

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL
1974 - 1989

Carlos Anibal Nogueira Costa *T. 223*

Tese de Doutoramento apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP

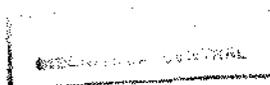
Orientador: Prof. Dr. Wilson *[Suzigan] 1942*

*Este exemplar corresponde ao original da
tese defendida por Carlos Anibal Nogueira
Costa em 30/06/94 e orientada pelo Prof.
Dr. Wilson Suzigan.*

CPG/IE, 30/06/94

Campinas, 1994

Wilson Suzigan



ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - A POLÍTICA INDUSTRIAL NO II PND	9
1.1 - O Cenário da Política Industrial no II PND	9
1.2 - A Política Industrial no II PND	14
1.2.1 - O Aparato Institucional e Instrumental da Política Industrial	16
1.2.2 - O Papel das Compras Governamentais e da Proteção do Mercado na Política Industrial	31
1.2.3 - Desempenho Econômico	43
1.3 - A Política Científica-Tecnológica	54
1.4 - A Política Econômica e a Indústria	68
CAPÍTULO 2 - A NEGAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL	80
2.1 - O Cenário da Economia Internacional	80
2.2 - A Negação da Política Industrial no Brasil	87
2.3 - A Política Científica-Tecnológica	96
2.4 - A Política Econômica e a Indústria	100
2.4.1 - A Estratégia Empresarial	109
2.4.2 - O Conflito entre a Política Econômica e o Setor Produtivo Estatal	113
CAPÍTULO 3 - A BUSCA DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL	120
3.1 - A Passagem do Autoritarismo para a Democracia	120
3.2 - A Política Industrial na Nova República	122
3.2.1 - A Política de Informática	137
3.2.2 - O Sistema BNDES na Década de Oitenta	151
3.3 - A Política Científica-Tecnológica	156
3.4 - A Política Econômica e a Indústria	162
CONCLUSÕES	186
APÊNDICE ESTATÍSTICO	201
BIBLIOGRAFIA	237

AGRADECIMENTOS:

- aos professores, colegas e amigos do Grupo Escolar Pandiá Calógeras, do Colégio Estadual de Minas Gerais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG e do Departamento de Ciência Política da UFMG.

- aos professores, colegas e amigos da UNICAMP, em particular do Instituto de Economia.

- ao Alexandre Munhoz, onde quer que esteja, peço que receba meus agradecimentos em nome de todos os funcionários do Instituto de Economia/UNICAMP, pelo suporte e o carinho que sempre me deram.

- ao CNPq.

- aos amigos de Belo Horizonte.

- ao Mauro Arruda.

- a Ana Lúcia Gonçalves da Silva, minha gratidão pelo apoio antes e durante meu trabalho no Núcleo de Economia Industrial do I.E./UNICAMP.

- ao Mário Possas e ao Dória Porto, pela participação na Banca do Exame de Qualificação e pelas sugestões dadas ao projeto desta tese.

- a Ana Regina Nogueira e ao Ricardo Cançado, pela leitura e observações feitas à versão preliminar deste trabalho, em relação à redação e ao conteúdo, respectivamente.

- ao Fernando N. Costa e a Dayse Albuquerque, pelo desvelo comigo, principalmente enquanto morei em Campinas. Ao Fernando ainda agradeço a leitura e os comentários feitos a esta tese.

- ao Wilson Suzigan, exemplo de intelectual e de espírito público, todo o meu reconhecimento pelos ensinamentos, amizade, estímulo e dedicação à produção desta tese, sem os quais dificilmente a mesma chegaria ao fim. Se por ventura eu voltasse ao passado, e tivesse de fazer uma tese de doutorado outra vez, gostaria que o Suzigan aceitasse ser o meu orientador novamente.

- ao Papai e a Mamãe, por tudo que fizeram e continuam fazendo por mim. Agradeço também os empréstimos "subsidiados" que me permitiram realizar o curso de doutorado com tranquilidade.

- a Tamara, pelo afeto, pelo apoio logístico e incentivo à produção deste trabalho e por ter cuidado tão bem do nosso cotidiano, prejudicando inclusive a elaboração de sua própria tese.

INTRODUÇÃO

A idéia desta tese nasceu em 1988, no final do meu curso de doutorado em Economia do Setor Público, na área de concentração de "Política Industrial". Constatava-se, na época, a falta de estudos mais sistemáticos e gerais sobre a evolução da indústria brasileira, com análise centrada na política industrial, abrangendo desde os primeiros sinais de instabilidade na economia brasileira, em meados da década de setenta, até o final dos anos oitenta.

Apesar do vigor do processo de industrialização no Brasil do início dos anos cinquenta até 1980, e a inflexão sofrida pelo mesmo durante a década de oitenta, apenas na segunda metade desta última refloresceram debates mais intensos a respeito de política industrial^(*). Quatro fatores podem ser considerados como os principais indutores das discussões:

- o atraso da indústria brasileira *vis-à-vis* ao processo de reestruturação industrial internacional, em curso desde o final da década de setenta;

- a nova posição alcançada pelo Japão na economia mundial, oriunda de sua poderosa indústria, cuja reconstrução no pós-guerra e reestruturação a partir de meados dos anos setenta teve como um dos pilares básicos a política industrial implementada pelo MITI (Ministério da Indústria e Comércio Exterior);

- a ausência, no Brasil, de uma política industrial durante toda a década de oitenta;

- a redemocratização do País.

Estas questões passaram a despertar inquietações

(*) Entre 1945 e 1964, ocorreram grandes polémicas sobre o tema, entre os defensores de uma intervenção incisiva do Estado na economia e os propositores de um modelo de desenvolvimento mais liberal.

crescentes sobre o futuro da indústria brasileira nos meios empresariais, sindicais, políticos, acadêmicos e nos da burocracia pública. Estes setores começaram a tomar a iniciativa, inicialmente tímida, de investigar o que poderia ser feito para evitar o declínio da indústria brasileira, face às novas condições de competitividade e de concorrência internacional e às necessidades econômicas e sociais do País.

Assim, compartilhando dessas mesmas preocupações, esta tese pretende analisar a política industrial brasileira entre 1974 e 1989. Esta foi explícita e agressivamente estabelecida no período 1974-78, absolutamente subordinada à política macroeconômica nos anos 1979-84 e desarticulada entre 1985 e 1989.

A concepção básica norteadora de todo o trabalho considera três fatores como os principais determinantes do processo de desenvolvimento econômico e industrial a longo prazo no capitalismo: a concorrência inter-capitalista, a ação ativa do Estado em direção ao desenvolvimento e a pressão dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e de vida.

A economia capitalista, também caracterizada pelas relações monetárias, insere a instabilidade, a incerteza, o risco, a expectativa de lucros, a capacidade ociosa, o grau de endividamento e a inovação tecnológica entre os condicionantes das decisões de investimentos dos agentes privados. O fato da taxa de rentabilidade prevista em moeda ser o parâmetro básico das empresas em suas decisões, torna as políticas fiscal, monetária, cambial e salarial variáveis essenciais no processo de investimentos.

A política industrial é entendida neste trabalho como a influência direta ou indireta do Estado nas atividades industriais, de acordo com sua visão estratégica de desenvolvimento econômico, através de articulações com o

setor privado; de incentivos econômicos; de empresas estatais; da política de comércio exterior; e do arcabouço regulatório. Constituem seus objetivos precípuos a melhoria da performance de setores e/ou da indústria como um todo e a expansão ou, quando for o caso, o sucateamento de capacidade produtiva, tendo como pano de fundo, a busca de um desenvolvimento o mais harmônico possível, dada a inerente instabilidade da economia capitalista.

A política industrial é implementada por uma organização institucional específica, através de instrumentos regulatórios da atividade industrial, e caracteriza-se pela indissociabilidade com a política científica e tecnológica, pelas relações complexas com as políticas econômica e públicas e pela percepção de quais são as estratégias empresariais. Todos estes elementos precisam ter como referência a dinâmica econômica e tecnológica internacional. Assim, ela deve considerar em sua formulação as estruturas de mercado, de propriedade dos ativos industriais e a produtiva, bem como, a conjuntura econômica e o movimento do mercado.

Não é contraditório tecnicamente a política industrial estar conciliada com outras políticas públicas na busca, explícita e concreta, da elevação do padrão de vida da população. Esta ressalva serve para distinguir este enfoque daqueles que acreditam na auto-suficiência da prosperidade industrial, para amainar as desigualdades sociais, e na identificação natural entre as metas econômicas e as sociais.

A política industrial por não se constituir uma teoria e sim um conjunto inter-disciplinar de conceitos, medidas e atitudes, visando alcançar determinados resultados econômicos em certo tempo, leva muitos economistas a tratá-la de uma forma simplória e excessivamente pragmática. O fato de não ser uma teoria, não significa, de modo algum,

que a sua elaboração prescindia de vigorosas bases teóricas, especialmente por que o processo de investimentos apenas pode ser compreendido, em toda sua extensão, à luz de conhecimentos, por exemplo, da dinâmica da economia capitalista e das estruturas de mercado.

Aspecto marcante da política industrial é o seu caráter histórico. Ela somente pode ser construída e entendida de acordo com a época e o país em que é posta em ação. A sua renovação e a sua diferenciação é indispensável para que o estágio de desenvolvimento de cada nação e seus determinantes econômicos, políticos, sociais e culturais, sejam corretamente materializados em seus objetivos e mecanismos.

A partir do início dos anos setenta, foi reaberta a controvérsia entre os defensores da regulação da economia pelo Estado e os signatários do liberalismo econômico. O teor básico desse debate que importa para a problemática da política industrial, é: o sistema industrial deve ter seu movimento conduzido estritamente pelas livres forças do mercado, que selecionariam quais setores e empresas continuariam em atividade? Ou o Estado deve atuar através de instrumentos regulatórios (incentivos fiscais, empréstimos com taxa de juros abaixo das estipuladas pelo mercado, política de compras, proteção do mercado, etc) no sentido de, por exemplo, amparar ou impulsionar determinados ramos industriais e/ou tipos de empresas?

Os liberais argumentam que é o espírito de sobrevivência das empresas diante da livre concorrência, que as torna mais produtivas e lucrativas. A grande vantagem desta visão, segundo seus defensores, é que a sociedade não precisaria arcar através de impostos e pressões inflacionárias, para assegurar a vida de empresas ineficientes e setores industriais com indiscutíveis desvantagens comparativas "naturais".

A atuação do Governo deveria se ater à gestão da política macroeconômica através das políticas monetária e fiscal, visando sempre a estabilidade de preços. Ao Estado caberia assegurar a livre concorrência por intermédio do livre comércio e de regulamentações bem precisas, como leis anti-truste e de defesa do consumidor.

O enfoque liberal prega que quanto mais o Estado estiver afastado das atividades econômicas, maior é a estabilidade de preços e menor o clima de incerteza. Estes seriam os requisitos para a sociedade poupar, investir e consumir mais e, ao mesmo tempo, alcançar a utilização ótima dos recursos naturais e humanos disponíveis. Assim, haveria um desenvolvimento econômico e social equilibrado e o máximo de liberdades individuais. Neste sentido, a melhor política industrial que um país pode ter seria não ter política industrial.

Este trabalho não compartilha desta visão. Não enxerga na história do capitalismo o ideal liberal tendo sido posto em prática. O Estado capitalista, entre outros papéis, sempre exerceu o de procurar o desenvolvimento nacional e a competitividade de sua economia em nível internacional. Acredita que é inerente ao Estado a aplicação de políticas nacionais de desenvolvimento econômico e social e de defesa da economia interna face à concorrência internacional.

Além disso, julga que o desenvolvimento econômico e social, particularmente num país de dimensões populacionais e territoriais continentais como o Brasil, pressupõe a existência de uma indústria complexa e integrada. Isso não significa, contudo, na fatalidade da conciliação do desenvolvimento industrial com o social.

Evidentemente, o governo em conjunto com o Poder Legislativo não pode e, às vezes, é contrário à sua política geral atender demandas econômicas e sociais específicas. Porém, a necessidade de legitimação política ou os embates

eleitorais forçam essas Instituições, no mínimo, a tomar medidas *ad hoc* de apoio direto ou indireto ao setor industrial, mesmo quando contrárias ao discurso ideológico que os levou ao poder. O fato do governo não ter uma política industrial organizada e clara, não quer dizer que não haja favorecimentos "extra-mercados" à indústria. Na verdade, o que se deve discutir é se a política industrial é planejada ou feita *ad hoc*, explícita ou implícita, ativa ou passiva, mais ou menos seletiva, mais ou menos agressiva.

