

# DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A ADUANA E O PORTO DE VITÓRIA, BRASIL, 1930-1968

## ECONOMIC DEVELOPMENT AND PUBLIC POLITICS: THE CUSTOMS AND THE PORT OF VITORIA, BRAZIL, 1930-1968

*Nicélio do Amaral Barros*

### RESUMEN

Este trabajo tiene como objeto central del análisis las relaciones entre la infraestructura pública y el desarrollo económico regional que Brasil incorpora en los años 1930 y 1968. El espacio estudiado es el Estado del Espírito Santo y el crecimiento de sus actividades portuarias. La investigación se ha concentrado en el puerto de Vitória y en la afirmación de su estructura aduanera. Las fuentes principales estudiadas han sido los informes, actos, plantas y legislación, referidos a la Aduana de Vitória y al Departamento Nacional de Puertos y de la Navegación. Los resultados señalan con respecto al crecimiento de las actividades aduaneras entre 1930 y 1945 y la relativa debilidad de estos entre 1945 y 1968, cuando se amplía la importancia de los tributos internos, consecuencia de la política de industrialización en sustitución de la importación.

**PALABRAS CLAVE:** infraestructura pública, desarrollo económico regional,

### ABSTRACT

This article has as central object of the analysis the relations between the public infrastructure and the regional economic development in Brazil incorporates the years of 1930 and 1968. The studied space is the State of the Espírito Santo and the growth of its harbor activities. The investigation is concentrated in the Port of Vitoria and the affirmation of its customs structure. The studied sources main had been information, acts, plants and legislation, referring to the Customs of Vitória and the National Department of Ports and of Navigation. The main results indicate with respect to the growth of the customs activities between 1930 and 1945 and for the relative of the weakness of these between 1945 and 1968, when if it extends the importance of the internal tributes, consequence of the policy of industrialization for the substitution of the import.

**KEYWORDS:** public infrastructure, regional economic development, harbor

---

*Nicélio do Amaral Barros:* Professor Mestre. Graduação em Gestão Portuária. Centro Universitário de Vila Velha (UVV). Rua Comissário José Dantas de Melo, 21, Vila Velha, Espírito Santo, Brasil. CEP: 29102-970. Tel.: ++552798930489. niceliobarros@uvv.br

actividades portuarias, estructura aduana- activities, customs structure.  
nera.

## INTRODUÇÃO

As décadas de 1930 e 1940 foram de muita profusão na vida social e nos negócios do comércio em Vitória. A cidade passou a conviver com os bondes da Companhia Central Brasileira de Força Elétrica (CCBFE) que a ligavam de norte a sul e com as lanchas e bondes da mesma companhia que faziam o percurso para Vila Velha.

Naquele tempo a cidade também ganhou um cais para receber os pousos semanais do hidroavião da Cia. Condor no bairro de Santo Antonio. No governo do prefeito Asdrúbal Soares (1930-1933), as ruas da cidade alta receberam novo posteamento de ferro com lâmpadas elétricas iluminadas com a energia gerada na convertedora da CCBFE, na rua 7 de setembro. As memórias de Elmo Elton são ricas ao detalhar os cenários de Vitória antiga:

Desde o governo profícuo de Florentino Avidos, Vitória passou a ser conhecida, mesmo fora do Estado, como cidade presépio (...). E Vitória parecia mesmo um presépio que ainda mais belo se tornava à noite, com a iluminação feérica e colorida dos logradouros (...). Autêntica maravilha da natureza, jóia de arte como cidade pequena mas administrativamente moderna, Vitória encantava seus moradores, seduzia os turistas que chegassem de qualquer país, mesmo do estrangeiro. Tripulantes moços de navios europeus, cativados pela hospitalidade dos ilhéus e pelos atrativos da cidade, desertavam, vez por outra, de seus barcos e, embora clandestinamente, aqui se ficavam por muito tempo (...)¹.

Essa Vitória iria também conhecer uma nova modelagem de sua baía, adaptada para ser um porto condizente com o movimento comercial e de passageiros que transitavam pelo Atlântico brasileiro, desde o sul até o nordeste. No Espírito Santo, Benevente, Guarapari, Vitória, Santa Cruz, Regência e São Mateus eram as paradas obrigatórias dos vapores. Já as partidas e chegadas do estrangeiro se davam por Vitória.

## PORTO, ADUANA E CRESCIMENTO INSTITUCIONAL

O porto de Vitória começou a configurar-se como hoje se apresenta, no final do século XIX, quando o cais do Imperador, situado na frente do palácio Anchieta, sede do governo estadual, mostrou-se impróprio para embarque e

desembarque de cargas volumosas ou de peso elevado, como as de café e de maquinário, que necessitavam que o navio ficasse atracado nas docas e permitisse a aproximação das linhas férreas e operação por guindastes. Em janeiro de 1875 o ministro dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, José Fernandes da Costa Pereira, nomeou o engenheiro austríaco Andreas Lebin Cernadack “(...) para proceder nesta província aos estudos necessários para desobstrução da barra da Victoria”<sup>2</sup>. O engenheiro Cernadack, neste trabalho pioneiro de adaptação da baía de Vitória à modernização portuária, foi auxiliado pelo também engenheiro Cezar de Rainville. Porém, ao viajarem para o Rio de Janeiro no vapor *Diligente*, da Companhia Espírito Santo e Campos, para apresentarem a carta topográfica e descritiva da baía e da barra de Vitória e demais levantamentos ao governo imperial, o navio naufragou na altura de Maricá, e os estudos se perderam para sempre<sup>3</sup>.

