio...* (1857:18); *Relatorio da Comissão...* (1853:316-17).

deixaram explícita, em seus relatórios, uma posição favorável à política de favorecimento à indústria nacional. O primeiro se opunha apenas a um benefício excessivo: “a proteção [à indústria fabril] não deve ir além do ponto necessário para que a estrangeira a não suplante”. E preocupava-se com o efeito desestimulador da importação livre de matérias-primas sobre a produção local de tais artigos: era necessário proteger não só as fábricas que usavam insumos importados, como também “quem [os] fabrica, ou possa vir a fabricar”.<sup>31</sup>

Mas foi o Visconde de Itaboraí quem deixou melhor expressa sua postura protecionista. Foi grande a influência desse personagem na política econômica do Império: Ministro da Fazenda de 1848 a 1853 – um recorde de permanência, pois os gabinetes do período imperial duraram em média pouco mais de um ano –, voltou a ocupar a pasta entre 1868 e 1870. Foi por duas vezes Presidente do Conselho de Ministros e, a partir de 1853, membro do Conselho de Estado. Ao contrário de Alves Branco e Abaeté, ligados ao Partido Liberal, era do Partido Conservador; mas, como mostrou Carvalho, não havia maior diferença entre os dois partidos, no que se refere ao ponto aqui examinado.<sup>32</sup>

Itaboraí deixou claro não ser “partidista dos princípios de liberdade ilimitada de comércio e indústria aplicados a nosso País”, mas sim favorável ao desenvolvimento da indústria. A especialização em matérias-primas ou gêneros alimentícios para exportação deixaria o País vulnerável a mudanças súbitas no mercado internacional desses produtos; “a experiência demonstra que a acumulação de riquezas é muito mais lenta nos países puramente agrícolas, do que nos manufatureiros ou comerciais”. A diversificação da atividade produtiva, vantajosa e desejável, demandava necessariamente apoio governamental: “nenhuma das nações conhecidas tem chegado a grande desenvolvimento industrial senão à sombra de leis protetoras”. Caso a produção local de substitutos à importação fosse julgada vantajosa, propícia a “aumentar a riqueza pública”, e a iniciativa privada não pudesse “expor-se aos prejuízos, que quase sempre acompanham os primeiros estabelecimentos de uma indústria nova, e aos obstáculos da concorrência estrangeira”, o Governo faltaria a seus deveres se não fizesse “recair tais sacrifícios sobre a sociedade em geral”, privando-a “dos benefícios futuros, que poderia colher da criação dessa indústria”. Mas ele ponderava que a proteção deveria ser dada “com muita cautela e circunspeção”; em particular, só deveria merecer proteção a indústria “que possa em prazo mais ou menos breve chegar a certo ponto de robustez, que a habilite a viver e crescer de seus próprios recursos, e dar benefícios superiores aos sacrifícios que custar”. Ou seja, o Ministro expunha a essência do clássico argumento da indústria nascente, como justificativa do protecionismo.<sup>33</sup>

Se Itaboraí se opunha à isenção às importações de matérias-primas, é que esta não preenchia, a seu ver, os requisitos daquele argumento. Pois tal isenção resultava numa proteção permanente: “se para que [as fábricas beneficiadas] se estabeleçam,

<sup>31</sup> *Proposta e Relatório...* (1848:27–28).

<sup>32</sup> Ver especialmente Carvalho (1996, Parte II, Cap. 4).

<sup>33</sup> *Proposta e Relatório...* (1850:32 a 34).

e se mantenham, não bastam favores temporários, injustificável se torna a proteção; porquanto equivaleria a um ônus perpétuo sobre os consumidores, sem nenhuma compensação para a sociedade”. Tendo isso em conta, decidiu, em 1849, incumbir a Seção de Fazenda do Conselho de Estado de preparar uma revisão das tarifas, com eliminação daquela isenção, substituindo-a por uma taxa baixa, de 5% a 15% – mas isso “depois de se fazerem na Tarifa as modificações convenientes, para que seja razoavelmente protegida a indústria manufatureira e fabril”.<sup>34</sup>

No ano seguinte, no entanto, pareceu-lhe que a complexidade da tarefa indicava a vantagem de constituir uma Comissão composta “por quem esteja em contato com os que podem prestar [as necessárias] informações”. A Comissão foi nomeada, fazendo parte o Inspetor – Ângelo da Silva Ferraz, futuro Barão de Uruguaiana – e outros empregados da Alfândega da Corte, e alguns negociantes. O Ministro deu a ela instruções precisas:

- (i) determinar quais as indústrias existentes que poderiam prosperar, se razoavelmente protegidas, e fixar para os produtos similares delas tarifas suficientes;
- (ii) identificar as matérias-primas importadas que sejam usadas por tais indústrias e estabelecer para elas direitos de 2% a 15%, conforme a maior ou menor possibilidade de produzi-las no Brasil e a importância da indústria respectiva;
- (iii) reduzir as tarifas de materiais usados na construção naval; e
- (iv) lançar tarifas não muito onerosas sobre gêneros de primeira necessidade, “de modo porém que esta regra não prejudique as que acima ficam mencionadas”.<sup>35</sup>

A Comissão só apresentou seu relatório em 1853, como se verá abaixo, e a reforma tarifária efetuou-se quatro anos mais tarde, em 1857, com eliminação da criticada isenção às matérias-primas.

### 3.2. *Estímulo à indústria têxtil*

Outra isenção que favorecia as indústrias locais continuou em vigor, no entanto, como no Alvará de 1809: a franquia para máquinas industriais (juntamente com máquinas para lavoura e outros fins). Essa isenção geral se manteve, com algumas alterações, até o final do século, quando a reforma tarifária de 1897 taxou-as em 15%.

Mas em 1846 essa isenção foi dada de forma específica à indústria de tecidos. Decreto desse ano concedeu “diversos privilégios às fábricas de tecidos de algodão neste Império”.<sup>36</sup> As fábricas beneficiadas gozariam, durante dez anos, não só de franquia de impostos na importação de máquinas e peças, como também nas

<sup>34</sup> *Ibid.*: 34.

<sup>35</sup> *Proposta e Relatório...* (1851:30, 31).

<sup>36</sup> Decreto n° 386, de 8/8/1846, regulamentado pelo Decreto n° 494, de 13/1/1847.

vendas para outras províncias e para o exterior; e um terço de seus empregados ficaria dispensado de recrutamento para o serviço militar.

Não é claro por que se julgou necessário um decreto especial para os produtores têxteis. Não seria de esperar que os próprios fabricantes, ainda muito poucos, pudessem exercer pressão significativa sobre o Governo em prol daqueles favores: documento de 1853 menciona a existência nesse ano de apenas seis fabricas de tecidos no País, três na Bahia e três no Rio de Janeiro e arredores.<sup>37</sup> É mais plausível supor que tenha ocorrido, nesse período, um esforço governamental deliberado – embora efêmero, e de poucos resultados práticos – visando estimular o desenvolvimento da atividade manufatureira no País. Isso se coaduna com a concessão, nesses anos, de auxílios diretos a algumas iniciativas industriais, como se verá a seguir. Sob essa perspectiva, fica também mais fácil entender a inclusão, entre os privilégios concedidos, da isenção de impostos de exportação de tecidos. Isenção de pouco significado na década de 1840, quando a exportação de tecidos era ínfima, mas poderia ser compreensível numa visão de mais longo prazo.<sup>38</sup> O decreto que regulamentou os privilégios deixou expresso que estes se destinavam não só às fábricas “atualmente existentes no Império”, mas também às que “d’ora em diante se estabeleçam”.