Esta tese defende que a execução de uma política industrial organizada e ativa, embora não seja condição suficiente, contribui para a formação e manutenção de uma economia industrial dinâmica. Quanto mais estiver adequada ao momento histórico de cada país e ao contexto internacional maiores serão suas chances de sucesso.

Neste sentido, esta tese procura responder as seguintes questões:

- Qual foi o conteúdo da política industrial na época?
- Como estava estruturada a organização institucional responsável pela gestão da política industrial?
- O desenvolvimento científico-tecnológico era atrelado à política industrial e às estratégias empresariais?
- A política industrial encontrava-se articulada à política econômica? Qual era o nível de relacionamento entre as duas?
- A política industrial estava de acordo com as necessidades impostas pela III Revolução Industrial à conformação de uma nova estrutura técnico-produtiva industrial? Era ou não contrária às tendências do mercado? Exercia um papel ativo ou passivo em relação às estratégias empresariais?
- O Estado estava em condições de implementar uma nova

política industrial na década de oitenta?

- A estrutura empresarial adequou-se ao processo de globalização da economia e à nova trajetória produtiva e tecnológica?

- Como foram as relações entre o sistema financeiro e o setor produtivo?

Para isso, este trabalho está constituído, além desta introdução, por três capítulos e conclusões. O capítulo inicial faz uma análise da política industrial do II PND à luz dos primeiros sinais de instabilidade da economia brasileira, no período de 1974 a 1978. Enfatiza suas relações com a organização institucional e instrumental do Governo, com a política científica-tecnológica e com a política econômica.

O objetivo do segundo capítulo é examinar o comportamento da indústria brasileira, entre 1979 e 1984, face às políticas governamentais. Este período caracterizou-se, no exterior, por uma recessão econômica de meados de 1979 até 1983 e pelo avanço da reestruturação industrial internacional. Internamente, o setor industrial privado enfrentou uma profunda crise econômica, cuja forma de ajustamento não passou por mudanças das bases do processo produtivo, nem foi guiada por qualquer política industrial.

O terceiro capítulo analisa as indecisões da Nova República na área da política industrial e os efeitos do aprofundamento da incerteza e da instabilidade econômica sobre as atividades industriais, especialmente nos três Planos de Estabilização, que contêm entre outros aspectos, congelamentos de preços e mudanças nas regras dos contratos já firmados.

Finalmente, nas conclusões, mais do que organizar um resumo da tese, procura-se fazer o balanço de todo este período com uma reflexão sobre a capacidade da indústria

brasileira em enfrentar os novos desafios fixados pela globalização da economia e pela III Revolução Industrial.

CAPÍTULO 1 - A POLÍTICA INDUSTRIAL NO II PND

1.1 - O CENÁRIO DA POLÍTICA INDUSTRIAL DO II PND

Desde o final da II Guerra Mundial até 1980, a indústria brasileira apresentou intenso processo de expansão e diversificação em sua capacidade produtiva; apenas na fase de 1963 a 1967 registrou baixo crescimento. A partir de 1981, no entanto, a economia nacional, principalmente o setor industrial, entrou em uma crise historicamente sem precedentes, que, embora atenuada entre 1984 e 1986, permaneceu em toda a década de oitenta.

A despeito do sucesso das taxas de crescimento logradas pela indústria brasileira entre 1947 e 1980, a rigor, em apenas dois períodos governamentais ocorreram políticas industriais planejadas e efetivadas, ainda que não integralmente, segundo os objetivos estabelecidos na elaboração das mesmas: nos Governos Kubitschek (1956-1960) através do Plano de Metas, e Geisel (1974-1978) com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Com efeito, quando se pensa, conjuntamente, em progresso e política industrial no Brasil, estes dois períodos são referências obrigatórias.

No entanto, justiça deve ser feita ao segundo Governo Vargas (1951/54), que tomou uma série de iniciativas no campo do desenvolvimento industrial, como a fundação do BNDE e da PETROBRÁS, a criação da Comissão de Desenvolvimento Industrial, de instituições de pesquisa científica e de qualificação de recursos humanos e de comissões executivas de desenvolvimento industrial setorial, a reforma do arcabouço institucional do Estado e a organização do Programa de Reparelhamento Econômico, visando dotar o País de uma infra-estrutura econômica capaz de sustentar o

processo de constituição de uma indústria pesada e articulada entre seus diversos setores (Draibe, 1985).

É interessante observar que, entre 1968 e 1973, a indústria alcançou um crescimento impressionante, apesar da carência de uma política industrial ordenada. Isso se explica principalmente em função: da política macroeconômica expansionista; da proteção à produção interna; dos investimentos do Estado e de empresas públicas em infraestrutura e nos setores produtivo e de serviços; da elevada disponibilidade de mão-de-obra; dos programas de incentivos fiscais e de financiamento oficial, com taxas de juros abaixo das do mercado às indústrias de transformação e da construção civil; da expansão do crédito direto ao consumidor; da alta capacidade ociosa na indústria, derivada da crise de 1963-67; da grande liquidez no mercado financeiro mundial e, finalmente, da prosperidade econômica internacional.

Não se pode deixar de mencionar que este conjunto de fatores indutores do crescimento econômico deste período, somente foi possível ser sustentado graças às reformas econômicas e ao reaparelhamento do Estado ocorridos entre 1964 e 1967, através do PAEG (Tavares, M. C. e Belluzzo, L.G.M., 1982; Serra, J., 1982).

Porém, a falta de um planejamento efetivo e de financiamento a longo prazo neste período, assim como nos anos imediatamente anteriores, acarretou problemas de desbalanceamento intersetorial na estrutura técnico-produtiva. Esse fato significou o subdimensionamento das indústrias de bens de capital e de insumos básicos em relação às indústrias de bens de consumo duráveis e bens não-duráveis, a despeito das primeiras terem exibido forte crescimento (Furtado, 1990).

Neste sentido, a permanência do desequilíbrio na estrutura industrial certamente agravou, em muito,

estrangulamentos já despontados no processo de crescimento econômico antecedente, tanto em nível técnico-produtivo quanto macroeconômico (inflação e balanço de pagamentos). Contudo, estes obstáculos somente ficaram bastante evidentes no final do chamado "milagre econômico", particularmente após o choque de preços do petróleo em 1973 (Tabelas 6 e 10, págs. 206 e 210)

A subida vertiginosa dos preços do petróleo com suas consequências danosas para a economia brasileira, assim como para todos os países importadores de petróleo, estimulou o Governo a tomar medidas mais incisivas na área de política industrial. Porém, a insistência dos economistas governamentais em colocar a alta dos preços do petróleo como a razão principal e causa conjuntural da instabilidade econômica no País, a partir de 1973, de certa forma os alienou, pelo menos até 1984, das transformações estruturais que a economia capitalista passou a sofrer, desde então.

Embora não fossem descartadas as influências da ruptura do sistema monetário internacional e dos desequilíbrios do balanço de pagamentos dos EUA sobre a crise capitalista, a análise oficial deixou de perceber que, paralelo à questão energética, estava se esgotando o padrão de acumulação capitalista do pós-guerra, em todos níveis:

- pela forma que estavam organizados seus processos produtivos e gerenciais, alguns dos setores-chaves impulsionadores do desenvolvimento econômico no pós-guerra como o siderúrgico, o automotivo, o petroquímico, o eletrodomésticos, etc, não conseguiam mais exercer o papel de pólos irradiadores de inovações e de crescimento sobre a economia como um todo (Suzigan, 1989);

- a estagnação tecnológica dos processos produtivos, então vigentes, barrava o aumento da produtividade, ao mesmo tempo que os sindicatos impunham acréscimos reais de salários (Suzigan, 1989);

- a instauração da desordem monetária e financeira, em razão do fim do lastro em ouro do dólar, da transformação das paridades cambiais fixas em flutuantes, da instabilidade da taxa de juros e da internacionalização do mercado financeiro, acentuou o grau de incerteza dos agentes econômicos e colocaram em xeque o esquema de financiamento tradicional (IEDI, dezembro/1992);

- a quebra da hegemonia absoluta dos EUA no cenário econômico-político mundial, com a emergência da Alemanha e do Japão como novos centros de desenvolvimento econômico e a derrota militar americana na guerra do Vietnã, desconcertaram as relações econômicas e políticas internacionais, relativamente estáveis desde 1945 (Tavares, 1984).

Somam-se a esses fatores de caráter estrutural, dois aspectos de ordem conjuntural que contribuíram para o acirramento da crise do processo de acumulação:

- a elevação da capacidade ociosa não-planejada, como consequência de grandes investimentos realizados entre 1969 e 1973; a formação bruta de capital fixo (FBCF) do Grupo dos Sete Países mais Ricos (G-7) cresceu, em média, 6.8% a.a. (DEAIN, 1990);

- a aceleração inflacionária em todo o mundo, particularmente nos países desenvolvidos, em 1974 e 1975, incitou uma recessão generalizada, que, por sua vez, significou um crescimento dos déficits públicos nacionais e do desemprego (DEAIN, 1990).

A combinação desses problemas conjunturais e estruturais aprofundou a desconfiança dos agentes econômicos quanto ao futuro e, conseqüentemente, exarcebou o comportamento defensivo dos mesmos.

Em suma, a crise econômica era de maior profundidade, abrangência e durabilidade que a prevista pelas autoridades

governamentais brasileiras.

Baseado em um diagnóstico, no qual o suposto básico era que a crise econômica internacional duraria até que os novos preços do petróleo fossem assimilados pelo mercado, o governo brasileiro considerou plausível manter as altas taxas de crescimento através da reorientação das fontes de dinamismo da economia nacional, superando, assim, os obstáculos então enfrentados.

Talvez houvesse a vontade, por trás desta convicção, de repetir o exemplo do que se passou após a depressão de 1929, quando a indústria do País cresceu a taxas elevadas depois de 1933, enquanto as economias dominantes permaneciam em crise. Havia também a idéia de que o País era uma "ilha de tranquilidade" num "mar revolto". De qualquer modo, o II PND foi lançado tendo como principais metas o desenvolvimento acelerado e a grandeza nacional, visando colocar o Brasil, até o final da década de setenta, em uma situação de destaque no jogo econômico-político internacional ou, em outras palavras, na posição de potência emergente.

Não se percebia, portanto, que:

- a economia mundial encontrava-se num alto grau de internacionalização e de concentração, restringindo o espaço de desenvolvimentos autônomos nacionais, especialmente se baseado no modelo de substituição de importações seguido pelo Brasil até então;

- a crise internacional tinha, entre outras, uma característica fundamental diversa, a crise do padrão de desenvolvimento;

- a indústria brasileira não estava iniciando o processo de industrialização e sim consolidando o mesmo, em um quadro econômico internacional cujos parâmetros de competitividade caminhavam para alterações radicais.

1.2 - A POLÍTICA INDUSTRIAL DO II PND

O Governo Geisel, ao desenhar a estratégia industrial do II PND, julgou possível, através de uma política desenvolvimentista, contornar simultaneamente vários constrangimentos que se abatiam sobre a economia brasileira. Dentre estes se destacavam: a crise do balanço de pagamentos; a aceleração inflacionária; e a pequena dimensão do setor de bens de produção.

Concretamente, o II PND tinha como principais objetivos:

" I - Desenvolvimento dos setores de base e, como novas ênfases, particularmente da Indústria de Bens de Capital, da Indústria Eletrônica de Base e da área de Insumos Básicos(...)

II - Abertura de novos campos de exportação de manufaturados com maior complexidade tecnológica, em complemento às exportações tradicionais(...)

III - Maior impulso ao desenvolvimento tecnológico industrial, inclusive com preocupação de evitar dispêndios excessivos nos pagamentos por tecnologia.

IV - Impulso ao desenvolvimento da indústria de alimentos, com continuação do esforço de modernização e reorganização de certas indústrias tradicionais.

V - Atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial, evitando-se a continuação da tendência à concentração da atividade industrial em uma única área metropolitana". (II PND, págs. 28 a 31, 1975).