Em 1906 foi finalmente concedida à Companhia do Porto de Vitória a construção de 1.130 metros de cais na parte sua da ilha de Vitória, sendo os trabalhos de aterro e construção das docas contratados com a empresa C. H. Walker & Co. Ltd. No entanto, a interrupção das obras por mais de 10 anos gerou a retomada da concessão pelo governo federal que a repassou ao governo estadual. Em 1925 a construção do cais foi reiniciada e durou até fins de 1940<sup>4</sup>. Entretanto, os planejadores das obras portuárias parecem não ter atentado para o fato de que os aterros requeridos para a construção do cais de atracação e acesso à capatazia e armazéns acabariam por isolar o antigo prédio aduaneiro e os armazéns comerciais do contato com o mar.

Em vista da nova configuração do Centro da cidade, o inspetor-substituto da Alfândega, Luis Borges, oficiou ao interventor federal, João Punaro Bley, nos seguintes termos:

Necessitando, esta Inspeção, de iniciar o expediente relativo à construção de edifício destinado a instalações mais adequadas da Alfândega e Guarda-Moria, uma vez que a dita repartição e dependência, a par com o prosseguimento das obras do Cais do Porto de Vitória, vão se afastando, gradativamente dos pontos que exigem fiscalização mais intensa, dificultando, assim, os serviços, já reconhecidamente exaustivos dos funcionários que integram o quadro da Polícia Marítima desta Aduana (...) <sup>5</sup>.

Prosseguindo, Borges apresenta uma solução animadora para preservar as funções precípuas da instituição que dirigia no Espírito Santo:

(...) Solicito os bons ofícios de V. Excia. para a cessão de lote de terreno acrescido sito à Avenida Getúlio Vargas, em frente ao

armazen n°5, anexo, à área pretendida pelo Departamento Nacional dos Portos e Navegação, cujo espaço, considerado excedente das necessidades do referido porto, oferece, como já tive ocasião de observar, as possibilidades desejadas permitindome a realização do empreendimento visado<sup>6</sup>.

E o inspetor menciona os problemas que a Alfândega vinha enfrentando na divisão do espaço do seu prédio com outras instituições federais: “(...) Além dos motivos expostos, acrescento, ainda, como elementos esclarecedores, os inúmeros obstáculos encontrados nesta Inspetoria, quanto à distribuição das diversas dependências a seu cargo, em prédio que ressentido de reformas, vindo, a medida pleiteada, abranger, com relativa economia para a União, todos os melhoramentos que tenho em vista<sup>7</sup>”.

#### APARECEM AS QUERELAS INSTITUCIONAIS

Os documentos demonstram que a Alfândega enfrentava problemas locacionais em decorrência da perda de seu *espaço institucional* para a Delegacia Fiscal e a mudança para uma nova sede exclusiva com cais de atracação era uma forma de resolver o problema sem maior enfrentamento. Contudo, o próprio delegado Fiscal, Heliomar Carneiro da Cunha, interessava-se por ocupar os espaços da sede aduaneira cedendo-os para outros serviços. Primeiro, para o Domínio da União, em caráter temporário, em 1930, e depois para a Caixa Econômica Federal. Mas em abril de 1933 André Carloni apresentava-lhe um projeto-proposta “para adaptação de uma parte do prédio pertencente a Alfândega destinado a Instalação da Administração do Domínio da União no Estado do Espírito Santo”, que recebeu o “de acordo” do engenheiro Bernardino de Campos.

Ao saber da tramitação dessa proposta, o inspetor da Alfândega, Clóvis de Vasconcellos, oficiou, em junho de 1934, ao delegado Fiscal esclarecendo que

Tendo esta Alfândega cedido, a título provisório, por solicitação dessa Delegacia Fiscal, uma de suas dependências para nela funcionar a Administração do Domínio da União neste Estado, e havendo, presentemente, grande necessidade da referida dependência, para melhor distribuição dos respectivos funcionários, que estão acomodados em uma única pequena sala, sem nenhum conforto, venho, com o presente, solicitar os vossos bons ofícios no sentido de que a Administração em apreço tenha acomodação em outro local, desocupando, assim, a dependência em que se acha instalada nesta aduana<sup>8</sup>.

Na verdade, além de abrigar as atividades aduaneiras (a secretaria e o gabinete da inspetoria, a seção de expediente, a Guardamoria e a administração das capatazias) a sede da Alfândega naquela época também abrigava a portaria, tesouraria, a seção do Imposto sobre a Renda, a sub-Contadoria Seccional, a inspetoria Fiscal do Imposto de Consumo e a inspetoria de Fiscalização Bancária. Ainda assim, o delegado Fiscal optou pela realização de obras pelo Domínio da União e despachou “(...) o processo referente ao orçamento para a adaptação do prédio anexo à Guardamoria da Alfândega desta Capital, para a instalação definitiva da Administração do Domínio da União, neste Estado”<sup>9</sup>.

Com a decisão, o Domínio da União procurou definir o seu espaço nas futuras instalações. Como as três salas da parte da administração das capatazias voltada para a avenida Jerônimo Monteiro eram ocupadas pelos despachantes aduaneiros João Luis de Albuquerque Tovar, Aylton Tovar e Radagásio Tovar, na primeira sala; Reginaldo Pessoa, na sala seguinte, e Almir Silva<sup>10</sup>, última sala “(...) em função dos respectivos cargos, visto competir a esta aduana dar-lhes acomodações e, por esse motivo, nenhum aluguel pagam”, os despachantes foram desalojados para que fossem “(...) ampliadas secções e adaptação de aparelhos sanitários, arquivo, camara escura e deposito de instrumentos” do Domínio da União<sup>11</sup>. Porém, não é sabido se as benfeitorias foram, de fato, executadas.

Contudo, a construção do porto de Vitória, realizada em área de solos lodosos, úmidos e instáveis acabou por desestabilizar a antiga estrutura do prédio das repartições federais onde funcionavam a Alfândega, a Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional e a Delegacia do Serviço do Patrimônio da União (Domínio da União). Comunicação de 17 de dezembro de 1941 enviada pelo então delegado fiscal interino Heliomar Carneiro da Cunha a Quintino Barbosa Figueiredo, chefe regional do Domínio da União, relatava que o prédio “apresenta várias fendas, que aumentam à proporção que vão intensificando as importantes obras que se vêm realizando nas suas proximidades”<sup>12</sup>.