### 3.3. *Auxílios diretos a fábricas*

Nos anos quarenta foram prestados vários auxílios oficiais a determinadas indústrias, sob a forma de concessão de loterias (forma muito comum de auxílio governamental, no período) ou de empréstimos. Em 1847 e 1848, a Assembleia Geral autorizou empréstimos relativamente vultosos, com recursos do Tesouro, para a fábrica de tecidos de algodão de Joaquim Diogo Hartley, no Andaraí (cem contos de réis), e para a fundição de ferro de Ponta da Areia, do futuro Barão de Mauá (trezentos contos).<sup>39</sup> E a concessão do produto de loterias para mais duas fábricas de tecidos (uma de algodão outra de artefatos de seda e galões), duas de papel e uma de vidros.

Relatórios do Ministério dos Negócios do Império, em anos subsequentes, davam conta à Assembleia do andamento dos trabalhos das “fábricas protegidas”. O Relatório de 1848 fala das beneficiadas por loterias, algumas em funcionamento, outras em montagem; e comunica que o relatório da comissão que examinara a situação da fábrica de tecidos de Hartley, presidida pelo “Conselheiro de Estado Inspetor das Fábricas Protegidas”, havia recomendado o repasse a essa fábrica dos recursos antes aprovados. O de 1850 menciona que a fundição de ferro de Ponta da Areia já recebera integralmente o empréstimo de trezentos contos, e funcionava a todo vapor, empregando 350 operários. Relatórios posteriores são, crescentemente,

<sup>37</sup> Versiani (1996).

<sup>38</sup> Para dados de exportação de tecidos de algodão em 1839-1845, v. *Relatorio da Comissão Encarregada da Revisão da Tarifa em Vigor...* (1853: 324-25).

<sup>39</sup> Decretos n° 491, de 28/9/1847, e 510, de 2/10/1848.

menos otimistas: em 1855, menciona-se que “das diferentes fábricas, que recebem ou tem recebido auxílios do governo, somente duas apresentam aspectos de prosperidade” – a de vidros e a de galões. E o Relatório de 1859 refere, em duas linhas, que só a fábrica de galões ainda existia, e “não é esperançoso o seu estado”. Relatórios posteriores não tocam nesse assunto. Esses documentos aparentemente consideravam auxílios apenas os concedidos mediante loterias, como era usual, e não os empréstimos, benefício excepcional às duas empresas mencionadas.<sup>40</sup>

Um desses empréstimos, o dado à fábrica de tecidos de Joaquim Hartley, gerou polêmica quando discutido no Senado, após ter sido aprovado na Assembleia Geral. Travou-se então um longo e áspero debate entre duas personalidades marcantes do período, Alves Branco, Ministro da Fazenda e na época Presidente do Conselho de Ministros, e o Senador Bernardo Pereira de Vasconcelos, tido como talvez o principal ator político no conturbado período da Regência. O curioso é que o empréstimo era vigorosamente defendido por Vasconcelos, antes conhecido por seu liberalismo econômico, e atacado por Alves Branco, de inclinação protecionista. Mas a preocupação deste era o efeito do empréstimo sobre as finanças do Governo, principalmente levando em conta prováveis solicitações análogas por parte de outros fabricantes. Argumentava que o empréstimo era um benefício excessivo, já que as tarifas sobre tecidos, fixadas em 1844, e a isenção para matérias-primas, então ainda em vigor, já proporcionavam proteção suficiente. Vasconcelos, por seu lado, afirmava que “um dos principais objetos do governo, no estado em que se acha o país, é promover a indústria”; via para isso várias razões, “e principalmente a razão política: não pode um país agrícola ser livre”. Vasconcelos fazia na época oposição ferrenha a todas as iniciativas de Alves Branco; mas os argumentos que usou provavelmente refletem o espírito do tempo, contrário à dependência em relação ao comércio importador, dominado por portugueses. Sua posição prevaleceu: o projeto foi aprovado no Senado.<sup>41</sup>

### 3.4. *A tarifa de 1844: As intenções e a lei*

No debate que travou no Senado com Bernardo Vasconcelos, Alves Branco observou que “desde o tempo do [ministro meu antecessor, o Sr. Vianna], principiou-se a falar na animação da indústria por meio de levantamento de direitos”.<sup>42</sup> De fato, Joaquim Francisco Vianna, Ministro da Fazenda de 1843 ao início de 1844, mostrou-se francamente favorável à promoção da indústria por essa forma, ao fixar instruções para a Comissão encarregada de elaborar a nova pauta tarifária, que seria aplicada “logo que findem os Tratados em vigor” – como havia disposto a Lei de Orçamento de 1841.<sup>43</sup> Essa lei determinara que as taxas deveriam ir do mínimo de 2% ao máximo de 60%.

<sup>40</sup> *Relatorio... Império* (1848:27–29; 1850:31–36; 1855: 26–27; 1859: 35) .

<sup>41</sup> Ata da sessão do Senado em 10/9/1847 (Senado, *Anais*); Tarquínio de Sousa (1957, p. 256).

<sup>42</sup> Ata da sessão do Senado... (*loc. cit.*)

<sup>43</sup> Lei n° 243, de 30/11/1841, art. 10.

No decreto que criou a Comissão, Vianna fixou no nível máximo, 60%, a tarifa das “manufaturas de algodão mais grosseiras”, e em 40% a 50% o das “mais finas”. Os “gêneros estrangeiros de que há idênticos ou semelhantes produzidos no país, que sofrem com a concorrência daqueles” pagariam 50% a 60%, assim como aqueles “que começam a ser produzidos no Império, ou cuja produção pode ser naturalizada pela abundância de matéria-prima atualmente existente”. Os gêneros de primeira necessidade pagariam 20% a 24%.<sup>44</sup>

Contudo, a tarifa promulgada por Alves Branco, no ano seguinte, desobedeceu às principais orientações desse decreto. A tarifa máxima, de 60%, só foi dada a fumo e suas preparações; a de 50% a bebidas, sacos de fibras têxteis e itens menores; a de 40% a sabões, velas, alguns tipos de vidros, etc. A incidência residual foi a de 30%, com taxas menores para alguns insumos e outros artigos. Não houve menção especial a tecidos de algodão, o artigo principal em termos de arrecadação, que ficou taxado em 30%. Entre as atividades industriais mencionadas nos documentos da época, só das fábricas de sabões e velas se poderia dizer que tiveram um tratamento diferenciado.<sup>45</sup>

Falando da discrepância entre as recomendações de Vianna e a tarifa de 1844, Nícia Luz sugeriu a influência de pressões inglesas, embora admita não ter encontrado evidências nesse sentido.<sup>46</sup> Parece mais plausível, em lugar dessa versão algo conspiratória, supor que a Comissão que elaborou a nova pauta, composta principalmente por funcionários da Alfândega, tenha privilegiado o efeito fiscal das tarifas. Alves Branco, em seu Relatório à Assembleia Geral, no ano seguinte, afirmou que “sendo o primeiro objeto da Tarifa preencher o déficit”, a fixação das taxas tinha procurado tornar isso possível, e ele julgava que a receita alfandegária “poderá satisfazer, senão a todo, pelo menos à maior parte do déficit do Estado”.<sup>47</sup>

Já pelo lado da proteção, Branco era menos otimista: “devo confessar que [a nova tarifa] é pouco satisfatória, não porque me faltasse vontade para isso preparada, mas porque não tive nem o tempo, nem os meios necessários para esse trabalho”.<sup>48</sup> Essa justificativa, um tanto emaranhada, talvez indique não ter sido possível ao Ministro fazer prevalecer seus pontos de vista junto à Comissão. Esta fora presidida pelo Inspetor da Alfândega, Saturnino de Souza e Oliveira Coutinho, que não era um funcionário qualquer: foi deputado geral, presidente da província do Rio Grande do Sul e chegou a Ministro dos Negócios Estrangeiros, no gabinete organizado e presidido justamente por Alves Branco, em 1847-48. Mas os dois não eram correligionários: Joaquim Nabuco relata que, quando os amigos de Alves Branco criticaram essa sua aliança com Saturnino, um adversário reconhecido, Branco havia respondido “que esse candidato lhe viera do Paço”.<sup>49</sup> Isso reforça a ideia de

<sup>44</sup> Decreto n° 294, de 17/5/1843.