Em relação aos setores de bens de capital e de insumos básicos e à indústria eletrônica de base, pretendia-se consolidá-los como elos fundamentais da dinâmica da produção industrial, objetivando torná-la integrada e completa.

Acreditava-se que o fortalecimento destes setores permitiria não apenas a diminuição das importações, mas, também, o acréscimo de novos produtos na pauta de exportações. Uma vez que, paralelamente, seria reforçado o conjunto de incentivos fiscais para exportação, sobretudo dos bens manufaturados, o Governo contava transformar, a médio prazo, o déficit na balança comercial em superávit. Com isso, esperava-se criar condições para que o balanço de pagamentos em transações correntes se equilibrasse.

O Governo ainda almejava, com a implementação desta estratégia, assegurar altas taxas de crescimento através da criação de novas fontes de dinamismo na economia, sustentando, deste modo, o nível de investimentos logrado durante o milagre econômico.

Era grande a preocupação em conceder ao capital privado nacional um papel mais expressivo no processo produtivo. As empresas estrangeiras e as estatais tinham ocupado tal espaço na produção industrial que se tornava praticamente impossível a reversão deste quadro pela atuação pura e simples das forças de mercado, segundo a própria avaliação do Governo.

Para a superação desta fragilidade do capital nacional industrial, as áreas produtivas prioritárias do II PND deveriam ser preferencialmente destinadas ao mesmo. No caso dos empreendimentos em que o capital nacional não estivesse preparado para bancar integralmente, por desconhecimento tecnológico ou por incapacidade financeira, a intenção era organizá-los através de *joint-ventures* tripartites ou em parceria com empresas públicas.

A profunda desigualdade na distribuição de renda também fazia parte das inquietações das autoridades governamentais recém-empossadas. Para combater a pobreza e, paralelamente, impulsionar a indústria alimentar - setor com nítidas vantagens comparativas internacionais - propunha-se

incentivar a expansão da produtividade na mesma, aumentar os investimentos do Estado na área social e amenizar a concentração de renda regional. Com isso, acreditava-se que seria possível melhorar os salários e reduzir a miséria absoluta sem pressionar os preços e os lucros.

1.2.1 - O APARATO INSTITUCIONAL E INSTRUMENTAL DA POLÍTICA INDUSTRIAL

Para colocar em prática sua proposta de desenvolvimento industrial, o governo, dependendo do caso, criou, reformulou ou reforçou instituições e instrumentos de política industrial.

Não obstante o arcabouço institucional se manter semelhante ao da gestão do governo anterior, ocorreram modificações em seu funcionamento com o objetivo de fazê-lo mais harmônico com a nova etapa de desenvolvimento. De forma bastante sintética e listando apenas os órgãos principais, o aparato institucional encarregado de formular e executar a política industrial ficou assim constituído:

I - Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) - Criado para ser a instância máxima de deliberação em todos os aspectos substantivos da política econômica, inclusive política industrial. Era composto por todos os ministros da área econômica e comandado pelo próprio Presidente da República.

A concepção da montagem deste órgão parece ter sido do Presidente Geisel. A expectativa era que a participação conjunta dos ministros nas discussões econômicas, sob a batuta do dirigente máximo da Nação, agilizasse o encaminhamento das decisões, colocasse os ministérios da área econômica como co-responsáveis das resoluções e

contribuisse, através do debate interno, para o estabelecimento de metas apropriadas e exequíveis.

De fato, o CDE foi o *locus* das discussões econômicas dentro do governo. Suas reuniões eram freqüentes e exaustivas, durando, muitas vezes, tardes inteiras. É interessante observar que a participação do Presidente era incisiva, como pode ser comprovado em vários documentos do CDE, nos quais anotações do seu próprio punho são encontradas com facilidade.

A crítica mais severa a ser feita ao CDE é sobre o seu distanciamento da sociedade civil, tanto no que se refere à influência no debate interno quanto à falta de transparência de suas discussões. O que era inevitável, dado o caráter ditatorial do regime político.

II - Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) - Criado em 1964 como Comissão de Desenvolvimento Industrial, transformado em Conselho em 1969, para ser o órgão encarregado de formulação e execução da política industrial (Baumann, 1988; Suzigan, 1974; Suzigan, 1978; Martins, 1985). Aparentemente, a CDI de 1964 nada tinha a ver com a do II Governo Vargas.

Na prática nunca exerceu tal função. Suas atividades ficaram quase restritas a examinar projetos industriais que pleiteavam a isenção ou redução do Imposto sobre Importações (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para importação de bens de capital e componentes; a depreciação acelerada para equipamentos de origem nacional e, a partir de 1971, a isenção do IPI para bens de capital nacionais; e a aprovação de projetos industriais para o Complexo Químico, cuja aceitação pelo CDI era condição para serem implantados. Em 1979, contudo, o governo restringiu sua capacidade de conceder isenções do II e do IPI.

O CDI também emitia certificados de registro de

fabricação para efeitos de comprovação de índices de nacionalização. Estes tinham grande importância, uma vez que somente com eles as empresas podiam: obter financiamentos de agências governamentais; participar de concorrências públicas como produtores de bens nacionais; instalar-se na Zona Franca de Manaus; e ter acesso a incentivos regionais.

Sua estrutura de funcionamento tinha como órgão máximo de decisão um Plenário composto por ministros de Estado da área econômica - MIC (presidente), SEPLAN (vice-presidente), Fazenda, Interior, Minas e Energia e Estado-Maior das Forças Armadas (sic) - e pelos presidentes do BACEN, do Banco do Brasil, do BNDES, e das Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio. O trabalho técnico estava a cargo de uma Secretaria-Executiva, subordinada ao MIC, e dividida em sete grupos setoriais.

O diagnóstico do Governo Geisel, em relação ao CDI, era que a instituição não tinha estratégia de atuação. Aprovava a concessão de incentivos fiscais independentemente dos objetivos traçados pelo governo.

A mudança implementada no CDI, em 1975, foi no sentido de torná-lo mais rigoroso e mais criterioso na concessão de benefícios fiscais. O órgão chegou a aprovar 1.976 projetos em 1974, com investimento fixo total de US\$ 2.378 milhões (Tabela 25, pág 225), perfazendo uma média de 8 projetos por dia útil a.a.!

Ora, realmente é difícil crer que critérios razoavelmente cuidadosos sustentassem a análise dos projetos.

Como decorrência, o CDI, a partir de 1975, não aceitou mais projetos abaixo de certo valor e passou a balizar sua análise de acordo com as prioridades fixadas pela política industrial, particularmente no que se referia à expansão da indústria de bens de produção. Não bastava mais investir na indústria para receber incentivos fiscais, exigia-se que os

investimentos receptores de incentivos estivessem atrelados à estratégia do II PND. Além disso, o CDI, junto com a CACEX, passaram a ser mais rigorosos nos exames de similaridade e a negociar com os pretendentes à importação de bens de capital, com o intuito de "convencê-los" a comprar parte de seus investimentos em capital fixo no mercado interno.

Já em 1976, ano que a FBCF alcançou 25% do PIB e a indústria cresceu 12,1%, foram aprovados apenas 199 projetos, com investimento total de US\$ 4.046 milhões.

III - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) - Única instituição, privada ou estatal, que fornecia regularmente créditos de longo prazo, com taxas de juros compatíveis aos custos e riscos dos investimentos na formação do capital industrial (BDMG, 1992; BNDES, 1992; Martins, 1985).

O aspecto fundamental na execução de qualquer política industrial, é, sem dúvida alguma, a capacidade da economia em atender às necessidades de financiamento dos investimentos industriais. Todavia, o Brasil nunca conseguiu montar um sistema financeiro que cumprisse o papel de fornecedor de empréstimos a médio e longo prazos.

Em virtude de ser a fonte praticamente exclusiva destes créditos e de contar com um corpo de funcionários bastante qualificados, o BNDES tinha uma função mais do que relevante na estratégia preconizada pelo II PND. Em muitas análises, o BNDES, chega a ser colocado inclusive como a instituição responsável, de fato, pela elaboração e gestão da política industrial do País.

O BNDES trabalhava, tradicionalmente, junto ao seu público por meio de programas específicos de crédito ou através de suas subsidiárias, dependendo do objetivo a ser atingido. No caso do II PND, realçou-se o papel das empresas

subsidiárias (Tabelas 19, 22 e 23, págs. 219, 222 e 223)

A subsidiária mais antiga era a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), cuja função era financiar a venda de máquinas e equipamentos. Organizada em 1964, inicialmente como um Fundo mas transformada em autarquia em 1966, a FINAME tornou-se empresa pública em 1971. A sua importância era fundamental para as empresas produtoras de bens de capital, à medida que a produção e a comercialização destes produtos exigem financiamento regular e de médio e longo prazos, em razão do tempo maior de produção e de retorno do capital investido.

Em 1974, o BNDES solidificou ainda mais seu relacionamento com a indústria nacional ao criar as subsidiárias:

- Mecânica Brasileira S.A. (EMBRAMEC) para investir no ramo de bens de capital;

- Insumos Básicos S.A. Financiamentos e Participações (FIBASE) para investir no ramo de insumos básicos;

- Investimentos Brasileiros S.A. (IBRASA) para investir nos demais ramos industriais.

Estas empresas, atualmente extintas, tinham a atribuição de alavancar os investimentos das firmas nacionais, desde que estas aceitassem associar-se com sócios minoritários, através de participação minoritária do capital acionário, financiamento da compra de ações por investidores privados e compra de debêntures.

Por trás dessa forma de participação/financiamento do BNDES junto às empresas nacionais estava a determinação de fortalecer a indústria através do setor privado nacional, evitando, assim, que o Estado ou a empresa estrangeira aumentassem o controle da propriedade sobre os ativos industriais.

Simultaneamente, existiram vários programas de empréstimos favorecidos que abrangiam as pequenas e médias empresas, as regiões atrasadas, os créditos para capital de giro, os repasses para os bancos estaduais de desenvolvimento e o apoio ao progresso científico-tecnológico, este último até 1976.

Desta forma, o BNDES exerceu papel fundamental na execução do II PND. De um lado, os projetos prioritários exigiam longo prazo de maturação e, muitas vezes, o fato de constituírem-se em áreas de atividades novas para o capital nacional, envolviam alto risco para o mesmo. Por outro, o volume de recursos disponíveis pelo BNDES foi substancialmente aumentado (Tabela 19, pág. 219), dado o repasse, para sua gestão, dos fundos do PIS-PASEP e, secundariamente, pela captação de recursos externos.

Tão importante quanto a concessão de créditos ao setor industrial foi o custo dos empréstimos estipulado pelo Banco. Face a elevação do grau de incerteza dos investidores, propiciada pela crise internacional e pela ascensão inflacionária no País, foram estabelecidos financiamentos com custo real negativo para a superação das expectativas desfavoráveis. Esta medida, inegavelmente, incentivou, em muito, as decisões de investimento.

Nos anos de 1975 e 1976, a correção monetária dos empréstimos foi pré-fixada em 20%, contra uma inflação de 29,3% e 46,3%, respectivamente. Entre 1977 e 1979, as empresas pagavam os empréstimos de acordo com a variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, mas podiam descontar no pagamento do imposto de renda a diferença da variação das ORTNs em relação à correção monetária pré-fixada. Claramente, estas formas de crédito representaram um subsídio do Estado às empresas privadas. "Estima-se que essas modalidades de financiamento propiciaram a transferência para o setor privado nacional, de US\$ 4,1

bilhões através dos financiamentos concedidos entre 1974 e 1979" (BDMG, 1992, pág.15).

Em suma, o Sistema-BNDES possuía esquemas de financiamentos que envolviam várias espécies de créditos necessários à atividade industrial. Como proposto pela política industrial, os financiamentos e os investimentos foram concentrados nos setores de bens de capital e de insumos básicos, embora os recursos do BNDES estivessem disponíveis a qualquer firma nacional, de qualquer ramo, de qualquer tamanho, em qualquer região.

Cabe salientar que uma das razões pelas quais o BNDES assumiu toda essa responsabilidade foi a inexistência de um sistema financeiro privado fornecedor de recursos de médio e longo prazos ao setor produtivo, e não propriamente pela vontade da Instituição em ter o monopólio do financiamento à indústria. Todavia, não se pode esquecer que o Banco, além de ter sido um dos instrumentos fundamentais do Governo para a execução do II PND, também exerceu um papel ativo ao incorporar o espírito ufanista do Plano.