Devese aqui atentar que tais problemas foram revelados no mesmo ano em que o inspetor da Alfândega havia solicitado outra área para as atividades aduaneiras. Em face da demanda ao interventor Punaro Bley, o Domínio da União, através do parecer do seu engenheiro Madeira da Silva, já se havia manifestado pela demolição do prédio e utilização do terreno para a construção de outro prédio para as repartições federais. Os termos daquele parecer técnico foram: “(...) Sem pretender fazer objeção a essa idéia, peço vênha para lembrar a V.S. o seguinte: É bem verdade que o prédio em que hoje está a Alfândega já não comporta mais o desenvolvimento atual daquela repartição e correlatas, tendose necessariamente de proceder a uma reforma

completa do mesmo, uma vez que o novo alinhamento projetado para as Ruas Getúlio Vargas e Jeronymo Monteiro vae alcançálo em duas faces.

E logo conclui: “(...) Parece-me mais lógico, que a construção de um único edifício ocupando toda a área atual e reunindo todas as repartições federaes na capital do Estado, seria uma solução mais compatível com a realidade, além de atender a uma finalidade econômica, uma vez que os alugueis pagos pelas demais repartições federaes iria amortizando o capital empatado, isso sem querer abordar a parte estética e sem duvida de grande proveito para a cidade<sup>13</sup>”.

Pouco depois, o novo delegado fiscal, Adherbal Fontes Cardoso, reiterou a informação de seu antecessor e requereu imediata vistoria no prédio alegando a “defesa dos superiores interesses da Fazenda Nacional<sup>14</sup>”. As avarias foram finalmente analisadas pelo engenheiro Duarte Fonseca de Aquino que assim relatou: “Para a construção do novo cais, foram feitos grandes aterros nos fundos deste edifício, no local onde hoje passa a Avenida Getúlio Vargas e, em conseqüência, grandes movimentos de terra foram procedidos, havendo assim uma modificação no estado de adensamento do solo<sup>15</sup>”.

Prossegue ainda o engenheiro a respeito da sede da Alfândega, construída menos de vinte anos antes: “(...) é um antigo aterro sobre mangues, estaqueado a madeira, e que vinha resistindo perfeitamente, durante anos, às solicitações provocadas pela construção. Com este movimento de terras, entretanto, houve um pequeno cedimento paralelamente ao cais, o que fez com que o edifício viesse a apresentar pequenas fendas em planos verticais paralelos a esta direção<sup>16</sup>”.

Logo depois, nova Comissão de Vistoria, desta vez composta pelo mesmo engenheiro Duarte Aquino, do Domínio da União, José Tarquínio da Silva, do Serviço de Fiscalização e Exploração do Porto e por Aécio Palmeiro Lopes, da Fiscalização do Porto de Vitória, apontou as inúmeras avarias constatadas e presumiu “(...) que tenha havido uma fuga desse lôdo por ocasião da dragagem efetuada na faixa do cais construído há cerca de 50 metros do edifício (...)”, além da ameaça à vida dos que trabalhavam nas repartições. Tendo em vista a magnitude dos custos para sustar o estrago, a Comissão afirmou que “(...) se trata de um edifício antigo de grossas paredes de alvenaria de pedra, de dois pavimentos, de pisos e forros de madeiras (...)”<sup>17</sup>, mas havia outros motivos: “O prédio que já não se enquadra nos novos alinhamentos do plano de remodelação da cidade, não satisfaz às necessidades das repartições nele instaladas, parecendo, por isso, mais aconselhável a sua demolição, para no mesmo local ser levantado novo prédio com instalações adequadas às suas finalidades<sup>18</sup>”.

Acatadas as recomendações da Comissão de Vistoria, o engenheiro Gastão de Castro Cunha, da Divisão de Engenharia e Obras da Diretoria do

Domínio da União do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda escreveu parecer conclusivo em janeiro de 1943 em que recomendava a construção de um novo edifício para os órgãos federais: “(...) julgamos que se deva cuidar de construir um novo prédio para aquelas repartições, pois o local se presta admiravelmente para este fim, segundo estamos informados<sup>19</sup>”.

Talvez movido pela possibilidade de ocorrerem desabamentos, o parecer recomendava a transferência imediata das repartições federais para outro local e solicitava o envio àquela Divisão das informações essenciais para a elaboração de um novo projeto de acordo com as características distintas da Alfândega e da Delegacia Fiscal:

Assim, terá que fornecer o programa minucioso das necessidades atuais dos seus serviços (com previsão de desenvolvimento futuro); planta precisa do terreno de que se disporá em conseqüência dos novos arruamentos; estudo com relação à conveniência de se construir dois prédios, um para a Delegacia Fiscal e outro para a Alfândega, ou um único, embora independentes internamente; as áreas necessárias e o número de funcionários que deve ser prevista em cada secção, com esquema de localização mais conveniente para a Alfândega, sua Guardamoria, seus armazéns, e da Delegacia Fiscal. Informará também aquele órgão se a Alfândega deve ter oficinas, onde devem ser localizadas, se no mesmo prédio ou em ponto próximo à Alfândega, etc...<sup>20</sup>

Tais iniciativas correspondiam ao pensamento da Escola de Administração Científica, que à época patrocinava uma grande mudança na administração pública, principalmente a reforma de 1934 que privilegiava as funções administrativas do Ministério da Fazenda em detrimento das funções arrecadatório-fiscais e propunha critérios de racionalização e eficiência, separando finanças e administração.

A partir dessa reforma, a Aduana passara a denominarse Diretoria de Rendas Aduaneiras e todos os tributos e serviços fiscais não aduaneiros como, por exemplo, os referentes ao Imposto de Consumo, passaram a ser tratados por outro órgão, a Diretoria de Rendas Internas.