<sup>45</sup> Decreto n° 376, de 12/8/1844.

<sup>46</sup> Luz (1961, pp. 19;45;196).

<sup>47</sup> *Proposta e Relatório...* (1845:34,36).

<sup>48</sup> *Ibid.*:37.

<sup>49</sup> Nabuco (1975, 96n.).

que a Comissão, presidida por uma figura com tal respaldo, teria autonomia para traçar os rumos da reforma tarifária segundo sua própria orientação.

Mas é relevante notar a visão de Alves Branco sobre a proteção às indústrias, dado o evidente peso de suas opiniões nas primeiras décadas do Segundo Reinado – quatro vezes Ministro da Fazenda, Presidente do Conselho de Ministros, membro do Conselho de Estado, elevado a Visconde de Caravelas em 1854, pouco antes de sua morte. Ele expôs sua posição a respeito no Relatório da Fazenda à Assembleia Geral, em 1845.<sup>50</sup> Começando por concitar enfaticamente a Assembleia a dar atenção à questão: “não deixemos mais o nosso futuro entregue a Tarifas meramente fiscais”, o que repete adiante: “marchemos em demanda da indústria fabril em grande, por meio de uma tarifa anualmente aperfeiçoada” (referência talvez à necessidade de mudanças na tarifa de 1844, dada sua insatisfação com ela). Mas adverte sobre os obstáculos a superar: “os embaraços que lhe hão de opor os hábitos inveterados de nosso país, as doutrinas dominantes em nossas escolas, e mais que tudo os interesses daqueles que não vêm buscar no Brasil uma nova Pátria, mas sim uma rápida fortuna, que vão depois, e quanto antes, desfrutar na sua” (alusão a comerciantes portugueses?).

Seus argumentos em favor do protecionismo não estão distantes, em essência, dos que seriam elaborados, um século mais tarde, por teóricos da economia do desenvolvimento e pela Comissão Econômica para a América Latina. Por exemplo:

- (i) Branco enfatiza a vulnerabilidade de economias especializadas em produtos agrícolas e em “matéria bruta”, diante da possibilidade de, devido a mudanças no mercado internacional, ocorrerem grandes reduções nos preços de tais artigos (exemplifica com a Polônia, que teria se voltado inteiramente à agricultura, atraída pelo alto preço do trigo; com a queda deste, teria sido “arruinada”);
- (ii) no caso de matérias-primas, o aparecimento de produtos sucedâneos em outros países poderia causar o mesmo problema;
- (iii) ele defende, por conseguinte, um desenvolvimento econômico baseado no mercado interno (“a indústria fabril interna [...] é o primeiro, mais seguro e abundante mercado de sua lavoura; a lavoura interna [...] é o primeiro, mais seguro e abundante mercado de sua indústria”; o mercado externo deve ser “auxiliar” para os dois setores, nunca seu mercado principal;
- (iv) a tarifa deveria estimular indústrias que usassem matérias-primas abundantes localmente, e seria uma compensação pela desvantagem nos preços dos fatores de produção (“vantagens [de outros países] pela barateza de capitais, e salários, de que gozem”);
- (v) essa desvantagem seria temporária: o desenvolvimento das indústrias locais atrairia capital e trabalho do exterior, com o que “os juros e salários baixarão em tempo”. Alves Branco era, sem dúvida, um desenvolvimentista *avant la lettre*.

<sup>50</sup> *Proposta e Relatório* (1845). Citações a seguir das pp. 35 a 39.

### 3.5. *Revisão da Tarifa: o Relatório de 1853*

A Comissão designada por Itaboraí em 1850, como visto acima, entregou, em 1853, seu Relatório. O documento evidencia o zelo com que a Comissão se desincumbiu de sua tarefa, a começar pela enorme extensão do texto – mais de quatrocentas páginas, em volume de grande formato. Em obediência às instruções recebidas, foi feito um levantamento detalhado das indústrias então existentes, assim como uma avaliação dos efeitos da Tarifa de 1844 sobre o montante das importações e dos direitos arrecadados. Para esse fim, a Comissão comparou – valendo-se de dados especialmente preparados para ela – números relativos aos quinquênios 1839-44 e 1835-49. Verificou-se ter ocorrido um aumento expressivo na arrecadação, e certa redução no valor das importações sujeitas a tarifas. No caso particular dos tecidos de algodão, responsáveis por cerca de um terço das importações e da receita alfandegária, a queda no valor importado foi de 11%, enquanto a receita das tarifas subiu 34% – sugerindo uma demanda inelástica.<sup>51</sup> Aparentemente, o resultado fiscal da reforma de 1844 fora comparativamente maior do que seu efeito protecionista.

A Comissão investiu também, como vários Ministros da Fazenda haviam feito, contra a franquia para importação de matérias-primas: era injusta, pois, dependendo de uma burocracia demorada e dispendiosa, não era acessível a fábricas pequenas ou instaladas fora da Capital. “Dentre 63 fábricas de chapéus existentes em todo do Império, somente 21 gozam de franquia de direitos de suas matérias-primas”, e só 20 das 31 de sabão e velas. E auxílios eram concedidos a uns e não a outros: o decreto de 1846, de estímulos à indústria têxtil, significava “uma exceção odiosa”. Animadas pelos empréstimos concedidos à fábrica de tecidos de Hartley e à fundição do Barão de Mauá, as tecelagens de Todos os Santos e do Queimado, da Bahia, “em iguais circunstâncias, pediram essa proteção, e nada obtiveram!”<sup>52</sup>

Mas a maior parte do Relatório é ocupada por uma cerrada argumentação em favor do livre comércio e contra o protecionismo, e em particular contra os pontos de vista de Alves Branco, no Relatório acima referido. É um texto erudito, com muitas citações da literatura internacional (menciona-se que o próprio List, grande defensor contemporâneo do protecionismo, era contrário a exageros de proteção). O que a Comissão gostaria de dar à indústria era “a verdadeira e única proteção que esta requer”: isenção de taxas na importação de matérias-primas e máquinas, “instrução profissional, criação de estabelecimentos bancários, que lhes forneçam capitais, comércio interno livre de [...] restrições, vias de comunicação aperfeiçoadas”. E tarifas “módicas, [...] com o único intento de criação de rendas”. Um amplo programa de sentido liberal, como se vê.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> *Relatório da Comissão Encarregada da Revisão da Tarifa em Vigor ...* (1853: 2–25).

<sup>52</sup> *Ibid.*: 312; 316.