É interessante tentar retratar como muitos dos investimentos privados foram realizados, na época. O Governo, através do BNDES, muitas vezes "praticamente impunha" aumento dos empréstimos solicitados pelas empresas nacionais. Era como se fosse "pegar ou largar", no caso, a posição da empresa no mercado, para a concorrente. Relatos de funcionários do Banco e de grandes empresários confirmam isso. Deste modo, era freqüente o diálogo de técnicos do BNDES com empresários, no qual os primeiros argumentavam que com aquelas taxas de juros e a demanda garantida ou financiada pelo Governo as empresas deveriam ampliar seus investimentos.

Já que naquele momento estava evidente o fracasso da reforma financeira promovida pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), entre 1964 e 1966, no que toca aos créditos

de médio e longo prazos e aos investimentos no setor produtivo. Da análise do papel do Banco no II PND fica uma questão: por que o Governo não efetivou uma reforma que, de fato, transformasse o setor financeiro privado em agente importante do desenvolvimento estrutural da economia brasileira?

Parte da resposta é que caminhou-se pela linha de menor resistência, isto é, crédito público e/ou crédito externo com aval do Governo. Desta maneira, o sistema financeiro participava dos ganhos do desenvolvimento com pouco risco para seu capital; o capital industrial tinha acesso a créditos mais baratos e menos passíveis de serem cobrados na forma da lei e o setor público, bem, o setor público ...

IV - Carteira de Comércio Exterior (CACEX) - Criada em substituição à antiga CEXIM, no bojo da instituição das taxas múltiplas de câmbio, em 1953. Era uma carteira do Banco do Brasil, com o objetivo de ser o órgão emissor de licenças de exportação e importação, fiscalizador de preços, pesos e medidas das exportações e importações e distribuidor das importações entre as diferentes taxas de câmbio, de acordo com a essencialidade dos produtos (Martins, 1985).

No entanto, como será visto, a CACEX não se restringiu a ser um órgão burocrático. Paulatinamente foi tomando iniciativas nos campos da importação e da exportação, assumindo grande destaque nas políticas pontuais de comércio exterior.

Interessante observar que na sua fundação a CACEX, enquanto departamento do Banco do Brasil, tinha alguma lógica, posto que este último junto à SUMOC exercia o papel de banco central. Após 1964, porém, com a criação do Banco Central, a sua permanência como órgão do Banco do Brasil cumprindo as mesmas funções anteriores, deixou de ter sentido. Contudo, até sua extinção, em 1990, assim ficou. Provavelmente em virtude das condições de trabalho dos

funcionários do Banco do Brasil serem bem melhores que as do funcionalismo público em geral. Além disso, em razão dos benefícios, para o próprio Banco, de possuir, em sua organização interna, um local de passagem obrigatória de praticamente todos os importadores e exportadores e de poder influenciar, indiretamente, a política de comércio exterior. Deve-se lembrar que o Banco do Brasil sempre teve forte *lobby* no Governo e no Congresso Nacional.

Percebendo este conflito de competências, em 1966, o Governo Castelo Branco, respeitando o trabalho da CACEX, instituiu, paralelamente, o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX). Evidentemente, na prática, a importância da CACEX continuou sendo muito superior à do CONCEX, uma vez que a primeira detinha a força da burocracia, instrumentos e conhecimentos da área, e o último restringia-se a ser um colegiado sem grande poder de intervenção. Para acabar com esta superposição de tarefas o Governo tomou uma decisão simples e pragmática. Em 1969, transformou a CACEX em Secretaria-Executiva do CONCEX.

Como Martins (1985) acentua muito bem, a CACEX pós-69 é emblemática, em termos de conquista de poder. Era uma simples carteira do Banco do Brasil, que por sua vez era subordinado ao Ministério da Fazenda, mas também era a Secretaria-Executiva do CONCEX, órgão do MIC e, finalmente, seu Diretor era nomeado pela Presidência da República.

Em 1966, foi criado o FINEX (Fundo de Financiamento das Exportações), aumentando ainda mais o *status* da CACEX, que passou a ter controle quase que completo do comércio exterior, apenas faltando elaborar, diretamente, a política da área.

Com o intuito de se tornar mais sensível às demandas do empresariado e assegurar uma sustentação política em sua ação dentro do Governo, a CACEX organizou, a partir de 1969, Comitês de Exportação, composto por exportadores sob sua

supervisão. Aí se discutia as estratégias setoriais de vendas ao exterior (cotas, condições de financiamento, preços mínimos, promoção comercial, etc). Para isso chegou a montar uma *trading*, a COBEC - empresa mista com controle acionário do Banco do Brasil, mas dirigida concretamente pela CACEX -, e uma estrutura para informar e orientar os exportadores em seus negócios no exterior.

Portanto, mostrando capacidade de assimilação às políticas governamentais, que a partir de 1968 passou a incentivar mais incisivamente as exportações de maior valor agregado, a CACEX soube incorporar as novas diretrizes econômicas.

Nas importações a CACEX também exerceu grande poder até 1979. Desde o início de seu funcionamento a CACEX, a partir de 1957^(*) junto com o Conselho de Política Aduaneira (CPA), contribuiu para regular um dos aspectos fundamentais do modelo de substituição de importações brasileiro, a proteção do mercado interno às indústrias instaladas localmente.

Em 1966, o Governo passou do CPA para a CACEX a competência da análise do exame de similaridade, com exceção dos projetos aprovados pela SUDENE e SUDAM. Ora, como cada vez mais o País ampliava a variedade de bens produzidos internamente e, conseqüentemente, aumentava a lista de produtos que, para serem importados, tinham de receber autorização do Governo, a CACEX ganhou crescentemente poder na regulação das importações.

Por outro lado, o CPA, enquanto conselho composto inclusive por representantes da iniciativa privada, era mais receptivo às influências externas ao Governo. Neste sentido, quando o II PND determinou como objetivo maior do País a

(*) Ano de criação da CPA, por ocasião do fim das taxas múltiplas de câmbio. À CPA foram atribuídos poderes de alterar as alíquotas de importação (aumentar, reduzir ou até isentar); proceder ao exame de similaridade dos produtos - este, em 1967, foi delegado à CACEX; e estabelecer os regimes especiais de importação - concessão de isenção e redução do I.I. a título de fomento econômico.

complementação do parque industrial nacional, foi a CACEX, geralmente mais afinada com o Governo, e não o CPA, o órgão escolhido para construir barreiras não-tarifárias às importações.

Em 1979, no entanto, o CPA foi extinto, transformando-se, novamente, em Comissão de Política Aduaneira. Aparentemente, o objetivo foi de dar maior agilidade e poder ao CPA e, simultaneamente, reduzir o espaço da CACEX no que toca à regulação das importações - provavelmente por divergências técnicas e por questões relativas à disputa de poder entre a equipe do Ministro Delfim Netto e a da CACEX. Com efeito, a CPA, durante toda a década de oitenta, foi recuperando paulatinamente o papel definido por ocasião de sua criação.

Como foi salientado, no período do II PND, era a CACEX que fazia o exame de similaridade, constituindo-se, de fato, em a instituição controladora das importações. Visando assegurar a demanda interna particularmente para os setores de bens de capital, de auto-peças e de eletro-eletrônico, em comum acordo com associações empresariais, a CACEX constantemente negociava com os importadores os seus pedidos, buscando defender uma maior participação dos produtores internos.

Para o exercício deste poder, dispunha do poder de negociação enquanto órgão emissor de guias de importação, concedente de incentivos fiscais e de financiamentos às exportações. No limite, quando não havia mais como frear tecnicamente ou de forma acordada importações "indesejáveis", era utilizada a "última gaveta" da CACEX, isto é, os pedidos de guias de importação considerados contrários aos objetivos do II PND e de equilíbrio do balanço de pagamentos passavam a enfrentar uma rígida e minuciosa análise burocrática.

V - Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEEX) - Criada em 1972,

tinha como objetivo incrementar as exportações de manufaturados. Inicialmente subordinada ao Ministério da Fazenda foi transferida para o MIC em 1974, mais exatamente para a Secretaria-Executiva do CDI (Baumann, 1988; Suzigan, 1978).

Os estímulos para as empresas exportadoras de bens industrializados participarem do Programa estavam na depreciação acelerada para bens de capital importados e na liberdade de importar bens de capital e componentes com isenção do imposto de importação e do IPI, mesmo que houvesse produção interna de produtos similares, e independentemente de serem usados para as vendas externas ou internas.

A partir de 1976, a BEFIEX deixou de isentar estes tributos, concedendo apenas reduções sobre os mesmos, a não ser em casos excepcionais e com a aprovação da Presidência da República. Contudo, outros órgãos governamentais deveriam aprovar as importações - bens de capital e componentes, pelo CDI e matérias-primas e produtos intermediários, pela CPA. Ainda no Governo Geisel, em janeiro de 1979, produtos de terceiros puderam ser considerados como exportações das empresas já contratadas, desde que fossem adicionais ao compromisso anterior - as firmas de auto-peças foram as maiores favorecidas.

Para o acesso aos benefícios da BEFIEX, as empresas comprometiam-se a: exportar certo valor em um prazo pré-definido, mínimo de três vezes o valor importado e geralmente por dez anos; alcançar um saldo líquido positivo de divisas de cerca de 75% do valor exportado na duração total do contrato, incluindo um patamar mínimo a cada ano; realizar investimentos em valores pré-determinados; e comprar um valor mínimo de equipamentos nacionais. Caso não cumprissem com o acordado, as firmas eram penalizadas através do pagamento de multas e da restituição dos impostos

não cobrados.

Segundo Baumann, as principais empresas beneficiárias da BEFIEX, durante a década de setenta, foram as estrangeiras, sobretudo porque elas tinham muito mais condições de assumir o compromisso formal de exportação pelo período de dez anos. Afinal, por serem multinacionais, tinham, por definição, fortes ligações com canais de comercialização no exterior. Aliás, uma das razões da criação da BEFIEX, senão a principal, foi incentivar as empresas estrangeiras a aumentar suas exportações, especialmente do setor automobilístico. Além do mais, pode-se aventar a hipótese de que as exportações também serviram para disfarçar a remessa de lucros.

Algumas causas gerais da menor participação das empresas nacionais na BEFIEX seriam:

- menor margem de lucro das vendas ao exterior;
- desconfiança das empresas, após 1974, em relação à taxa de câmbio futura, como consequência da instabilidade econômica, não obstante as mini-desvalorizações cambiais. De fato, entre 1974 e 1978, ocorreu valorização do câmbio (Tabela 7, pág. 207). Valorizações cambiais propositais ou por eventuais descuidos do Governo poderiam significar prejuízos em programas de exportação de longo prazo, particularmente em ambiente com pequena margem de lucro;
- falta, neste período, de agressividade comercial, por medo de enfrentar o "desconhecido" ou por carência de *tradings* capazes de colocar o produto, em grande quantidade, no exterior.

Como causas específicas de sua menor participação estariam a falta de financiamento para exportação, o controle de qualidade incapaz de garantir bons produtos em grandes lotes e, portanto, de enfrentar a concorrência no exterior e o atraso tecnológico. Há de se acrescentar,

ainda, a falta de capacidade produtiva para suprir a demanda interna e externa.

Contudo, este programa trouxe consigo duas contradições com o II PND:

- como salientado acima, as maiores privilegiadas, nesta fase, foram as multinacionais, já que o Governo não estimulou mais incisivamente a inserção internacional das empresas nacionais, nem estas tomaram iniciativas mais vigorosas neste campo, através, por exemplo, de sua multinacionalização;

- a liberação do exame de similar nacional contribuiu para que a indústria de bens de capital perdesse clientes importantes, tanto na venda de mercadorias quanto no desenvolvimento tecnológico, como, por exemplo, via *feed-back* das firmas compradoras e presumindo-se que as importações de bens de capital tenham correspondido a produtos mais sofisticados.

De qualquer maneira, na década de setenta, as empresas nacionais e as multinacionais tiveram um crescimento muito significativo das exportações de manufaturados. De uma participação equivalente a 23,1% (US\$ 1.432 milhões) das exportações pulou para 43,6% em 1979 (US\$ 6.646 milhões) - cf. Tabela 11, pág 211. Por ser muito comum a apologia da BEFIEX, ao colocá-la como a responsável pela expansão das exportações de manufaturados, é importante qualificar sua participação. No período de 1974 a 1979, 38 contratos foram aprovados e US\$ 4.119 milhões exportados sob a chancela da BEFIEX (Baumann, 1988), o que correspondeu a cerca de 16% das exportações de manufaturados.