#### ADUANA E GOVERNO DE GETÚLIO VARGAS

Conforme observa Eros Nogueira, o ministro da Fazenda Oswaldo Aranha, em sua Exposição de motivos do Decreto n. 24.026, de 26 de março de 1934, tecia as seguintes considerações sobre a Aduana:

É possível que a diretoria de rendas aduaneiras venha a exigir, mais tarde, sua transformação em departamento autônomo à parte da organização do Tesouro, tal como se dá nos países mais adiantados. Essa amplitude pareceu cedo ao projeto, e por isso preferiu-se a uniformidade de direção, em harmonia com o que se fez em outras diretorias. É o embrião da Inspetoria Geral das Alfândegas que o projeto lançou; o primeiro passo para seu maior desdobramento. Os próprios serviços e o tempo indicarão o momento em que sua autonomia se completará totalmente<sup>21</sup>.

A ênfase do governo Vargas à tributação interna, claramente definida na reforma administrativa de 1934 de Osvaldo Aranha, auferia maior prestígio à Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional ante as atividades aduaneiras. Na questão do embate da Alfândega por uma sede autônoma, as demais repartições federais contavam com a oportuna construção do porto e com o interesse das autoridades estaduais e municipais em demolir o antigo prédio aduaneiro, cuja parte original remontava ao tempo do Império e a outra à Primeira República, e restava destoante das feições urbanísticas da fase varguista. Contudo, aqueles órgãos federais ainda conviveriam no mesmo edifício por cerca de vinte e nove anos sem que ele desabasse...

A escolha sobre o local a edificar, entretanto, ganhou decisão diversa da pretendida; na continuidade da dragagem e aterro da orla da baía de Vitória para a construção das avenidas Princesa Isabel e Mascarenhas de Moraes (Beira-Mar), a Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional optou por construir o novo prédio não na praça 8 de setembro mas em nova área aterrada pelo governo estadual de Jones dos Santos Neves.

A construção do novo prédio do Ministério da Fazenda, porém, só deslancharia no final dos anos 50, mas sofreria interrupções por cerca de outros doze anos, vindo a receber as instituições federais por volta de 1969/1970. Nessa época a Alfândega já tinha sido extinta ao mesmo tempo em que foi criada a Secretaria da Receita Federal, no ano de 1968. O que restou das atividades aduaneiras ficou no âmbito da Seção de Fiscalização da Delegacia da Receita Federal do Ministério da Fazenda, através de duas supervisões distintas, a de importação e a de exportação. O ex-aduaneiro José Alfredo Cabral assim explicou essas transformações: “Aí a Alfândega foi transformada em Receita... desapareceu a Alfândega, acabaram com a Alfândega, criaram a Delegacia da Receita Federal e os serviços todos da Alfândega eram executados pela Seção da Fiscalização da Delegacia da Receita de Vitória<sup>22</sup>”.

E esclarece que a Fiscalização atuava tanto na tributação interna quanto externa: “fiscalização era todo o serviço de fiscalização aduaneira, de rendas



internas e comércio exterior. Seção de Fiscalização, ela agregou todos os serviços relacionados à fiscalização de todo o Ministério da Fazenda<sup>23</sup>”.

Os antigos aduaneiros incorporados à Receita Federal continuaram prestando serviços relevantes no desembaraço dos equipamentos industriais importados que chegavam por Vitória para o parque siderúrgico de Minas Gerais e do Espírito Santo. José Alfredo Cabral, ingresso no início de 1964, fala do funcionamento dos serviços aduaneiros nessa época:

Quando eu entrei era Ivo Wanderley, o inspetor da Alfândega de Vitória. E a função da Inspeção era todos os serviços relacionados com a Alfândega de conferência de importação, conferência de exportação e atividades internas e administrativas e tal. E da Guardamoria, era parte de fiscalização, eram plantões fiscais de prevenções a infrações e visitas a entrada de navios estrangeiros, busca e apreensão em navios estrangeiros e nacionais, que mais?, e outros serviços extras como: a Usiminas que foi construída em Minas, né, Usiminas, toda a importação feita pela, do material para a construção da Usiminas foi feito através do porto de Vitória. Mas as mercadorias não eram liberadas, examinadas, fiscalizadas e liberadas no porto de Vitória. Elas chegavam, eram transferidas em trânsito para o setor criado lá, na Usiminas e depositadas lá, e lá e depois lá que elas eram fiscalizadas e liberadas.

E prossegue com suas memórias:

E nós da Guardamoria éramos designados, um fiscal por semana, para fiscalizar e manter um plantão fiscal nesse depósito das mercadorias antes delas serem liberadas. De tanto em tanto tempo saía um grupo de agentes fiscais da inspeção, iam lá, era Ipatinga o nome da cidade. Iam até Ipatinga onde estava sendo construída a Usiminas onde estavam sendo depositadas essas mercadorias, ainda sob o controle aduaneiro, sob o controle aduaneiro, mas sob a fiscalização de um fiscal que era revezado toda semana, mudava um fiscal então na época que existia uma série de despachos a serem examinados, saíam daqui então da inspeção para liberar essas mercadorias lá em Ipatinga<sup>24</sup>.

Daí em diante, abrigada no edifício do Ministério da Fazenda, a Alfândega —a secular instituição capixaba e uma das instituições coloniais portuguesas mais arraigadas no Brasil— viuse diluída entre as diferentes seções da Delegacia da Receita Federal, de acordo com as novas orientações mantidas pela Secretaria da Receita Federal, órgão que então absorveu suas

atividades. Nas palavras de Geraldo Buteri, um funcionário que migrou da Delegacia Regional do Imposto de Renda para a Seção de Tributação de Rendas Externas:

(...) como houve a fusão, apesar de estarem todos juntos, existiam grupos separados, de supervisão. O setor, por exemplo, de aduaneiro, tinha um supervisor; ele é que manipulava com (...) o pessoal. Só que a orientação era única, tá entendendo? Começou a ser uma só. Mas, a supervisão era a supervisão de grupos, então tinha: supervisor A, supervisor (...) de grupo A, de grupo B, supervisor de parte de IPI, porque não misturava, não conseguia... E aí começou. E começou a acontecer o quê? Começou também a trabalhar depois, juntos, os delegados começaram a fazer o quê? Botar fiscal aduaneiro com fiscal de Imposto de Renda prá tentar, o camarada aprender, ver como é que era. E começou, os fiscais aduaneiros com os fiscais de Imposto de Renda, na área secundária do aduaneiro, porque não faziam. Não tinham tempo. E aos pouquinhos foi indo, foi indo, com pouca gente, mas foi levando, e foi interagindo de tal maneira que foi crescendo<sup>25</sup>.