<sup>53</sup> *Ibid.*: 334–335. Os cálculos da Comissão sobre os efeitos da Tarifa de 1844 não se adequavam bem a um argumento liberal mais extremado, segundo o qual uma redução nas tarifas traria aumento de arrecadação, pela expansão das importações; ao contrário, os números mostravam que tarifas mais altas

Essa visão antiprotecionista fez com que o Relatório fosse visto, por alguns autores, como manifestação de uma guinada na orientação do Governo. Comentando-o, Nícia Luz concluiu: “fortaleciam-se as tendências liberais”, o que atribuiu em parte à “pressão dos interesses agrícolas”. O brasileiro Richard Graham adotou interpretação semelhante, como observou José Murilo de Carvalho. Mas trata-se de um equívoco. O Relatório revelou apenas a posição doutrinária de seus membros, vários deles comerciantes, como vimos, e certamente interessados na redução de obstáculos à importação. Levado ao Conselho de Estado, em 1855, o documento, com seu credo liberalizante, teve apoio de apenas um Conselheiro – o mesmo Visconde de Maranguape que fizera oposição isolada à isenção para matérias-primas, dez anos antes. Os demais criticaram duramente as conclusões do Relatório, mesmo aceitando alguns deles, em princípio, o liberalismo econômico. Segundo o parecer da Seção dos Negócios da Fazenda (de que fazia parte o próprio Itaboraí, agora também membro do Conselho), em que se baseou a decisão do colegiado pleno, os princípios da Economia Política – ou seja, a doutrina liberal clássica – deveriam “sofrer as modificações exigidas pelas fases por que indispensavelmente passam as nações”. O protecionismo era necessário, no Brasil de então, e as tarifas de 1844 deveriam ser mantidas.<sup>54</sup>

### 3.6. *Reformas em 1857 e 1860: doutrinas versus realidade*

Esse contraste entre doutrinas professadas e atitudes concretas, presente no Conselho de Estado, foi frequente entre administradores públicos e políticos do período. Como observou Furtado, “a ciência econômica europeia penetrava através das escolas de direito e tendia a transformar-se num ‘corpo de doutrina’, [às vezes aceito] independentemente de qualquer tentativa de confronto com a realidade”.<sup>55</sup> (Lembre-se a referência de Alves Branco aos “embaraços” representados pelas “doutrinas dominantes em nossas escolas”, como visto acima). Contudo, diante de situações reais, como a necessidade de prover o Governo de recursos, era comum que a doutrina fosse flexibilizada, e se explicitasse a conveniência de medidas contrárias a um liberalismo *à outrance*. Foi o caso de Silva Ferraz – que presidira, como Inspetor da Alfândega, a redação do Relatório ultraliberal de 1853 – quando se tornou Ministro da Fazenda, como se verá a seguir.

E nota-se também uma tendência à aceitação, ainda que relutante, da prática do protecionismo, mesmo por adeptos notórios do liberalismo, como Bernardo de Souza Franco. Este, como membro do Conselho de Estado, criticaria as “peias que o governo tem posto à liberdade individual”; não obstante, juntou-se a Itaboraí, nos anos sessenta, na oposição a uma proposta de redução de tarifas, a qual, segundo

---

tinham feito a arrecadação subir. Talvez por isso a Comissão foi a primeira a lançar dúvidas sobre seus próprios resultados, alegando que os dados eram pouco confiáveis, e nada se poderia afirmar ao certo sobre o aumento ou redução da receita tarifária, após a reforma de 1844. *Ibid.*: 1-3.

<sup>54</sup> Luz (1961, p. 22); Carvalho (1996, pp. 355; 337-38).

<sup>55</sup> Furtado (1976[1959]:160).

ele, provocaria “o desânimo da indústria nacional”.<sup>56</sup> É possível que manifestações como essa representassem, também, concessões a um sentimento popular em favor das coisas nacionais, reflexos do nativismo pós-Independência, fortalecido talvez pela atitude imperial dos ingleses na questão do tráfico de escravos.

A nova Tarifa posta em vigor em 1857 seguiu os princípios estabelecidos por Itaboraí em 1851, com fixação de taxa de 5% sobre matérias-primas da indústria, em lugar das isenções anteriores, e algumas reduções sobre gêneros alimentícios e utensílios para a lavoura, limitadas porém pelo temor de uma queda na receita. Por outro lado, nesse mesmo ano o Ministério da Fazenda passou ao comando de Souza Franco. Animado pelo fato de que a diminuição de direitos na nova Tarifa não tivesse, de fato causado queda de arrecadação, pôde pôr em prática suas convicções liberais, determinando novas reduções.<sup>57</sup>

No entanto, nos dois últimos anos da década observou-se expressiva diminuição na arrecadação alfandegária. Isso alarmou o novo ministro, Silva Ferraz, que atribuiu a queda em parte às reduções determinados por seu antecessor. Diante da conjuntura desfavorável, Ferraz deixou de lado sua visão doutrinária, expressa no Relatório de 1853, e enfatizou à Assembleia Geral a necessidade de uma reforma da Tarifa, que no entanto não lhe parecia poder gerar um aumento de receita suficiente. Propôs então a adoção de uma taxa adicional de 2% a 5% sobre todas as importações – com algumas exceções para artigos de consumo popular – e ainda o restabelecimento de tarifas sobre as exportações, que haviam antes sido eliminadas. Ressalvando-se: “Sinto profundamente que o concurso de diferentes causas criasse esta necessidade, mas cumpre atende-la para evitar no futuro maiores sacrifícios”. Os aumentos que propôs foram incorporados na nova pauta tarifária de 1860.<sup>58</sup>

A Tarifa de 1860 foi descrita pelo próximo Ministro da Fazenda, o Visconde do Rio Branco, como “essencialmente fiscal”, porém “sem desamparar as indústrias nacionais produtoras de artigos similares da importação estrangeira”. Outro exemplo do reconhecimento do protecionismo como prática corrente.

### 3.7. *Guerra do Paraguai: preocupações fiscais*

Os relatórios dos Ministros da Fazenda mostram, a partir de meados da década de 1860, preocupação com os gastos derivados do conflito. No que se refere aos impostos de importação, isto resultou em:

- (i) manutenção do adicional de 2% a 5% sobre o valor das importações, unificado em 5% em 1869, com eliminação das exceções;
- (ii) determinação de que 15% do valor dos direitos fossem pagos em ouro, a partir de janeiro de 1868 (o mil-réis tivera uma desvalorização substancial);

<sup>56</sup> Carvalho (1996, p. 338).

<sup>57</sup> *Proposta e Relatório...* (1857:18); (1858:29).

<sup>58</sup> *Proposta e Relatório...* (1860:11-13); Dec. n.º 2684, de 3/11/1860.