Portanto, embora seja impossível quantificar o volume de exportações que aconteceriam independentemente da existência da BEFIEX, seus programas serviram como fator acelerador das mesmas, mas não exclusivo.

VI - Além dos organismos já citados, os mais relevantes no aparato institucional encarregado da formulação e implementação da política industrial, coexistiam, no período, diversas outras instituições que lidavam diretamente com atividades industriais, principalmente através da concessão de incentivos fiscais. Estas podem ser agrupadas da seguinte forma:

- instituições regionais: SUDENE, FINOR, SUDAM, SUFRAMA e GERES;

- instituições setoriais: CONSIDER, EMBRAER, SUNAMAM, SUDEPE, IBDF e GEIMI;

- instituições também outorgantes de isenção do imposto de importação e do IPI para bens importados: MINIFAZ e CPA.

Como se observa, é difícil encontrar, nesta época, alguma indústria que não estivesse passível de receber incentivos fiscais e créditos favorecidos. Particularidade também marcante era a profusão de instituições, acarretando, muitas vezes, superposição e acumulação de tarefas e de benefícios fiscais, desarticulação, descoordenação e ausência de hierarquia funcional.

Entretanto, estes problemas podem ser estendidos a todos os governos militares (e inclusive ao Governo Sarney). Ao procurar organizar um sistema de planejamento, acabaram por torná-lo, com o tempo, burocratizado, pouco transparente e, em muitos aspectos, ineficiente.

Neste sentido, a estratégia industrial do II PND, apesar de ter a intenção contrária, chocou-se com duas regras básicas de política industrial.

A primeira regra sugere que a política industrial precisa se caracterizar: pela seletividade de setores a serem protegidos e/ou favorecidos por incentivos fiscais e/ou creditícios; pela definição de prioridades; pela fixação de

temporariedade dos incentivos fiscais; pela exigência de contrapartida das empresas aos benefícios outorgados às mesmas pelo Estado, quanto a, por exemplo, desempenho, fim do controle acionário familiar, investimentos em P&D, e uma clara demarcação dos efeitos desejados e possíveis a curto, médio e longo prazos;

A segunda enfatiza a necessidade de agilidade na capacidade de assimilação de novas circunstâncias que, por ventura, se abatam sobre as tendências tecnológicas e econômicas ou no reconhecimento de equívocos nos planos originais, para que reformulações parciais ou mesmo globais possam ser feitas com rapidez. Por conseguinte, a renovação e a criatividade são essenciais para a preparação e execução da política industrial.

Decerto, o ambiente político contribuiu para a recorrência de alguns desses problemas - outros se repetiram por convicção - à medida que ao buscar apoio junto às elites o Governo se viu "forçado" a tentar atender todas as suas demandas. Afinal, elas se constituíam em seu principal, pode-se dizer quase que exclusivo bloco de sustentação civil. Naturalmente, havia conflitos entre as classes dominantes. Assim, a procura em acolher todos os seus interesses, particularmente numa época de instabilidade econômica e política, significou, para o Governo, abrir mão de princípios e objetivos que estavam embutidos na idealização do II PND.

1.2.2 - O Papel das Compras Governamentais e da Proteção do Mercado na Política Industrial

Nesta sub-seção serão analisadas as Compras Governamentais e a Proteção do Mercado Interno, dois instrumentos importantes de política industrial, sem caráter

de incentivo fiscal ou financeiro, que tradicionalmente são utilizados por todos os países industrializados.

i) As Compras do Governo

A política de compras do governo é um dos mecanismos mais utilizados no fomento da indústria nacional, mesmo naqueles países regidos pelo liberalismo em matéria econômica. No caso do Brasil, este mecanismo assumiu maior expressão nas décadas de setenta e oitenta em virtude das diretrizes do Governo e da importância das empresas estatais na economia. Estas tinham inclusive o poder de cumprir, na prática, papel tão ou mais significativo do que o de muitas das instituições de política econômica.

O Governo Geisel percebeu, com razão, que a complementação do setor de bens de produção exigia, por um lado, a participação expressiva de empresas públicas na área de insumos básicos, onde o investimento é grande e o retorno demorado. Por outro, pressupunha que estas mesmas empresas^(*) privilegiassem as compras de bens de capital e de serviços de consultoria de engenharia produzidos internamente.

Com o intuito de fortalecer principalmente estes dois últimos segmentos, o CDE determinou, em 1975, que todas as compras do Governo e de empresas públicas fossem realizadas no mercado interno. Naturalmente, desde que houvesse oferta, o que, como já assinalado, estava sendo objeto de intensos esforços por parte do Governo.

Para concretizar esta resolução foram criados os Núcleos de Articulação com a Indústria (NAIs) no âmbito de cada empresa pública. A partir de 1978 os NAIs, que já eram em número de 113 até esse ano, passaram a ser dirigidos por uma

(*) Para se ter noção do papel das empresas estatais na economia brasileira na implementação do II PND, basta dizer que seu peso na FBCF elevou-se de 15% em 1974, para aproximadamente 21% em 1979 (Reichstul, B. P. e Coutinho, L.G., 1983).

Comissão Coordenadora (CCNAI), cuja Secretaria-Executiva ficou a cargo da FINEP. Entre as diversas razões para se adotar estas deliberações, três podem ser destacadas:

- No governo anterior, as importações de bens de capital e a contratação de firmas de consultoria de engenharia estrangeiras por parte das empresas públicas eram freqüentes, inclusive com isenção fiscal;

- a demanda interna era o principal fator de constituição de uma escala de produção, que tornasse viável a instalação destes segmentos no País;

- um relacionamento estreito entre empresas fornecedoras e empresas-clientes, objeto de criação dos NAIs, era fundamental para que as firmas nacionais se preparassem tecnologicamente face à demanda, especialmente de novos produtos.

Não obstante a pertinência de sua constituição, os NAIs custaram a apresentar os resultados esperados por ocasião de sua formação, mesmo como fruto de decisão em nível de Presidência da República através do CDE. Isto porque havia uma série de resistências a serem quebradas no interior das empresas estatais, envolvendo desde o receio de interferência em sua autonomia e a desconfiança em relação aos produtos nacionais, até interesses escusos dos responsáveis pelas compras. Não se pode descartar, também, a falta de cultura de cooperação entre as empresas e a inexperiência das empresas nacionais nestes segmentos produtivos, implicando, muitas vezes, em atrasos nos projetos das empresas-clientes, que serviam como justificativa para algumas importações.

Por outro lado, através de várias restrições impostas por medidas de política macroeconômica, que serão estudadas adiante, o próprio Governo, contraditoriamente, pressionava as empresas estatais a pedirem empréstimos no exterior,

acarretando muitas vezes a participação de *supplier's credits*.

Apesar destes percalços, a política de compras do Governo conjuntamente com os NAIs representaram, ao longo do tempo, um passo importante na nacionalização da produção de bens de capital e de serviços de consultoria de engenharia, sobretudo por conta da demanda dos Sistemas Siderbrás, Eletrobrás e Petrobrás.

O mesmo não pode ser dito no que se refere ao desenvolvimento tecnológico autônomo, pois geralmente as tecnologias continuaram a ser importadas (as razões deste atraso serão vistas a frente, na seção que trata da política científica e tecnológica). De qualquer forma, o aprofundamento do relacionamento de empresas estatais com privadas propiciou uma integração entre *learning by doing* e *learning by using* que, por sua vez, trouxe consigo o progresso tecnológico destes setores.

Se esta consequência positiva dos NAIs, fruto da convivência contínua inter-empresas, tivesse sido levada também aos demais setores industriais, especialmente entre as empresas privadas, sem dúvida teria ajudado a elevar substancialmente a produtividade e a qualidade da produção nacional. Aliás, cabe registrar que um dos aspectos mais relevantes do modelo de produção japonês se encontra, justamente, no intenso relacionamento entre fornecedores e clientes, em todos os níveis da indústria e que, a partir da década de oitenta, alianças tecnológicas entre empresas têm sido aspecto fundamental no processo concorrencial.

ii) A Proteção do Mercado Interno

A proteção do mercado interno é um mecanismo freqüentemente aplicado pelas nações com o intuito de assegurar ao capital, industrial, financeiro, agrário ou de serviços, instalado no país, uma demanda cativa durante

certo período de tempo. A proteção do mercado foi, e tudo indica que continuará a ser ainda por um bom tempo, um importante instrumento utilizado por todos países industrializados para fortalecer suas economias e/ou determinadas atividades consideradas estratégicas, tanto do ponto de vista de sua posição na matriz das relações produtivas quanto no da geração de emprego.

Em relação ao setor industrial, na prática, cada país estabelece vários níveis de intensidade no uso deste instrumento, dependendo do grau de competitividade da economia como um todo e de ramos produtivos específicos e da importância estratégica dos diversos setores no desenvolvimento econômico.

Percebe-se que, mesmo nos segmentos mais abertos à concorrência internacional, os países industrializados muitas vezes impõem barreiras tarifárias, ainda que baixas, tanto para assegurar competitividade aos bens produzidos internamente, à medida que as exportações quase sempre recebem algum tipo de incentivo, quanto para servir como poder de barganha nas negociações internacionais sobre comércio exterior. Contudo, o mais freqüente, é a combinação de barreiras tarifárias com barreiras não-tarifárias - quotas, restrições voluntárias às exportações, normas técnicas, ameaças de uso de medidas anti-dumping, etc - para protegerem os seus mercados (GATT, Nov. de 1991; GATT, 1990; GATT, 1991).

Em suma, várias são as razões objetivas para a existência de proteção ao mercado para o setor industrial:

- no caso de indústrias nascentes, assegurar uma demanda cativa até que elas estejam aptas a enfrentar a concorrência internacional;

- estimular o desenvolvimento econômico, ao colocar o mercado interno à disposição apenas das empresas instaladas

no país, isto é, fazer da defesa do mercado instrumento de incentivo para a realização de investimentos internos e de atração de investimentos externos;

- garantir o nível de emprego ou os investimentos já realizados, ao impedir que produtos importados ocupem a demanda de bens que são ou podem ser produzidos internamente;

- no caso de indústrias maduras, que estejam com defasagem tecnológica em relação à concorrência externa, permitir que elas tenham um período com o mercado interno protegido até se reciclarem tecnologicamente;

- assegurar ao país um certo controle sobre as indústrias consideradas estratégicas para a segurança nacional ou para o desenvolvimento econômico - por exemplo: no primeiro caso, as produtoras de equipamentos militares ou as de energia; no segundo, as produtoras de determinados insumos ou de bens eletrônicos. Cabe ressaltar que o conceito de indústria estratégica, para a segurança nacional, é fundamentalmente político, portanto, bastante amplo. Assim, é comum países caracterizarem segmentos do setor de bens de capital ou eletrônico como de segurança nacional. Em relação às indústrias estratégicas para o desenvolvimento econômico, o conceito é histórico. Por exemplo, o papel da indústria siderúrgica na dinâmica econômica é bem diferente, atualmente, do que era no início do século;

- atenuar déficits ou aumentar os superávits na balança comercial.

Muitas vezes, ao lado da proteção do mercado, são executadas ações no sentido de também reservar o mercado interno para certos setores da economia, exclusivamente ou parcialmente ao capital nacional, através, por exemplo, da obrigação ao capital estrangeiro de se associar ao capital nacional para poder instalar-se no país. Quando os governos

determinam que empresas nacionais devem ser as proprietárias integrais das empresas, esta medida geralmente tem as seguintes justificativas:

- fortalecer o processo endógeno de acumulação de capital, à medida que os lucros das empresas nacionais seriam preferencialmente reinvestidos no país, e quando investidos no exterior, serviriam tanto para aumentar o poder econômico da empresa nacional quanto para expandir a influência do país no cenário internacional;

- os objetivos ou interesses das empresas nacionais seriam mais harmônicos com os da nação como um todo;

- as empresas nacionais estariam mais sujeitas ao controle por parte do Estado, seja para efeitos de política econômica ou para fins de política social, à medida que a transferência das mesmas para o exterior poderia ser impedida mais facilmente ou eventuais intervenções não seriam objeto de retaliações internacionais.