#### UM NOVO CONTEXTO TRIBUTÁRIO

Dentro da nova estrutura fiscal federal e da política econômica brasileira, pouca expressão tinham as atividades aduaneiras. Outro aspecto que marca a desmontagem da estrutura da antiga Alfândega, para além da sede própria, foi a extinção da Guardamoria, a polícia marítima que dava sustentação à atividade de combate ao contrabando e descaminho. Na nova estrutura, algumas competências foram assumidas pela Polícia Federal —criada em 1965—, enquanto as atividades de controle administrativo do comércio exterior foram incorporadas pela Carteira do Comércio Exterior (Cacex) do Banco do Brasil S/A, que se encarregava da documentação e das guias de importação e exportação e das transferências de numerário para o exterior. Nesse período, o Brasil figurava entre as nações mais protecionistas e de comércio mais fechado do mundo, focado que estava em reservar o mercado consumidor interno às empresas nacionais e subsidiárias estrangeiras autorizadas a produzir no interior do país.

Sob o lema *exportar é o que importa*, o governo brasileiro priorizou a realização de *superávits* na balança comercial. Para isso, utilizou tarifas extremamente elevadas para reduzir as importações, quando não, de simples medidas de proibição, especialmente de bens de consumo de elevado valor agregado como automóveis, por exemplo<sup>26</sup>.

Com a criação da Carteira de Exportação e Importação (CACEX), setor do Banco do Brasil, em 1953, esta passa a incumbir-se da emissão das guias de Importação e de Exportação e a exercer um controle sobre os preços das operações internacionais e sobre os regimes econômicos aduaneiros. Já o Conselho de Política Aduaneira ficava responsável por regular o sistema tarifário aduaneiro. Todas estas funções antes imputadas à Diretoria de Rendas Aduaneiras.

Em agosto de 1957 operou-se uma importante reforma no sistema cambial e tributário do país, através da Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957. O objetivo era, em primeiro lugar, simplificar o sistema de taxas múltiplas e introduzir um sistema de proteção específica por produtos da mesma categoria. Em segundo lugar, como as receitas líquidas das operações cambiais, apropriadas pelo Tesouro através do Fundo de Ágios e Bonificações gerenciado pelo Banco do Brasil, tinham vinculações de uso determinadas por lei, o que eliminava sua flexibilidade como fonte de recurso para o setor público, seria necessário reajustar as tarifas, a fim de aumentar os recursos sem vinculação à disposição do Tesouro.

Do ponto de vista do comércio exterior, a reforma resultou no aparecimento de três categorias. Através da categoria Geral eram importados matérias-primas, equipamentos e bens genéricos que não contassem com suficiente suprimento interno. Pela categoria Especial eram importados os bens de consumo restrito e os bens cujo suprimento fosse atendido pelo mercado interno. Mantinham-se o regime de leilões de divisas para essas duas categorias, recebendo a categoria Geral, evidentemente, a maior parcela de cambiais. A terceira categoria, não sujeita a leilão, a categoria Preferencial, foi criada para a importação de bens com tratamento privilegiado —papel, trigo, petróleo, fertilizantes e equipamentos de investimentos prioritários. A taxa paga era pelo menos igual ao *câmbio de custo*, isto é, a taxa cambial média paga aos exportadores. Foram estabelecidas tarifas *ad valorem*, variando de zero a 150% para cada grupo de produtos similares. Para a exportação foi mantido o regime de quatro categorias, com bonificações distintas para cada uma<sup>27</sup>.

Para operar o novo sistema, foi criado o Conselho de Política Aduaneira (CPA) com o objetivo de enquadrar os produtos em uma das categorias de importação e estabelecer as alíquotas que seriam pagas em um intervalo que variava de 30% abaixo a 30% acima das tarifas máxima e mínima fixadas para o grupo de produtos no qual o produto específico estivesse classificado<sup>28</sup>.

Esse sistema, que esteve em vigor até 1961, sofreu substanciais modificações ao longo desses anos. As mais importantes referiam-se à passagem gradual das exportações para o mercado livre. Com efeito, a Instrução nº 167, de janeiro de 1959, liberou as exportações de manufaturados para o mercado livre; a Instrução nº 192, de dezembro de 1959, transferiu todas as

exportações para esse mercado, exceto as de café, cacau, óleo mineral cru e mamona em bagas; finalmente, a Instrução nº 181, de abril de 1959, liberou os fretes. Paralelamente a essas liberalizações, outras modalidades de controle foram introduzidas conforme se vê na análise da década de 1960. De um ponto de vista mais amplo, a reforma de 1957 implicou num aprofundamento do processo de substituição de importações, na medida em que se alcançava estágio mais avançado na industrialização.

Em 1962, o Ministério da Fazenda celebrou com a Fundação Getúlio Vargas um convênio com o objetivo de obter assistência técnica especializada em sua reestruturação. Foi constituída, então, uma Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, composta por consultores e representantes das áreas interessadas e abrangidas pelo seu propósito. Essa Comissão funcionou de 1962 a 1967 e seu trabalho estabeleceu as bases para modificações fundamentais nesse Ministério e em matérias a ele vinculadas, como por exemplo: a reforma do sistema tributário nacional, o modelo de pacto federativo tributário, arrecadação de tributos pela rede bancária, sistema nacional de processamento de dados, estrutura permanente de educação e treinamento na administração fazendária, entre outros. Com respeito à área aduaneira, a Comissão desenvolveu seus estudos em três campos: a reforma da tarifa, a reforma da administração e atualização da legislação aduaneira.