- (iii) substituição da quota-ouro, no ano seguinte, por aumento de 40% (na maioria dos casos) ou de 30%, calculado sobre as tarifas devidas, porcentagens que seriam alteradas segundo a variação do câmbio.<sup>59</sup>

Mudanças nesses percentuais, introduzidos nas leis de orçamento, foram o principal instrumento de política tarifária nos anos seguintes. As proporções foram reduzidas a 34% e 25% em 1871, e a 28% e 21% em 1872. Em 1874 o percentual foi unificado em 40%, eliminando-se no entanto o adicional de 5% sobre o valor das importações; e foi elevado para 45% em 1875, 50% em 1878 e 60% em 1882. Finalmente, em 1887 essa cobrança adicional foi incorporada na nova pauta alfandegária introduzida nesse ano, com correção das incidências anteriores (de 30% para 48%, etc.).<sup>60</sup>

### 3.8. *Final do Império: protecionismo explicitado*

Essas modificações tiveram importante efeito protecionista, o que se refletiu, por exemplo, numa expansão vigorosa do principal ramo da indústria nacional, o de tecidos de algodão, a partir da década de 1870. Há evidência de que esse setor contou com uma proteção eficaz contra as importações similares, no período. As importações de equipamento para indústrias quase quadruplicaram, entre 1860-69 e 1870-89, em médias anuais.<sup>61</sup>

Essa evolução aparentemente teve efeitos sobre a postura do Governo em relação à indústria nacional. Nas reformas anteriores da Tarifa eram comumente consultados grandes comerciantes; assim fora na Comissão que produziu o Relatório de 1853; assim o Visconde do Rio Branco, em 1872, incumbiu a elaboração de uma nova pauta a uma comissão “composta de três empregados da Fazenda e dois negociantes”. Pronta a minuta do projeto, “convindo marchar de acordo com o comércio, quanto for possível, em matérias desta ordem”, Rio Branco consultou ainda “a Associação Comercial e a maior parte dos negociantes mais notáveis da praça do Rio de Janeiro”.<sup>62</sup>

Na reforma promovida em 1879, no entanto, procurou-se conciliar “os legítimos interesses do comércio e da indústria com os do Estado”, como escreveu o Ministro Afonso Celso Figueiredo, Visconde de Ouro Preto. O anteprojeto da reforma foi examinado por uma comissão presidida por Costa Pinto, Inspetor da Alfândega, e tendo representantes de “todos os ramos e especialidades do comércio e da indústria, a quem possam interessar as disposições da tarifa”. Rebatendo, no ano seguinte, críticas às “disposições protecionistas” da reforma, Ouro Preto disse não ser isso “nunca um defeito, em países novos como o nosso, cuja indústria não tem ainda a força necessária para lutar com a estrangeira”. E acrescentou: “a livre concorrência

<sup>59</sup> Lei nº 1507, de 26/8/1867; Dec. nº 1750, de 20/10/1869.

<sup>60</sup> *Proposta e Relatório...* (1887:26 e ss.); Dec. nº 9746, de 22/4/1887).

<sup>61</sup> Versiani (1980); Suzigan (1986, Ap. 1).

<sup>62</sup> *Proposta e Relatório...* (1872:77); (1874:69).

supõe igualdade de condições; a inferioridade [de países como o Brasil] a exclui e impossibilita”.<sup>63</sup>

A reforma de 1879 provocou protestos, o que motivou José Antônio Saraiva, novo Ministro da Fazenda, a nomear no ano seguinte uma Comissão Revisora. O projeto de alteração resultante foi também desta vez submetido não só a representantes do comércio, mas também à Associação Industrial do Rio de Janeiro. A Comissão examinou ainda representações dessa Associação sobre preços oficiais de artigos importados, julgados muito baixos (o mil-réis estava em queda, encarecendo as importações). A nova Tarifa, de 1882, aumentou alguns preços (e diminuiu outros) e alterou várias incidências, “sobressaindo [segundo o próximo Ministro da Fazenda, Martinho da Silva Campos] a redução dos direitos das matérias-primas, como poderoso incentivo para o desenvolvimento e prosperidade da indústria nacional”.<sup>64</sup>

Também o Legislativo se mostrava sensível às modificações derivadas da expansão da indústria. A lei orçamentária de 1886 autorizou, tendo em conta mudanças ocorridas “nos últimos anos com o desenvolvimento da produção nacional”, a diminuição de direitos “sobre as matérias-primas indispensáveis a indústrias que estejam muito tributadas”. O que foi cumprido na reforma tarifária de 1887, promovida pelo Ministro Francisco Belisário de Souza, tendo sido feitas grandes reduções em insumos para tinturaria, vários produtos químicos, cobre e ferro em bruto e “outras mercadorias de consumo industrial, e indispensáveis para a produção do país”. De modo geral, observou-se o princípio de “não molestar interesses estabelecidos e por isso respeitáveis, nem abalar estabelecimentos onde se acham empenhados avultados capitais e empregados centenas de operários” – especificamente na fixação de tarifas para fios e tecidos de algodão.<sup>65</sup>

As leis orçamentárias de 1887 e 1888 autorizaram uma ampliação da proteção tarifária, particularizando, a primeira, o caso de insumos para a indústria de papel; e a de 1888 a elevação de taxas sobre manufaturas de algodão e juta (“para o fim de não sofrerem com a concorrência iguais produtos de fábricas nacionais”). Essa lei estabeleceu também uma tarifa móvel, crescente com a valorização cambial, sobre “gêneros para cuja produção já existem e funcionando no país fábricas, que empregam nas respectivas indústrias matéria-prima nacional”. Mas parecia ainda a João Alfredo de Oliveira, Ministro da Fazenda até junho de 1889, que o Executivo deveria receber autorização mais ampla, que permitisse revisões anuais, “a fim de favorecer certas indústrias que necessitam urgentemente do auxílio do Estado”. Algumas dessas autorizações, como a tarifa móvel, foram postas em efeito em 1888 e 1889; outras seriam incorporadas em projeto de uma nova pauta tarifária, que, com a mudança de regime, não foi adiante.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> *Proposta e Relatório...* (1879:46); (1880:19–20).

<sup>64</sup> *Proposta e Relatório...* (1882a:49); (1882b:33); *Relatório da Comissão...* (1882).

<sup>65</sup> Lei n° 3313, de 16/10/86, art. 9°; *Proposta e Relatório...* (1887:28, 26).

<sup>66</sup> Leis n° 3348, de 20/10/87, art. 15; 3396, de 28/11/88, art. 2°; *Proposta e Relatório...* (1888:21); (1889:20–21).

## 4. República Velha

### 4.1. O período até 1914

Na década de 1890 ocorreu, como se sabe, grande desvalorização do mil-réis, associada à política monetária expansionista adotada logo após a proclamação da República. O conseqüente encarecimento das importações teve efeito altamente favorável para os produtores internos de produtos concorrentes. Foi um período muito lucrativo para as indústrias existentes, que aumentaram substancialmente tanto a produção como a capacidade produtiva.<sup>67</sup> Como anteriormente, o Legislativo mostrava-se tendente a apoiar medidas protecionistas; enquanto as preocupações do Executivo, sob a influência crescente de interesses agrários do Sudeste, na chamada política do café com leite, iam em outras direções – embora reconhecendo a realidade da indústria emergente.

Ruy Barbosa, o primeiro Ministro da Fazenda do novo regime, citando Stuart Mill, mostrou-se favorável a um protecionismo moderado e temporário. Mas julgava necessária a proteção às indústrias nascentes, “que hoje ensaiam energicamente, neste país, as primeiras forças”; mesmo porque via o desenvolvimento da indústria nacional sob o prisma político, uma via para o rompimento do domínio da sociedade por grupos restritos. “A República só se consolidará [...] quando as suas funções se firmarem na democracia do trabalho industrial”.<sup>68</sup>

Na lei de orçamento de 1892, o Legislativo autorizou aumento de 30% nas tarifas de vários produtos, e redução de 30% nas taxas sobre máquinas, matérias-primas e “artigos de consumo necessário nas fábricas”, no bojo de uma revisão geral na Tarifa. Mas a Comissão encarregada de elaborar a nova pauta não julgou possível atender essas determinações – criticando sua “disposição [...] acentuadamente protecionista” – mesmo porque eram confusas e às vezes contraditórias: a redução sobre máquinas, por exemplo, era inaplicável, já que a importação destas já era isenta de taxas; e assim por diante. Aparentemente, os parlamentares introduziam medidas de apoio à indústria sem conhecimento detalhado da legislação. O Ministro Oliveira Freire concordou com a Comissão, decidindo manter a Tarifa anterior, até que o Legislativo esclarecesse as coisas. E verberou as indústrias locais, que “em geral, quanto mais favorecidas, menos se empenham no aperfeiçoamento dos produtos, porque a vantagem está garantida pelos favores obtidos”. Mas a lei orçamentária de 1893 renovou as disposições protecionistas da mesma forma genérica, o que levou o Ministro a expedir longas instruções para sua aplicação, reconhecendo embora “a inconveniência de ser o texto da lei explicado ou interpretado, senão modificado, pelo poder executivo”.<sup>69</sup>

Rodrigues Alves, Ministro da Fazenda entre 1894 e 1896, criticou também os aumentos de tarifas a produtos acabados e as isenções para insumos, introduzidos

<sup>67</sup> Ver: Versiani (1980).