Uma variável do fortalecimento do capital nacional é determinar o monopólio, ou pelo menos criar um quadro de pesada participação, por parte do capital estatal em certos segmentos.

Já no caso de se fixar que alguns ramos sejam dominados por associações do capital nacional com o capital estrangeiro, sua principal motivação seria a forma de aproveitar o interesse da empresa estrangeira em investir no país, para que as empresas nacionais pudessem absorver tecnologia a custos mais baixos, tivessem maior acesso ao mercado internacional e ao mesmo tempo servir como atração de investimentos.

Como é amplamente reconhecido, o processo de substituição de importações iniciado na década de 30, e intensificado a partir dos anos 50, teve como um dos principais instrumentos a proteção do mercado, usado em toda a sua plenitude, e, em

menor grau, a reserva do mercado ao capital nacional. Exemplos disso podem ser buscados em vários setores:

- indústria automobilística: liberação inicial nas importações, mas com índice crescente de nacionalização e de proteção, à medida que a indústria de bens de capital nacional e de auto-peças ia se sofisticando. Pelo lado dos incentivos ao desenvolvimento das empresas de capital nacional, a própria Volkswagen tinha participação de 20% de capital nacional. Além disso, o setor de auto-peças foi montado de maneira a ter participação expressiva de empresas de capital nacional;

- siderurgia: para a sua constituição, e posteriormente a sua evolução, se colocou a necessidade de ser dominada pelo capital estatal, no segmento de aços planos. Já no segmento de aços não-planos foram estabelecidos diversos incentivos, para que sua propriedade ficasse nas mãos do capital nacional;

- petróleo: foi estabelecido o monopólio estatal de sua exploração e refinamento.

- petroquímica: o modelo seguido foi o de divisão em seu controle entre o capital nacional privado, o capital estatal e o capital estrangeiro;

- indústrias de bens de capital e de bens de consumo duráveis e não duráveis: embora o seu controle não tenha sido objeto de política de reserva de mercado às empresas de capital nacional, não obstante estas tenham sido favorecidas por financiamentos a baixo custo, incentivos fiscais etc, estabeleceu-se forte proteção de mercado para que esta indústria se instalasse plenamente no País.

Portanto, o Brasil pode ser considerado um exemplo de sucesso no uso da proteção de mercado para o desenvolvimento industrial com o objetivo de atender à demanda interna. Embora não se possa afirmar o mesmo em relação aos grupos

industriais nacionais privados, uma vez que estão longe de dominar ou liderar os setores mais dinâmicos da economia nacional (Tabela 33, pág. 233). Em relação à competitividade internacional da indústria como um todo, também logrou-se êxito somente parcialmente, pois conseguiu-se concorrer no mercado mundial apenas naqueles segmentos dependentes de vantagens comparativas baseadas em recursos naturais e em baixos salários (Tabela 13, pág. 213).

Quanto ao mercado nacional, calcula-se que cerca de 38% das vendas internas do setor industrial eram, em 1980, realizadas por empresas estrangeiras (Bielschowsky, 1992).

O avanço da ideologia neo-liberal no cenário internacional e da globalização da economia, a partir do início da década de setenta - processos que se intensificaram fortemente na virada dos anos setenta para os oitenta -, aprofundou-se o questionamento de políticas governamentais como mecanismo de defesa de indústrias nacionais, como proteção do mercado interno e empresas produtivas estatais.

No Brasil, inicialmente, o debate ficou mais em torno da conveniência ou não do Estado participar diretamente do processo produtivo, do que da política de defesa do mercado propriamente dita.

Durante o Governo Geisel, pode-se afirmar que a idéia de que a proteção do mercado cumpria um papel importante no desenvolvimento econômico foi a posição política vitoriosa. Porém, o mesmo não se pode falar da questão das empresas estatais, pois a "campanha contra a estatização" tomou impulso exatamente neste período.

O crescente desequilíbrio no balanço de pagamentos, proporcionado pela crise do petróleo e pelo pagamento de juros da dívida externa, impôs limitações concretas à liberdade de importações e incentivou a seqüência do

processo de substituição de importações, inclusive com o objetivo de expandir as exportações. Também sustentavam a manutenção da política de proteção do mercado, a fragilidade do capital privado nacional diante do capital estatal e estrangeiro, a caracterização da indústria nacional como ainda em evolução e a necessidade de se obter economias de escala eficientes.

Um dos problemas da proteção do mercado, no caso brasileiro, foi o de não ser acompanhada por uma política de contrapartidas por parte das empresas que se beneficiaram de sua utilização, em termos de investimentos em P&D, democratização da estrutura patrimonial - as grandes empresas nacionais eram e continuam sendo de propriedade familiar, o que, aliás, tem dificultado o seu crescimento -, busca de maior eficiência no processo produtivo (produtividade, controle de qualidade, etc) e maior inserção no mercado internacional através de exportações ou de investimentos no exterior.

Ademais, nem ao menos foram estabelecidas regras claras para o funcionamento da proteção do mercado, principalmente quanto ao período de vigência e aos critérios do que podia-se importar ou não. Como é amplamente conhecido, além da aplicação de altíssimas alíquotas aduaneiras, boa parte das importações era freada administrativamente (barreira não-tarifária), isto é, as guias de importação tinham de receber a aprovação da CACEX para serem efetivadas. Cabe ressaltar que parcela expressiva das importações autorizadas tinha tarifas efetivas praticamente zero, uma vez que recebia isenção ou redução das alíquotas aduaneiras e incentivos fiscais do CDI, BEFIEX e outros órgãos administradores de regimes especiais de importação.

O resultado foi conduzir a proteção do mercado de maneira radical, restringindo as importações ao máximo. Ora, havia setores industriais no País que não podiam ser enquadrados

como nascentes e que tinham condições de competir internacionalmente - desde que fossem postas em prática as defesas normais utilizadas pelos países industrializados - como os setores têxtil, siderúrgico, metalúrgico e o segmento de cimento. O que poderia haver, isto sim, eram algumas empresas incapazes de enfrentar a concorrência internacional.

A consequência desta falta de equilíbrio no uso da proteção do mercado foi assegurar a existência de empresas ineficientes, sancionando o estabelecimento de preços para o setor pelas firmas com custos mais altos, "impedindo" que as mais eficientes ocupassem maior participação na demanda e aumentassem suas economias de escala. Evidentemente, o comportamento das empresas mais eficientes em não disputar o mercado através de políticas agressivas de preços, estava de acordo com a estratégia de evitar riscos, que o acirramento da concorrência criaria, e de ganhar na margem e não na massa de lucros, especialmente em um período conturbado da economia nacional e mundial.

Em alguns setores, essas questões certamente conduziram à pulverização da oferta, limitando a concentração e/ou a centralização de capital, fator importante de competitividade, mas sem qualquer consequência positiva sobre a distribuição de renda e o processo concorrencial.

Portanto, a forma de se usar a reserva de mercado confinou ao mercado nacional um dos aspectos mais positivos numa economia mercantil, o processo de concorrência. Dadas as escalas técnicas de produção atingidas pelo capitalismo, não se pode pensar em concorrência acirrada a não ser em nível internacional. Em outras palavras, os mercados nacionais tornaram-se insuficientes para a coexistência de um amplo número de firmas relativamente homogêneas em termos de capacidade de competição.

As pressões advindas de perda de mercado constituem-se em

um dos principais fatores indutores de renovação tecnológica, melhoria de desempenho econômico, etc, por parte do capital. Neste sentido, a indústria brasileira, especialmente no que toca às empresas líderes, sob a cobertura da proteção do mercado, assumiram uma posição bastante cômoda. Estas detinham controle absoluto do mercado, à medida que as subalternas não tinham condições de ameaçá-las.

Assim, as maiores empresas não sentiam necessidade de realizar grandes investimentos em inovações tecnológicas, controle de qualidade, racionalização do processo produtivo e de gestão, qualificação da mão-de-obra etc, ou de abrir, de fato, o capital ou de se coligar com o sistema financeiro visando tornarem-se de grande porte, para poderem se inserir na concorrência internacional.

Reforçada esta estratégia pelo elevado risco no Brasil dos investimentos produtivos vis-à-vis às aplicações no mercado financeiro, parte significativa da indústria permaneceu paralisada frente à reestruturação industrial internacional, iniciada na segunda metade da década de setenta.

Não seria ousado afirmar que se a proteção indiscriminada do mercado foi boa para as empresas, prejudicou a indústria do País como um todo a longo prazo. O problema é que esse mecanismo quando utilizado de forma permanente, perde paulatinamente sua função de instrumento de desenvolvimento e transforma-se em de defesa de interesses corporativos. Exemplo deste último ponto foi a extensão da proteção do mercado ao setor mercantil-financeiro especulativo e às grandes empreiteiras, cujo cartel passou a exercer enorme influência nas políticas públicas.

Evidentemente, a defesa de indústrias nascentes ou daquelas que estão ameaçadas pelo comércio exterior - em função, por exemplo, de defasagem tecnológica - constitui-se

em poderoso instrumento de política industrial. Não há exemplo histórico de país industrializado que não tenha imposto restrições às importações, através de tarifas acima da média internacional, de quotas, ou até mesmo de proibição.

O questionamento da proteção do mercado praticada pelo Brasil, nesta época - com alguns setores industriais frágeis em termos internacionais - não significa que a política de importações devesse ser livre de administração. Na verdade, o que se critica é seu caráter setorialmente indiscriminado e atemporal, a falta de uso dos sistemas tarifários e de quotas e a inexistência de contrapartidas por parte das empresas beneficiadas.

1.2.3 - DESEMPENHO ECONÔMICO

i) Performance Setorial

O aspecto mais positivo do II PND foi ter consolidado o parque industrial brasileiro como uma rede complexa de relações interindustriais. Com efeito, no final da década de setenta, com exceção de alguns setores como o de telecomunicações e o de informática, que foram implantados somente no início dos anos oitenta, o País possuía:

1 - um setor de bens de capital, seriados e sob encomenda, fornecedor de parcela importante e crescente da procura interna e, secundariamente, do mercado latino-americano. O segmento de máquinas-ferramenta registrou expansão impressionante, já que, entre 1970 e 1979, o índice de produção cresceu em torno de 282% e o índice de emprego 161%. Evidentemente, a indústria nacional ainda dependia do fornecimento externo, especialmente na linha dos produtos mais sofisticados (Erber e Vermulm, 1992).

À semelhança de parte significativa da indústria, a estrutura empresarial era constituída pelo número excessivo de empresas que, combinada com uma produção muito diversificada dentro de uma mesma unidade fabril, limitava os ganhos de economia de escala. Além disso, o processo produtivo era altamente verticalizado, dificultando a gestão e o controle de qualidade e de custos dos componentes.

De qualquer modo, o País entrou, na década de oitenta, com capacidade de produzir - superdimensionada, em muitos segmentos, em virtude de dirigir sua oferta fundamentalmente ao mercado interno - navios de grande porte, de locomotivas a vagões ferroviários, aviões de pequeno porte, turbinas e diversos tipos de máquinas e equipamentos para as indústrias petrolífera, petroquímica, siderúrgica, automotiva, de papel e celulose, de bens de consumo duráveis e não duráveis, etc.

2 - um setor de insumos básicos completo e diversificado, que além da petroquímica, citada em separado pela sua importância estratégica, incluía a produção siderúrgica, de papel e celulose, de fertilizantes, de metais não-ferrosos, em dimensões bastante razoáveis. No caso do petróleo, a produção somente teve acréscimo expressivo a partir de 1982, quando os novos poços descobertos em águas profundas passaram a ser explorados.

Desde sua plena instalação este setor apresentou alta competitividade internacional, pois teve como suporte recursos naturais abundantes no País, energia barata, fábricas com boas escalas de produção e como uma de suas principais características o fato de seus produtos serem *commodities*, o que não exige, relativamente, inovações constantes.

3 - com a implantação do Polo de Camaçari (1972-78), uma indústria petroquímica em escala internacional, apesar da estrutura empresarial, em função de sua fragmentação, não ter alcançado porte internacional. Para se ter idéia da

linha de produtos e do volume da produção, já se conseguia atender praticamente toda a demanda interna e exportar parte de sua produção (Erber e Vermulm, 1992).