Efetivamente, as diretrizes básicas da reforma tributária de meados da década de 1960 foram consubstanciadas, em caráter preliminar, na Emenda Constitucional nº 18, de outubro de 1965. Foi, entretanto, a Lei nº 5.172, de 25 de novembro de 1966, criadora do Código Tributário Nacional (CTN), que explicitou de forma cristalina seus contornos jurídicos, estabelecendo pautas a serem obedecidas pelas três esferas governamentais em matéria de tributos. Seus principais objetivos podem ser assim sumarizados: a) aumentar a captação de recursos financeiros para os cofres públicos, visando a garantir ao Estado condições quer para desempenhar novas funções que incorporara ao longo do processo, quer para eliminar o déficit público, identificado como uma das principais fontes da inflação e; b) transformar o sistema tributário numa poderosa e eficaz ferramenta capaz de impulsionar, promover e orientar o processo de acumulação<sup>29</sup>.

Em seguida, em convergência com a política de racionalização e centralização das arrecadações tributárias do país, explicitadas na criação do novo CTN, o governo federal editou o Decreto-Lei 37, de 18 de novembro de 1966, transformando a Diretoria das Rendas Aduaneiras em Departamento de Rendas Aduaneiras (extinto em 1968), através do Artigo 142. No entanto, o Artigo 145 do mesmo Decreto apontava: “Fica o Poder Executivo autorizado a instalar Alfândegas, Postos Aduaneiros e outras repartições nos locais onde essa medida se impuser, bem como a extinguir as repartições aduaneiras cuja manutenção não mais se justifique” (grifos nossos). A

realidade dos fatos deu-se com a extinção, entre 1966 e 1968, do termo Alfândega, ficando a legislação aduaneira à mercê da recém-criada Secretaria da Receita Federal, conforme demonstrado abaixo.

Os impostos sobre o comércio exterior —setor externo da economia— que englobam tanto o imposto sobre as importações como sobre as exportações, passaram, com a reforma, a integrar definitivamente o quadro instrumental da política econômica em seu esforço voltado para a organização da economia. O imposto de exportações, que até o advento da Emenda nº 18 era de competência dos estados, enquanto cabia à União o imposto de importações, foi definitivamente transferido para esta esfera.

A nova orientação da política econômica inspirada nas exigências da estrutura produtiva que se instalara —de um novo modelo de crescimento que residisse na intensificação das exportações quer para a obtenção das divisas exigidas para a realização das importações, especialmente de bens de capital e de insumos básicos, quer para a abertura de novos mercados para os produtos manufaturados cujos setores se encontravam com capacidade ociosa— foi decisiva para sacramentar a reforma tributária. Diante dos objetivos do novo modelo, a transferência do imposto de exportação da esfera estadual para a União, e a sua transformação, juntamente com o imposto de importação, em um instrumento regulador do comércio exterior, mais que se justificavam.

## CONCLUSÕES

Assim, uma nova estrutura foi proposta para conduzir a administração tributária no Brasil. Através do Decreto n. 63.659, de 20 de novembro de 1968, a Secretaria da Receita Federal foi criada e instalada em substituição à anterior Direção Geral da Fazenda Nacional, incluindo as funções desempenhadas pelas extintas Diretorias de Rendas Aduaneiras, de Rendas Internas, de Imposto de Renda e de Arrecadação, conforme a redação dada ao Artigo 6º do decreto citado.

O ato que criou a Secretaria da Receita Federal em 1968 e *esvaziou* o órgão encarregado pela Aduana, definiu sua estrutura no Artigo 4º em quatro sistemas básicos: sistema de fiscalização, sistema de arrecadação, sistema de tributação e sistema de informações econômico-fiscais. Esse critério não comportava condições para manter um departamento ou setor especializado por tributo —IPI, IR e outros— ou por natureza —aduaneiro ou tributos internos.

Os responsáveis pela implantação da Secretaria da Receita Federal afirmavam que ela constituía grande evolução do modelo administrativo e organizacional anterior. Argumentavam que, enquanto a extinta Direção Nacional da Fazenda Nacional baseava-se numa estrutura de departamentos

estanques e plurifuncionais, exercendo cada um deles atividades idênticas (tributação, fiscalização, administração geral) relativamente aos tributos de sua competência, a nova organização apoiar-se-ia em quatro grandes áreas de administração fiscal, estruturadas em forma de sistemas funcionais.

Das unidades operacionais locais, situadas nos aeroportos, portos, fronteiras e entrepostos, as principais foram absorvidas pelo novo organograma da Receita Federal, enquanto as menores foram sumariamente extintas. Segundo Eros Nogueira, os serviços aduaneiros foram formalmente localizados em setores sem recursos e vazios de prioridade nessa nova estrutura organizacional<sup>30</sup>. As palavras do ex-coordenador-geral da Coana, Otacílio Cartaxo, exprimem bem aquele momento: “A Aduana brasileira foi segregada ao Serviço de Valor Aduaneiro, na Divisão de Programação Tributária, na Coordenação do Sistema de Tributação, e ao Serviço de Combate ao Contrabando, na Divisão de Programação de Fiscalização, na Coordenação do Programa de Fiscalização, ficando dessa forma, expressa sua função marginal dentro da nova estrutura<sup>31</sup>”.