<sup>68</sup> *Relatorio...* (1891: 294).

<sup>69</sup> Lei nº 126-A, de 26-11-92; *Relatorio...* (1894: 44-48; 51;57).

nas leis orçamentárias pelo Legislativo. O “protecionismo sem reservas” de tais isenções causa “grande desfalque nas rendas públicas”.<sup>70</sup> O Ministro seguinte, Bernardino de Campos, promoveu reduções para diversos artigos, mas julgava que as tarifas permaneciam protecionistas; embora, a seu ver, “nossa indústria falseia sua missão”, produzindo bens de baixa qualidade, ou, quando os aperfeiçoava, “acompanhando o preço do similar importado”. O “protecionismo do Estado [...] tem produzido efeitos negativos”, sacrificando a coletividade “em proveito de um grupo de privilegiados”.<sup>71</sup>

Contudo, a indústria era uma realidade cada vez mais presente, inclusive, a partir do período do Ministro Joaquim Murinho (1898-1902), na geração de receita pública, com a grande ampliação da incidência do Imposto de Consumo, aplicado sobre produtos industrializados, ocorrida nesses anos. O aumento da receita tributária interna, a ser obtido principalmente por esse imposto, era parte importante do programa de saneamento das finanças públicas de Murinho; e esse aumento seria obviamente favorecido com a expansão da atividade industrial. Assim, não é surpreendente que, embora crítico ferrenho do “exagerado protecionismo” do sistema tarifário em vigor (e julgar que “de nossa atividade industrial benefício algum [...] nos tem advindo para [compensar] o prejuízo resultante de tal sistema protecionista [pela perda de receita e preços mais altos para os consumidores]”, Murinho propusesse, ele próprio, certo tipo de tarifa protetora. De fato, quando encaminhou ao Legislativo proposta de modificações nas tarifas, que resultariam na nova pauta de 1900, o grande liberal ressaltou que tais modificações deveriam ser feitas “sem prejudicar a indústria nacional de tecelagem”. Com a taxação que indicava para as importações de tecidos, afirmava ele, “o produto nacional ficará garantido”, e só seria admitida a entrada daqueles artigos estrangeiros “que não têm similar no país”. Essa exceção a seus princípios livre-cambistas certamente se relacionava ao grande peso dos tecidos na arrecadação do Imposto de Consumo: cerca de uma quarta parte da receita total desse tributo, no período.<sup>72</sup>

Outro aspecto favorável da Tarifa de 1900 para a indústria foi a reintrodução do pagamento de parte dos direitos em ouro (ou seja, ao câmbio ao par, 27 *pence* por mil-réis), com o que Murinho pretendia minimizar o efeito negativo de desvalorizações cambiais sobre as finanças do governo, como ocorrera em grande escala na década de 1890. No caso de valorização do mil-réis previa-se um aumento da quota-ouro, o que trazia, para a indústria local, um efeito compensador ao barateamento dos produtos importados.

Ao contrário do que ocorrera na década anterior, e em todo o período imperial, quando a introdução de novas pautas tarifárias foi frequente, a Tarifa de 1900 só veio a ser substituída integralmente em 1934 (embora várias alterações pontuais tenham sido introduzidas nesse intervalo, e uma intervenção mais substancial

<sup>70</sup> *Relatorio...* (1895); (1896:199).

<sup>71</sup> *Relatorio...* (1898:257).

<sup>72</sup> *Relatorio...* (1899:39-40); (1901:26).

ocorresse em 1929). As mudanças anteriores eram muitas vezes influenciadas pela pressão de grupos contrários a uma tarifação elevada, comerciantes, principalmente, que protestavam quando determinada pauta lhes parecia excessivamente alta, suscitando um movimento em favor de nova reforma. Isso ocorrera, por exemplo, em seguida às Tarifas de 1879 e de 1896. O fato de que tal alternância tenha deixado de acontecer, depois de 1900, parece indicar um aumento da influência dos industriais, agora capazes de melhor se contrapor a iniciativas que os prejudicassem. É indicativo disso o destino da uma proposta de reforma de sentido liberalizante, iniciada por Leopoldo de Bulhões, Ministro da Fazenda entre 1909 e 1910, levada adiante por seus sucessores Francisco de Salles e Rivadávia Correa e retomada, já depois da Guerra, por Homero Baptista, que ocupou o Ministério de 1919 a 1922, no governo de Epitácio Pessoa. Apesar do forte empenho de Baptista e do próprio Epitácio, a reforma não passou na Câmara dos Deputados, com oposição unânime da bancada paulista.<sup>73</sup>

#### 4.2. *A Primeira Guerra e os anos Vinte*

A Guerra de 1914-1918 teve efeitos relevantes sobre a atitude governamental em relação às indústrias locais. De um lado, o conflito, impedindo o comércio regular com a Europa, abriu espaço para o aumento de produção de indústrias, como a têxtil, que tinham capacidade instalada para tal; exemplo nítido de crescimento industrial por substituição de importações. Reflexo disso foi a duplicação da receita arrecadada com o Imposto de Consumo, entre 1913 e 1919, passando sua participação na receita total do Governo de 10% para 21% – o que certamente realçaria o peso do setor nas decisões do Governo. E houve também o aparecimento de vários pequenos produtores industriais, de importância diminuta no período, mas que seriam depois, alguns deles, elementos de uma significativa diversificação da produção industrial interna.<sup>74</sup>

Finda a guerra, as novas indústrias não poderiam, em geral, sobreviver à concorrência das importações, a não ser sob uma forte barreira protecionista. Muitos industriais acorreram então ao Congresso, pressionando por tarifas mais altas para seus produtos. Em consequência, as leis orçamentárias do período acolheram diversas medidas nesse sentido. A lei aprovada em dezembro de 1917, por exemplo, aumentou em 50% a tarifa para papel de embrulho, e multiplicou por cinco a de tintas a óleo para paredes – produtos cuja fabricação no País se firmara durante o conflito. Outros aumentos foram aprovados nos anos seguintes para vários artigos, como louças (uma alta de até 400%), brinquedos (até 233%), papelão (200%), óleo de linhaça (até 100%), etc.<sup>75</sup>

As leis orçamentárias vigoravam por um ano apenas; a manutenção do efeito protecionista necessitava então que a elevação tarifária fosse renovada a cada ano.

<sup>73</sup> *Relatorio...* (1921); Luz (1961, p. 150).

<sup>74</sup> Versiani (1980); IBGE (1990, Cap. 12).

<sup>75</sup> Para os dados mencionados neste parágrafo e nos seguintes, v.: Versiani (1987, Caps. 4 e 5).