4 - um setor de bens de consumo estruturado. Embora produzisse uma gama bastante razoável de linhas de produtos, considerando o grau de desenvolvimento do País, estava sempre atrasado, alguns anos, no lançamento dos bens. Sustentado por uma agressiva política de defesa do mercado interno, tinha uma grande participação de empresas estrangeiras, basicamente americanas e européias. Para a economia brasileira, isto representou alguns problemas: limitação do espaço para o processo de acumulação de capital da empresa nacional em um setor bastante dinâmico; com a reestruturação industrial, já em curso, foram exatamente as firmas americanas e européias as grandes perdedoras, sobretudo neste setor.

Da mesma forma que foram celebrados os acordos entre o Governo e as empresas nacionais para a concessão de benefícios econômicos em geral, as empresas estrangeiras não estavam obrigadas a conceder contrapartidas, afora, naturalmente, a instalação ou expansão de fábricas. Assim, não se exigiu das mesmas, por exemplo, qualquer programa de exportação embutido em seus projetos de investimentos - o BEFIEX era opcional e baseado em outras variáveis.

Neste setor, onde as vantagens competitivas são criadas e não obtidas por acesso a recursos naturais, era importante que nas estratégias de seus investimentos estivessem incorporados, no mínimo, metas de exportação. Neste sentido, as filiais tinham ampla liberdade de se submeterem às estratégias das matrizes, que, especialmente numa época de instabilidade, eram colocadas, com muito maior intensidade, em primeiro lugar.

Quando se analisa a elaboração e a execução prática do II PND, percebe-se que a política industrial em relação aos

setores ligados ao consumo foi a de deixar a sua evolução por conta do mercado. Era como se a produção para o consumo fosse relativamente de menor importância face aos demais setores, como se bens de consumo fossem intrinsecamente supérfluos.

5 - uma rede de serviços de infra-estrutura econômica (transportes, energia, e telecomunicações) em pleno desenvolvimento. Indubitavelmente, este setor econômico, fundamental para a competitividade, alcançou, nos primórdios da década de oitenta, níveis de oferta qualitativa e quantitativa surpreendentes para um país com nível de renda per-capita tal como o do Brasil. Grande preocupação de todos os governos militares, conseguiu-se organizar uma rede institucional, constituída principalmente pela Telebrás, Embratel, Petrobrás e Eletrobrás, com razoável capacidade técnica, de geração de fundos e de gestão.

A infra-estrutura econômica tinha boa parte de seus investimentos financiados dentro do País, através de transferências da União, receitas próprias e contribuições obrigatórias dos consumidores. No que toca estritamente ao crédito para investimentos, não tinha à disposição financiamento interno, a não ser através do BNDES, obrigando-as a recorrerem constantemente ao exterior.

Nada de mais se o financiamento bancário fosse compartilhado entre o sistema financeiro nacional e o internacional, via, por exemplo, formação de consórcios^(*). Porém, assim como o financiamento de médio e longo prazos para as empresas privadas, o sistema financeiro nacional não estava capacitado nem interessado em suprir este tipo de crédito para as empresas estatais. Além disso, a instabilidade inflacionária restringia a demanda e a oferta de crédito de longo prazo com correção monetária integral sem subsídios. Os riscos eram sobrelevados, tanto para os

(*) O uso da resolução 63 na prática limitou-se ao mero repasse de empréstimos externos.

credores quanto para os devedores.

Isto, mais a subordinação ao objetivo do Governo de buscar o equilíbrio do balanço de pagamentos, também através da captação de divisas pelas empresas estatais, levou estas a terem um alto grau de endividamento externo. Como às empresas estatais não era permitida a mesma flexibilidade das firmas privadas para fugir do risco cambial (Resolução 432) e os produtos deste setor terem, como característica, a venda primordialmente ao mercado interno, elas tiveram grandes problemas com o pagamento de suas dívidas externas, principalmente a partir da década de oitenta.

Aspecto positivo na atuação destas empresas foi o fato do II PND não ter se preocupado somente com a oferta de serviços, pois procurava-se igualmente dotar o País de uma indústria capaz de fornecer os bens necessários para o funcionamento das mesmas. Com efeito, mesmo com a participação elevada do capital estrangeiro, especialmente nas telecomunicações, foi atingido tal intento.

A grandiosidade dos projetos para a área de infraestrutura econômica, foi, sem dúvida, um aspecto negativo. Além de querer atacar várias frentes ao mesmo tempo, como buscar expandir a potência instalada de energia elétrica em 59%, a capacidade de refino de petróleo em 62%, a quilometragem das rodovias federais pavimentadas em 53%, os investimentos em ferrovias em 124% (1970/79) e o número de telefones em 189% (II PND, op. cit.); ocorreram erros de planejamento, como o superdimensionamento e a priorização inadequada de alguns projetos, por exemplo, a Ferrovia do Aço, a Usina Nuclear de Angra dos Reis, o Aeroporto de Confins.

Com este conjunto de problemas, aliado à questão da dívida externa já pressionando o balanço de pagamentos, naturalmente as finanças públicas não permaneceriam imunes.

Cabe ainda destacar a falta de combate ao cartel de construtoras que dominava as obras públicas. É perfeitamente plausível supor que a margem de lucro deste cartel tenha sido muito superior ao normal no mercado internacional, o que para obras de centenas de milhões de dólares não era pouco.

ii) Performance Geral

Dado o contexto internacional e nacional, o desempenho da economia brasileira, entre 1974 e 1978, pode ser considerado surpreendente (Tabela 1, pág. 201). A média anual de crescimento do PIB chegou perto da média histórica do pós-guerra (7% a.a.), ao alcançar 6,7% a.a..

A formação bruta de capital fixo sobre o PIB também registrou taxas médias bem altas, 24,5% a.a., portanto acima do período 1970/73, 21,9%, a despeito de revelar tendência de queda, de uma média de 25.1% em 1974/76, para 23,5% em 1977/78 (Tabela 1, pág. 201).

Em relação às exportações, o resultado foi igualmente positivo, mesmo ponderando o baixo patamar de arrancada e o moderado peso delas no PIB. Porém, não se pode esquecer que houve valorização cambial entre 1974 e 1978 (Tabela 7, pág. 207).

Assim, as exportações aumentaram de US\$ 2.7 bilhões em 1970, para US\$ 7,9 bilhões em 1974, e US\$ 12,7 bilhões em 1978. Tão importante quanto o aumento quantitativo, foi o desempenho qualitativo, já que a participação dos produtos manufaturados saltou de 28,5% em 1974, para 40,2% em 1978 (Tabelas 11 e 12, págs. 211 e 212).

A desagregação dos dados sobre as exportações, contudo, expõe a baixa participação de produtos intensivos em tecnologia (Tabela 13, pág. 213), que embora tenha como referência o ano de 1983, pode ser extrapolada, isto é, julgada como uma característica estrutural das exportações

brasileiras.

De fato, todos estes indicadores mostrados acima podem ser qualificados de espantosos, especialmente quando confrontados com as variáveis macroeconômicas internas, que apontam nítida tendência de agravamento: na inflação que saltou de 15,6% em 1973, para uma média de cerca de 35% a.a. entre 1974 e 1978 (Tabela 6, pág. 206); na taxa de juros, com a taxa anual real para capital de giro, de 7,0%, em 1974, chegou a 18,4% em 1978 (Tabela 8, pág. 208); no balanço de pagamentos, cujo déficit médio em conta corrente foi de cerca de US\$ 6.173 milhões a.a. e na balança comercial de US\$ 2.282 milhões (Tabela 10, pág. 210); na dívida externa que cresceu mais de 3 vezes entre 1970 (US\$ 5,3 bilhões) e 1974 (US\$ 17,2 bilhões) e em torno de 2,5 vezes entre este ano e 1978 (US\$ 43,5 bilhões) - cf. Tabela 14, pág 214.

Em relação à estrutura da economia, o País também avançou muito na década de setenta, embora isso não possa ser creditado exclusivamente ao II PND, tanto pela questão de tempo (cinco anos) quanto pelos limites da política industrial em si. A política industrial, apesar de ser condição necessária, não é suficiente para a ocorrência de um desenvolvimento econômico vigoroso e equilibrado, ou, em outras palavras, à política industrial não podem ser integralmente creditados os sucessos ou fracassos de uma economia.

De qualquer maneira, o Brasil tinha em 1980, uma participação industrial de cerca de 40% no PIB, semelhante à dos países industrializados desenvolvidos, segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Econômico Mundial do Banco Mundial, de 1992.

Por sua vez, a composição da produção industrial seguia trajetória similar, conforme demonstra Furtado (1990). Tendo como parâmetro de desenvolvimento industrial a participação

dos grupos metalmeccânico e químico no conjunto da indústria - em função da importância dos mesmos no padrão de desenvolvimento capitalista do pós-guerra -, este trabalho indica que, enquanto, em 1970, esses grupos foram responsáveis por 47,5% da produção industrial do País, em 1980, responderam por 58,8% da produção.

O mesmo estudo, comparando a composição da produção industrial brasileira com a de alguns dos países mais desenvolvidos do mundo, confirma este movimento, pois, em 1980, o peso dos grupos metalmeccânico e químico era o seguinte: EUA, 64,4%; Japão, 64,5%; Alemanha, 69,8%; Itália, 62,2%; Inglaterra, 60,5%; e Suécia, 60%.

Não obstante registrar diferenças importantes na composição da produção de cada grupo específico e na participação dos salários e emprego entre o Brasil e os demais países industrializados, pode-se afirmar que havia uma tendência de convergência nas estruturas econômica e industrial.

Entretanto, o País estava muito longe de seguir outras variáveis que caracterizaram o padrão de desenvolvimento econômico internacional do pós-guerra, como o progresso técnico endógeno (assunto que será visto mais detalhadamente), a distribuição de renda e a menor heterogeneidade entre as empresas industriais.

Em relação ao poder de consumo *lato sensu* da população, o Brasil claramente estava distante dos países desenvolvidos. Indicadores sobre o poder de consumo de mercadorias, o acesso à educação e aos serviços de saúde, a mortalidade infantil, a expectativa de vida etc, mostram que apenas uma faixa restrita da população tinha um padrão de vida análogo à maioria das pessoas dos países desenvolvidos (Banco Mundial, 1992). Ora, para não falar em termos éticos ou de justiça social, isto representava sérios entraves técnicos para a indústria, embora as lideranças empresariais, na

prática, geralmente não os considerassem como tais, ou pouco faziam para reverter esta situação.

As conseqüências destas características da sociedade brasileira se refletiam em perda de competitividade por causa das menores economias de escala, produtividade e capacidade de inovação. Apesar de muitos ramos produtivos, principalmente os intensivos em mão-de-obra, ganharem competitividade em virtude dos reduzidos salários.

A distribuição de renda no Brasil - amplamente citada como uma das mais concentradas do mundo - impunha limites ao processo de acumulação, ou em outras palavras, ao desenvolvimento econômico.

Como o mercado interno "real" estava razoavelmente atendido, o crescimento da oferta somente na margem se mostrava com boas perspectivas. Quanto às exportações, por terem dinamismo somente naqueles segmentos industriais baseados em mão-de-obra intensiva ou em recursos naturais, apresentavam capacidade limitada de tornar a economia brasileira competitiva como um todo. Vale dizer, novas ondas de acumulação para suprir o mercado "potencial" não encontravam razões para sua realização.

A heterogeneidade estrutural da indústria brasileira foi outro empecilho ao desenvolvimento que não foi combatido pelo II PND, acarretando a permanência das diferenças na produtividade e na qualidade dos produtos entre as empresas e entre os setores.

Esta heterogeneidade foi, contudo, funcional às empresas líderes, pelo menos nos estreitos limites do curto prazo: alargando suas margens de lucro através da equiparação de seus preços aos das menos produtivas - comportamento este sancionado pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP) e pela proteção do mercado interno - e liberando-as dos riscos dos investimentos para ganhar mercado da concorrência. O

resultado foi a acomodação da estrutura empresarial, e o mais grave, num baixo nível de produtividade e de qualidade, com altos custos, muitas vezes, dos componentes aos produtos finais.

Isso explica algumas raízes do pequeno dinamismo da indústria, posteriormente. Somada à crise econômica, a heterogeneidade estrutural significou o estabelecimento do "pacto da mediocridade", no qual as empresas clientes/fornecedoras, em geral, aceitavam produtos de má qualidade e com altos preços, repassando-os para os demandantes seguintes, formando assim, uma corrente de problemas de custos e de deficiências no processo produtivo, em toda a economia.