Apesar das Alfândegas terem deixado de existir formalmente como organização autônoma do Poder Público em 1967, as atividades aduaneiras continuaram sendo desenvolvidas, em todo o Brasil, nas unidades locais da Secretaria da Receita Federal, especializadas ou não. Segundo depoimentos, a manutenção dessas atividades, especialmente do seu padrão de operação e atendimento, diante da ausência de recrutamento, treinamento e gestão voltada ao âmbito aduaneiro, deve ser atribuída àqueles servidores, remanescentes ou não do período pré-extinção da Aduana que voluntariamente se engajaram nesse esforço. Por mais de quinze anos essas atividades foram desenvolvidas sem qualquer coordenação nacional ou direção geral aduaneira.

## BIBLIOGRAFIA E FONTES PRIMÁRIAS

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Marcelo de Paiva: *O Brasil e a economia mundial – 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999, 400 p.
- AMED, Fernando José y NEGREIROS, Plínio Labriola de Campos: *História dos tributos no Brasil*. São Paulo: Nobel/Sinafresp, 2000, 325 p.
- ARAÚJO FILHO, José Ribeiro: *O porto de Vitória*. 1995. 300 p. Tese (Concurso para provimento da cadeira de Geografia do Brasil) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo.
- AVELLAR, Hélio de Alcântara: *História econômica e administrativa do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: FENAME, 1976, 432 p.
- BITTENCOURT, Gabriel: *História Geral e Econômica do Espírito Santo*. Do engenho colonial ao complexo fabril-portuário. Vitória: Multiplicidade, 2006, 548 p.
- BAER, Werner: *A economia brasileira*. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002, 509 p.
- BERGER, Áureo, BERGER, Flávio Roberto y SEIBEL, Nelci Teresina: *Portos e terminais marítimos do Brasil*. Joinville, SC: Bela Catarina, 2006, 275 p.
- BORJA, José Luiz Falcão: *Administração aduaneira no Brasil: área da Secretaria da Receita Federal*. 1978. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Fundação Universidade de Brasília.
- CARTAXO, Otacílio Dantas: *Modernização da Aduana Brasileira*. In: Seminário Aduaneiro Internacional, 1, 1996, Fortaleza. Anais do SAI: Unafisco Sindical, 1996, pp. 179-207.
- DAEMON, Bazilio Carvalho: *Província do Espírito-Santo*. Sua descoberta, história cronológica, synopsis e estatística. Vitória: Typographia do Espírito-Santense, 513 p. Texto disponível no endereço eletrônico <http://www.ape.es.gov.br>
- ELTON, Elmo: *Logrados antigos de Vitória*. 2. ed. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1987, 241 p.
- GODOY, José Eduardo Pimentel de: *Órgãos da administração fiscal e tributária do estado do Espírito Santo*. Brasília: MF/SRF, 2007. (Projeto Memória da Receita). Mimeografado.
- *Dicionário de história tributária do Brasil*. Brasília: ESAF, 2002a, 241 p.
- *As reformas tributárias na história do Brasil*. Brasília: ESAF, 2002b, 25 p. (Coleção Memória Tributária).
- *Catálogo das repartições fazendárias do Brasil*. Texto disponível no endereço eletrônico <http://receita.fazenda.gov.br/Memoria/administracao.asp>
- LABRIOLA NETO, Francisco: *A aduana no Brasil: reflexões acerca de um espaço “des-cidadanizado”*. 1996. 93 p. Dissertação (Mestrado em Estado e Sistemas Sociais Políticos) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- NOGUEIRA, Eloy Eros da Silva: *Símbolo e identidade organizacional: função da figura ou imagem conceitual*. RAC-Eletrônica, São Paulo, v. 1, n. 2, pp. 81-96, mai/ago. 2007. Texto capturado de: <http://www.anpad.org.br/rac~e>
- *Identidade organizacional: estudo de caso do Sistema Aduaneiro Brasileiro*. 2000. 304 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná.
- RIBEIRO, Luiz Cláudio y BARROS, Nicélio: *A serventia da casa. A Alfândega do Porto de Vitória e os rumos do Espírito Santo*. Vitória: SINDIEX, 2008, 125 p.

- SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró: *Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória – 1950-1980*. 1991. 157 p. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Econômica, Universidade de São Paulo.
- SANTOS, J. Pantaleão: *Alfândegas*. Legislação e Prática de Serviço (Fiscais aduaneiros). Rio de Janeiro: Irmãos Di Giorgio, 1950, 79 p.
- SIMONSEN, Roberto: *História Econômica do Brasil*. 8.ed. SP: Nacional, 1978, 475 p.
- TAVARES, Maria da Conceição: *Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. São Paulo: Zahar, 1972, 264 p.

#### FONTES PRIMÁRIAS

- Acervo Alfândega da RFB do Porto de Vitória (ALF/VIT): Leis, decretos, portarias, instruções normativas, dados estatísticos e entrevistas
- Acervo Arquivo Público da Prefeitura Municipal de Vitória (AP-PMV): Processos de construção e demolição de prédios e imagens
- Acervo Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo (BC-Ufes): Livros, dissertações, obras raras e imagens
- Acervo Companhia Docas do Espírito Santo – Autoridade Portuária (Codesa): Imagens e Relatórios
- Acervo Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Espírito Santo (GRA-MF-ES): Diário Oficial da União (DOU) para o período de 1965 a 1968
- Acervo Gerência Regional do Patrimônio da União no Espírito Santo (GRPU-ES): Processos do Departamento Nacional de Portos e Navegação

#### LISTA DE ENTREVISTADOS

- Alice Leonarda (Lissu) de Abiahy Madeira Abad  
Geraldo Buteri  
José Alfredo Cabral  
Ronaldo Loureiro  
Severiano Alvarenga Imperial

#### ENDEREÇOS ELETRÔNICOS PESQUISADOS

- <http://www.ape.es.gov.br>  
<http://portodevitoria.com.br>  
<http://codesa.gov.br>  
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aduana/Legislacao.htm>