Na maioria dos casos não se deu essa renovação, e alguns aumentos foram revertidos pelo Executivo, ainda na vigência da lei. Uma exceção foi o caso da indústria de papel: as elevações de impostos de importação para papel de embrulho e papelão (os principais produtos dessa indústria) foram sistematicamente mantidas, nos anos seguintes, indicando a força do *lobby* desse setor.

Proteção tarifária mais efetiva obteve a indústria de tecidos de algodão. Na segunda metade da década de vinte o setor enfrentou, como mencionado acima, uma crise de “superprodução”, do que decorreu forte pressão sobre o Governo, que afinal decretou, em janeiro de 1929, uma reforma tarifária específica para tecidos de algodão, com aumentos generalizados. A indústria de tecidos de lã viria também a ser beneficiada, em 1931.<sup>76</sup>

De outra parte, a escassez de vários materiais de utilização ampla, em consequência da Guerra, impeliu o Governo a tomar providências para promover o início de sua produção no País, com foco em três setores: soda cáustica, carvão mineral, e ferro e aço. Previam-se principalmente empréstimos de médio e longo prazo, além de isenções de tarifas e outros impostos, redução de fretes ferroviários, etc.

A isso se seguiram, na década de 1920, numerosas iniciativas de apoio governamental a outras atividades industriais, como a siderurgia, produção de cimento, borracha, adubos nitrogenados, etc. A novidade é que essas medidas não se restringiam a determinações e autorizações incluídas pelos parlamentares nas leis orçamentárias, mas foram objeto de legislação originada no Executivo. No caso da siderurgia, o apoio à produção local de ferro e aço tinha um forte conteúdo nacionalista: o minério não devia ser exportado em bruto, para depois ser importado sob a forma de produtos acabados, mas sim transformado no País. Arthur Bernardes, enquanto governador de Minas Gerais, já encetara essa campanha (com o mote de sua famosa frase: “minério não dá duas safras”); quando presidente da República, entre 1922 e 1926, ele adotaria diversas medidas visando o desenvolvimento de uma siderurgia nacional.

Houve mesmo uma iniciativa do Executivo na direção de regulamentar a concessão dos incentivos concedidos. Uma série de decretos, entre 1923 e 1926, dentro de um padrão comum de redação, fixou formas e condições para a atribuição de benefícios, estabelecidos em leis anteriores, para várias atividades industriais (ferro e aço, borracha, cimento, carvão, algodão, seda, farinha de mandioca e adubos). Pode-se dizer que auxílios à indústria deixavam de ser vistos como algo episódico ou emergencial, passando a uma função normal do governo, e como tal sujeitos a regras e normatização.<sup>77</sup>

Na maioria dos casos, não muita coisa resultou, em termos concretos, das várias iniciativas governamentais em favor da indústria, nesse período. Mas o ponto relevante é que elas assinalam uma postura diferente do Executivo em relação ao

<sup>76</sup> Versiani (1987, pp. 49–54; 88).

<sup>77</sup> Versiani (1987, pp. 86–87).

setor. E foram, de certa forma, o prenúncio de medidas mais eficazes que viriam a ser tomadas a partir da década de 1930, e especialmente depois da Segunda Guerra.

Um ícone de tal mudança de atitude foi o abandono, por Arthur Bernardes, de sua posição doutrinária livre-cambista em prol do realismo político. Em sua primeira Mensagem ao Congresso, concitava os parlamentares, “a bem dos interesses nacionais”, a reformar a tarifa alfandegária, aprovando o projeto liberalizante de Homero Baptista, então em discussão no Senado. Mas em sua última Mensagem, de 1926, dizia não ser oportuna essa alteração: apesar de “[inclinado], por princípio, a deixar livre o curso às forças econômicas”, julgava que “essa orientação doutrinária [...] na prática tem de se acomodar às condições existentes”. Se o Estado havia promovido o desenvolvimento de indústrias, embora não fosse esse “o emprego mais conveniente da atividade nacional”, cumpria agora defender sua existência. Esse realismo tinha uma base concreta: nesse ano, a arrecadação de impostos sobre a indústria atingia a proporção até então recorde de 63% da receita das alfândegas.<sup>78</sup>

## 5. Em Conclusão

Não há dúvida de que políticas visando favorecer o desenvolvimento da indústria nacional tornaram-se muito mais frequentes e articuladas a partir de 1930, em relação ao período anterior. A influência de industriais em favor dessas ações passou, também, a ter mais força. E as décadas seguintes presenciaram um fortalecimento dessas tendências, principalmente depois de finda a Segunda Guerra. Mas o que foi visto acima sugere que a adoção de estímulos governamentais à indústria e, em particular, de um protecionismo tarifário foi prática que teve a adesão de autoridades fazendárias desde os primeiros tempos do Império – às vezes por convicção pessoal, outras vezes por serem vistas tais medidas como decorrência, politicamente inevitável, das circunstâncias do momento.

Nas décadas iniciais do período imperial houve várias iniciativas de favorecimento à indústria nacional, possivelmente associadas a um sentimento nacionalista muito vivo nesse período. O desenvolvimento industrial sob estímulo do Governo – tal como ocorria nos Estados Unidos, um exemplo mencionado com frequência – seria um elemento de reforço da nacionalidade e sinal de redução da dependência em relação ao exterior. Mais tarde, principalmente a partir de 1870, o surgimento de fábricas de certa importância, como no setor de têxtil, de par com um ativismo crescente dos industriais, levou o Governo – o Executivo e o Legislativo – a ver a indústria como uma realidade que dificilmente podia ser ignorada. O que fez com que mesmo ministros convictamente a favor do livre comércio aceitassem a proteção à indústria como uma necessidade política. Processo que se acentuou quando, já no período republicano, a incidência do Imposto de Consumo foi grandemente ampliada, no período em que Joaquim Murinho foi Ministro da Fazenda. Daí

<sup>78</sup> Luz (1961, p. 192); Versiani (1987, p. 75); IBGE (1990, Tab. 12.2).

em diante o peso da produção industrial na geração de receita fiscal aumentou continuamente.

O fato de que a indústria tenha surgido e progredido sob o amparo frequente de ações governamentais não podia deixar de ter efeito sobre a atuação de seus dirigentes. A prática de demandar apoio do Governo, sob diversas formas – elevações tarifárias, empréstimos, isenções de impostos, intervenções cambiais, auxílios de emergência em situações de crise –, fixou-se desde o estabelecimento das primeiras associações de industriais, ainda no século XIX.<sup>79</sup> Um exemplo dessa atitude foi a reação dos industriais de tecidos à crise de “superprodução”, ao redor de 1930, como visto acima (2.<sup>a</sup> seção): alguns grandes produtores preferiram pressionar o Governo por proteção a reorganizar suas fábricas para reduzir preços e enfrentar a concorrência. Não por incapacidade como empresários – eram “capazes de melhores empreendimentos”, como frisava o comentarista contemporâneo –, mas por uma decisão que se pode dizer racional, já que sabiam ser possível que suas pretensões fossem atendidas, e os concorrentes eliminados do mercado pelas medidas que pleiteavam. Pedir a interferência do Governo era o caminho de menor custo relativo. Uma atitude que não se restringiu àquele período; alguns diriam que o propósito de transformar a concorrência em “jogos florais”, pela busca da intervenção salvadora do Governo, pode ser reconhecido ainda hoje, entre certos industriais.

## Referências bibliográficas

- Azevedo, A. M. (1937). A super-produção industrial. *O Observador Econômico e Financeiro*, 15:40–46.
- Barros, J. R. M. & Graham, D. (1981). A recuperação econômica e a desconcentração de mercado da indústria têxtil paulista durante a grande depressão: 1928/37. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 11:79–106.
- Bonelli, R. (1995). *Ensaios sobre Política Econômica e Industrialização no Brasil*. SENAI, Rio de Janeiro.
- Canabrava, A. P. (2005). Manufaturas e indústrias no período de D. João VI no Brasil. In Canabrava, A. P., editor, *História Econômica: Estudos e Pesquisas*. Hucitec, São Paulo.
- Cano, W. (1977). *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Difel, Rio de Janeiro.
- Carvalho, J. M. (1996). *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial; Teatro de Sombras: A Política Imperial*. Editora UFRJ, Rio de Janeiro.
- Deane, P. (1965). *The First Industrial Revolution*. Cambridge University Press.
- Decretos (1847). <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao>.
- Fausto, B. (1981). *A Revolução de 1930; Historiografia e História*. Brasiliense, São Paulo.
- Fonseca, P. C. D. (2004). Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa & Debate*, 2:225–256.
- Freyre, G. (1981). *Casa Grande & Senzala; Formação da Família Brasileira sob o Regime da Economia Patriarcal*. Record, Rio de Janeiro, 21. edition. [1933].

<sup>79</sup> Ver sobre isso Leopoldi (2000).

- Freyre, G. (1996). *Sobrados e Mucambos; Decadência do Patriarcado Rural e Formação do Urbano*. Record, Rio de Janeiro, 9. edition. [1936].
- Furtado, C. (1961). *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.
- Furtado, C. (1976). *Formação Econômica do Brasil*. Cia. Editora Nacional, São Paulo.
- Haddad, C. L. S. (1974). *Growth of Brazilian Real Output, 1900-1947*. PhD thesis, University of Chicago.
- IBGE (1990). Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas Históricas do Brasil. Séries Estatísticas Retrospectivas, v.3. Rio de Janeiro.
- Leis (1987). <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao>.
- Leopoldi, M. A. P. (2000). *Política e Interesses; As Associações Industriais, A Política Econômica e O Governo na Industrialização Brasileira*. Paz e Terra, São Paulo.
- Luz, N. V. (1961). *A Luta pela Industrialização no Brasil (1808 a 1930)*. Difusão Européia do Livro, São Paulo.
- Nabuco, J. (1975). *Um Estadista do Império*. Nova Aguilar, Rio de Janeiro.
- O Observador Econômico e Financeiro (1937). Super-produção industrial? 14:91-104.
- O Observador Econômico e Financeiro (1938). Super-produção de tecidos. 35:107-124.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Affonso Celso de Assis Figueiredo (1879). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Affonso Celso de Assis Figueiredo (1880). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Angelo Moniz da Silva Ferraz (1860). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Antonio Paulino Limpo de Abreo (1848). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Bernardo de Souza Franco (1858). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Francisco Belisario Soares de Souza (1887). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Joaquim José Rodrigues Torres (1850). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Joaquim José Rodrigues Torres (1851). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda João Alfredo Corrêa de Oliveira (1888). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda João Alfredo Corrêa de Oliveira (1889). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.

- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda João Mauricio Wanderley (1857). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda José Antonio Saraiva (1882). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Manoel Alves Branco (1845). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Martinho Alvares da Silva Campos (1882). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Visconde do Rio Branco (1872). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Proposta e Relatório apresentados à Assembléia Geral Legislativa na 1a. Sessão da 6a. Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Visconde do Rio Branco (1874). Rio de Janeiro: Typographia Nacional.
- Relatorio da Comissão Encarregada da Revisão da Tarifa em Vigor (1853). Paula Brito, Impressor da Casa Imperial. Rio de Janeiro.
- Relatorio da Comissão Revisora da Tarifa (1882). Typographia Nacional. Rio de Janeiro.
- Relatorio da Repartição dos Negocios do Imperio Apresentado á Assembléa Geral Legislativa na 1.<sup>a</sup> Sessão da 10.<sup>a</sup> Legislatura, pelo Respectivo Ministro e Secretario d'Estado Luiz Pedreira do Coutto Ferraz (1855). Typographia Nacional. Rio de Janeiro.
- Relatorio da Repartição dos Negocios do Imperio Apresentado á Assembléa Geral Legislativa na 1.<sup>a</sup> Sessão da 10.<sup>a</sup> Legislatura, pelo Respectivo Ministro e Secretario d'Estado Sergio Teixeira de Macedo (1859). Typographia Nacional. Rio de Janeiro.
- Relatorio da Repartição dos Negocios do Imperio Apresentado á Assembléa Geral Legislativa na 1.<sup>a</sup> Sessão da 10.<sup>a</sup> Legislatura, pelo Respectivo Ministro e Secretario d'Estado Visconde de Macahé (1848). Typographia Nacional. Rio de Janeiro.
- Relatorio da Repartição dos Negocios do Imperio Apresentado á Assembléa Geral Legislativa na 1.<sup>a</sup> Sessão da 10.<sup>a</sup> Legislatura, pelo Respectivo Ministro e Secretario d'Estado Visconde de Mont'Alegre (1850). Typographia Nacional. Rio de Janeiro.
- Relatorio do Ministro da Fazenda Bernardino de Campos (1898). Imprensa Nacional. Rio de Janeiro.
- Relatorio do Ministro da Fazenda Felisberto Firmo de Oliveira Freire (1894). Imprensa Nacional. Rio de Janeiro.
- Relatorio do Ministro da Fazenda Francisco dePaula Rodrigues Alves (1895). Imprensa Nacional. Rio de Janeiro.
- Relatorio do Ministro da Fazenda Francisco dePaula Rodrigues Alves (1896). Imprensa Nacional. Rio de Janeiro.
- Relatorio do Ministro da Fazenda Homero Batista (1921). Imprensa Nacional. Rio de Janeiro.
- Relatorio do Ministro da Fazenda Joaquim Murtinho (1899). Imprensa Nacional. Rio de Janeiro.
- Relatorio do Ministro da Fazenda Joaquim Murtinho (1901). Imprensa Nacional. Rio de Janeiro.

- Relatório do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa (1891). Imprensa Nacional. Rio de Janeiro.
- Senado Federal (1847). *Anais*. <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/>.
- Stein, S. J. (1957). *The Brazilian Cotton Manufacture; Textile Enterprise in an Underdeveloped Area, 1850 1950*. Harvard University Press, Cambridge.
- Suzigan, W. (1986). *Indústria Brasileira; Origem e Desenvolvimento*. Brasiliense, São Paulo.
- Suzigan, W. (1997). *Industrial Policy in Brazil*. UNICAMP-IE.
- Tarquínio de Sousa, O. (1957). *Bernardo Pereira de Vasconcelos.*, volume 5 of *História dos Fundadores do Império do Brasil*. José Olympio, Rio de Janeiro.
- Versiani, F. R. (1980). Industrialização e economia de exportação: A experiência brasileira antes de 1914. *Revista Brasileira de Economia*, 34:3–40.
- Versiani, F. R. (1987). *A Década de 20 na Industrialização Brasileira*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro.
- Versiani, F. R. (1996). Escravos, homens livres e imigrantes: Notas sobre a oferta de trabalho para a indústria no período até 1920. In Silva, S. & Szmrecsányi, T., editors, *História Econômica da Primeira República*. Hucitec, São Paulo.