## NOTAS

- <sup>1</sup> Elmo Elton: *Logradouros antigos de Vitória*. 2. ed. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1987, p. 17.
- <sup>2</sup> Basílio Carvalho Daemon: *Província do Espírito-Santo*. Sua descoberta, história cronológica, synopsis e estatística. Vitória: Typographia do Espírito-Santense, p. 425.
- <sup>3</sup> Idem, p. 425.
- <sup>4</sup> Disponível em <http://www.portodevitoria.com.br> [capturado em 24 de março de 2008]. A respeito da construção do porto de Vitória, ler: José Ribeiro Araújo Filho. *O porto de Vitória*. 1995. 300 p. Tese (Concurso para provimento da cadeira de Geografia do Brasil) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo e; SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró, *Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória – 1950-1980*. 1991. 157 p. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Econômica, Universidade de São Paulo, 1991.
- <sup>5</sup> Ofício do inspetor da Alfândega de Vitória de 5 de maio de 1941. Processo 10783.012607/92-81. Arquivo/ES/GRPU/SPU.
- <sup>6</sup> Processo 10783.012607/92-81. Arquivo/ES/GRPU/SPU.
- <sup>7</sup> Processo 10783.012607/92-81. Arquivo/ES/GRPU/SPU.
- <sup>8</sup> Idem.
- <sup>9</sup> Idem.
- <sup>10</sup> Ofício da Alfândega de Vitória de 23 de junho de 1936. Processo 10783.012607/92-81. Arquivo/ES/GRPU/SPU.
- <sup>11</sup> Ofício da Directoria do Domínio da União de 01 de março de 1937. Processo 10783.012607/92-81. Arquivo/ES/GRPU/SPU.
- <sup>12</sup> Ofício protocolado na Chefia Regional do Domínio da União no Estado do Espírito Santo sob n. 226, Livro 8, fls. 37, em 20 de janeiro de 1942. Arquivo/ES/GRPU/SPU.
- <sup>13</sup> Processo 10783.012607/92-81. Arquivo/ES/GRPU/SPU.
- <sup>14</sup> Ofício protocolado na Chefia Regional do Domínio da União no Estado do Espírito Santo sob n. 475, Livro 8, fls. 42, em 02 de abril de 1942. Arquivo/ES/GRPU/SPU.
- <sup>15</sup> O documento cita o processo instaurado n. 21.734/42. Há, contudo, referências ao número de processo 475/42, fl. 5-6. Arquivo/ES/GRPU/SPU.
- <sup>16</sup> Idem. Ibidem.
- <sup>17</sup> *Termo da Vistoria procedida no Edifício da Delegacia Fiscal e Alfândega de Vitória*. 25 de abril de 1942. Ministério da Viação e Obras Públicas/Departamento Nacional de Portos e Navegação/Fiscalização do Porto de Vitória. Proc. 475/42, fls 8-10. Arquivo/ES/GRPU/SPU.
- <sup>18</sup> *Termo da Vistoria procedida no Edifício da Delegacia Fiscal e Alfândega de Vitória*. 25 de abril de 1942. Ministério da Viação e Obras Públicas/Departamento Nacional de Portos e Navegação/Fiscalização do Porto de Vitória. Proc. 475/42, fls 8-10. Arquivo/ES/GRPU/SPU.
- <sup>19</sup> Processo 5.699/43. *Vistoria no edifício-sede da Delegacia Fiscal no Espírito Santo e da Alfândega de Vitória*. Arquivo/ES/GRPU/SPU.
- <sup>20</sup> Processo 5.699/43. *Vistoria no edifício-sede da Delegacia Fiscal no Espírito Santo e da Alfândega de Vitória*. Arquivo/ES/GRPU/SPU.
- <sup>21</sup> Osvaldo Aranha: Exposição de motivos – Decreto n. 24.026/34 *apud* NOGUEIRA, Eloy Eros da Silva. *Identidade organizacional: estudo de caso do Sistema Aduaneiro Brasileiro*. 2000. 304 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná, p. 117.
- <sup>22</sup> José Alfredo Cabral: Entrevista concedida a Luiz Cláudio Ribeiro, Nicélio Barros e Davi Protti, Vitória-ES, 12 de dezembro de 2007. Acervo Alfândega/Vitória-ES.
- <sup>23</sup> José Alfredo Cabral: Entrevista concedida...

- <sup>24</sup> José Alfredo Cabral: Entrevista concedida...
- <sup>25</sup> Geraldo Buteri: Entrevista concedida a Luiz Cláudio Ribeiro, Nicélio Barros e David Protti, Vitória-ES, 19 de fevereiro de 2008. Acervo Alfândega/Vitória-ES.
- <sup>26</sup> A este respeito, consultar: Ronaldo Loureiro. Entrevista concedida a Luiz Cláudio Ribeiro, Nicélio Barros e David Protti, Vitória-ES, 10 de dezembro de 2007 e; Imperial, Severiano Alvarenga. Entrevista concedida a Luiz Cláudio Ribeiro, Nicélio Barros e David Protti, Vitória-ES, 14 de dezembro de 2007. Acervo Alfândega-ES.
- <sup>27</sup> Brasil: Lei n. 3.244, de 14 de agosto de 1957. Ver Capítulo II – Da Alíquota e Anexo, com 95 páginas sobre as alíquotas de importação. É importante ressaltar que esta Lei, parte da chamada “reforma de 1957”, integrava o escopo do principal projeto de governo estabelecido pelo presidente Juscelino Kubitschek, o “Plano de Metas”.
- <sup>28</sup> Brasil: Lei n. 3.244, de 14 de agosto de 1957. Ver Capítulo VII – Do Conselho de Política Aduaneira.
- <sup>29</sup> Fabrício Augusto de Oliveira: *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991, pp. 48-49.
- <sup>30</sup> Eloy Eros da Silva Nogueira: op. cit., p. 119.
- <sup>31</sup> Otacílio Dantas Cartaxo: Modernização da Aduana brasileira. In: SEMINÁRIO ADUANEIRO INTERNACIONAL, 1, 1996, Fortaleza. Anais... Fortaleza: Unafisco Sindical, 1996, p. 186.