As empresas respeitavam estruturas de mercado estabelecidas, não se sentiam impulsionadas a tomar mercado de concorrentes ou a invadir novos mercados. Este movimento era de certa forma ratificado pelo Estado: pelos lucros financeiros derivados da política econômica do Governo; porque alguns grandes clientes das empresas privadas eram empresas públicas; pela carência de uma legislação em defesa do consumidor e contra os abusos do poder econômico; e, finalmente, pelas próprias políticas industriais.

O II PND cometeu ainda um equívoco, o de buscar a pulverização da oferta, entrando na contramão da história do capitalismo. Parece que seus ideólogos realmente acreditavam nos velhos manuais neo-clássicos, ao estimular o aumento do número de firmas em cada segmento industrial. Com isso, esperavam que a concorrência se tornasse mais acirrada, evitando assim o domínio dos oligopólios. Enquanto no mundo imperava a "concorrência imperfeita", o Brasil procurava implementar a "concorrência perfeita"....

Como foi assinalado, cada vez era menor a possibilidade de acontecer um forte processo concorrencial, a não ser em nível internacional: de forma cristalina nos setores

intensivos em capital e, tendencialmente, nos intensivos em mão-de-obra, cada vez mais raros.

As gigantescas escalas técnicas impunham, e a própria concorrência havia gerado grupos econômicos de tal porte nos países desenvolvidos, que a única forma do País ter crescente inserção internacional - através de importações mais abertas, maiores exportações, abertura de filiais no exterior, etc - era agir de maneira semelhante ao Japão, à Alemanha e à Coreia do Sul, organizando grandes conglomerados industriais e articulando-os organicamente ao sistema financeiro.

No entanto, o Brasil incentivava o processo inverso. Também como sustentáculo desta visão, a prática governamental sugere que havia a fé inabalável nas virtudes da iniciativa privada. Se haviam empresas dispostas a entrar ou permanecer nos diversos setores da estrutura de mercado, o Governo as respeitava e as financiava. A análise do Governo restringia-se ao potencial dos projetos em si, não articulando-a ao exame da capacidade competitiva da empresa.

Ademais, em um ambiente político conturbado, não era nada bom criar conflitos com famílias poderosas e influentes no âmbito político regional, quando não nacionalmente.

Para agravar a situação, no País, a empresa privada era sinônimo de empresa familiar. As famílias, mesmo quando colocavam ações de suas empresas no mercado, não abriam mão de seu controle, tanto de gestão quanto acionário. Aliás, a nova Lei das S.A., implantada nesta época, sancionava o domínio familiar via a divisão das ações entre ordinárias e preferenciais.

Assim, o papel de acionistas minoritários, dentro desse quadro, era praticamente apenas o de financiar os acionistas hegemônicos. Não é a toa que as bolsas de valores no Brasil são tão especulativas, pois os acionistas minoritários,

corretamente do ponto de vista capitalista, não buscavam participar da vida das empresas - como afrontar blocos familiares com o domínio das ações ordinárias? - e sim, ganhar dinheiro fazendo troca-troca de ações.

Ora, daí nascem outros problemas. Como uma empresa pode crescer, se internacionalizar, sem se submeter, de fato, à forma de financiamento mais barato do mercado? Como obter créditos de longo prazo mais baratos junto ao sistema financeiro privado se os credores não sabem o futuro da empresa devedora, por exemplo, no caso de morte do seu principal dirigente ou de divergências inconciliáveis entre seus diretores, que no Brasil geralmente correspondem ao acionistas majoritários?

Face à importância das questões acima abordadas e de sua magnitude, as mesmas voltarão a ser tratadas no capítulo de conclusão da tese.

1.3 - A POLÍTICA CIENTÍFICA-TECNOLÓGICA

As primeiras iniciativas no campo do desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil aconteceram em 1951, com a criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Em 1964, foi organizado, pelo BNDES, o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (FUNTEC), exercendo a função de financiar cursos de pós-graduação e pesquisa básica até 1976, quando passou a se dedicar exclusivamente ao avanço tecnológico empresarial, ainda que de forma bastante inibida. Estas atitudes, no entanto, até o final da década de sessenta, foram isoladas e tiveram atuação confinada a projetos específicos.

Com o retorno do crescimento econômico em 1967, o

Governo, acreditando na possibilidade de transformação do Brasil em um país desenvolvido e também por questões de segurança nacional, sentiu necessidade de começar organizar uma infra-estrutura de gestão das atividades de ciência e tecnologia.

Inicialmente criou-se, em 1969, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), tendo, a partir de 1971, a FINEP como órgão gestor. Desde então, foi sendo montada uma estrutura institucional de desenvolvimento científico e tecnológico (DCT). Este conjunto de instituições foi denominado Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT), subordinado à Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e coordenado, a partir de 1975, pelo CNPq, que passou a ter nova denominação, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

O principal órgão executivo do SNDCT, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), tinha a função básica de ser uma espécie de banco de fomento de instituições de pesquisa, de empresas produtivas e de serviços de engenharia que investissem em pesquisa e desenvolvimento (P&D). O SNDCT era também composto pela CAPES e pela Secretaria de Tecnologia Industrial (STI) do Ministério da Indústria e Comércio (MIC).

Mantinha ainda estreitas relações com o SNDCT: o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI-STI), encarregado da análise, aprovação e legalização de patentes e importação de tecnologias; o BNDES, diretamente ou através de suas subsidiárias; o CCNAI; e o Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM-STI), além de outras entidades de menor porte.

A FINEP, conforme as diretrizes traçadas para o DCT pelo Plano Nacional Estratégico (PED), elaborou em 1973, para o biênio de 1973 e 1974, e em 1975, para o período 1975 a

1979, os Iº e IIº Plano Básico para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (PBDCT). Seus objetivos são comuns a todos os discursos governamentais para a área, ou seja, a integração indústria-universidade, a autonomia tecnológica, a absorção de tecnologia importada e o desenvolvimento de áreas prioritárias (geralmente ligadas à segurança nacional).

As maiores diferenças entre os PBDCTs dos Governos Médici e Geisel foram que, no último, a política industrial foi mais condizente com o DCT e o volume de verbas para a área cresceu substancialmente, apesar de ainda permanecer muito aquém das necessidades, volátil nas dotações orçamentárias anuais e, freqüentemente, atrasado nas liberações dos recursos.

Entre 1974 e 1978, o FNDCT dobrou o volume de recursos financiados em relação a 1972 e 1973 (Tabela 29, pág 229). A tabela confirma a instabilidade na dotação de recursos e mostra que, em 1979, esta foi reduzida a menos da metade.

Este mesmo movimento pode ser percebido em relação ao CNPq, FUNTEC (BNDES) e FINEP. De acordo com a Tabela 30 (pág. 230), o conjunto dessas instituições alocou, em média anual pela taxa de câmbio de 1978, verbas no valor de: US\$ 164,3 milhões em 1972/73; US\$ 379,7 milhões no período entre 1974 e 1978 e somente US\$ 250,4 milhões em 1979. A tabela também expõe a redução de verbas do BNDES para a P&D.

Neste sentido, ocorreu um avanço do DCT durante a vigência do II PND, cujos maiores méritos foram os de colocar o assunto como elemento importante no planejamento governamental, melhorar a organização da infra-estrutura para a área e ativar algumas linhas de pesquisas e o ensino de pós-graduação. Quanto à iniciativa privada, foi constituído neste período, número razoável de escritórios de consultoria de engenharia.

Não obstante, não se estabeleceu na sociedade brasileira uma cultura de DCT, o que só pode ser entendido por meio de uma análise econômica e política mais detalhada.

Desde meados da década de oitenta, o DCT tornou-se presente em qualquer análise do setor industrial do País, mesmo nos estudos ortodoxos, que tradicionalmente não o incluíam como fator econômico. Pode-se então indagar se uma crítica aos governos passados no tratamento displicente da questão não é uma postura fácil, uma vez que seria posterior a determinado período histórico e feita à luz da III Revolução Industrial. O julgamento da política científica e tecnológica do II PND, contudo, não pode ser considerado *ex-post*, pois o próprio Plano demonstra sua preocupação com o tema. Assim, por exemplo, o II PND declara que:

"Ciência e Tecnologia, no atual estágio da sociedade brasileira, representam uma força motora, o conduto, por excelência, da idéia de progresso e modernização".

"Trata-se de colocar o conhecimento moderno, com eficácia e sentido de prioridade, a serviço da sociedade"

"No campo econômico, desenvolvimento tecnológico terá no próximo estágio, o mesmo papel dinamizador e modernizador que a emergência do processo de industrialização teve no pós-guerra" (II PND, *op. cit.* pág.113).

Por que então o DCT não ganhou dinamismo no País, especialmente quando atualmente existem exemplos como o da Coréia do Sul e o de Taiwan, que, partindo de um patamar semelhante, hoje se encontram entre os grandes investidores em P&D? Vários são os aspectos que explicam a carência do DCT no Brasil. Os principais podem ser agrupados em três faces, que se encontram associadas: a do Estado, a da empresa e a do padrão de desenvolvimento.

A face relativa ao Estado tem dois ângulos básicos. De um lado, o governo não tratou a política científica e

tecnológica de forma integrada à política industrial. Embora tenham dinâmicas diferentes, uma é indissociável da outra. Esta relação fica patente quando são consideradas como características comuns a qualquer política industrial alguns itens:

- o aumento da produtividade através da racionalização da produção e/ou de novos processos produtivos;

- o aproveitamento, ao máximo, das matérias-primas e dos insumos básicos e/ou sua substituição por novos materiais;

- o controle de qualidade, seja com objetivo de evitar perdas na produção ou para garantir a satisfação do cliente;

- a abertura de novos campos atraentes para investimentos por meio de inovações de produtos ou de processos produtivos.

Estes objetivos, se alcançados, permitem o barateamento da produção, a melhoria da distribuição de renda, o aumento da competitividade internacional e o crescimento econômico. Ora, todos estes objetivos estão ligados diretamente ao DCT. Isso significa que a P&D precisa ser incorporada às estratégias empresariais como elemento fundamental.

Como é amplamente reconhecido, a economia brasileira mantém entre seus gargalos históricos, a distância entre a empresa e as atividades de P&D.

Neste sentido, a articulação entre os benefícios concedidos às empresas e a materialização por estas da P&D em seu cotidiano deveria ter ocorrido por parte do II PND. Por exemplo, nos empréstimos oficiais com taxas de juros abaixo do mercado ou mesmo subsidiadas, ou na concessão de incentivos fiscais, o governo analisava apenas os projetos de implementação ou expansão física das fábricas. Não se requisitava das firmas a montagem de departamentos de P&D, de controle de qualidade ou de treinamento de mão-de-obra.

Não se induzia, no caso de transferência de tecnologia do exterior, a criação de condições para a realização de engenharia reversa pela firma importadora.

Quanto aos institutos de pesquisas estatais, incluindo os independentes e os universitários, não se conseguiu dar o passo fundamental para enraizar a P&D no processo de acumulação de capital, qual seja, tornar permanentes as relações entre os mesmos e as empresas. Isto aconteceu pelos próprios institutos não procurarem adequar suas pesquisas às necessidades mais imediatas das empresas e pelo desinteresse destas em ter a P&D como fator de aumento de lucros e de participação no mercado. De qualquer modo, não houve um agente catalisador para que o processo de DCT ganhasse vigor no País.

Se nos países desenvolvidos o Estado sempre teve presença profundamente ativa no DCT, no caso brasileiro esta participação coloca-se como mais importante ainda, especialmente em virtude da tradição de não ver o DCT como um fator econômico.

A atuação do Estado deve ter como premissa fundamental a constatação de que o País é subdesenvolvido e, portanto, não há condições de concorrer integralmente com a amplitude de pesquisa realizada no Primeiro Mundo. Para que a intervenção do Estado alcançasse resultados eficazes no Brasil, seria essencial combinar ações de curto com as de médio e longo prazos, tais como:

- tratar a educação em todos os níveis, especialmente a básica, como pré-requisito do desenvolvimento econômico auto-sustentável;

- eleger áreas-alvo que, de fato, possam ter efeitos diretos sobre a atividade econômica, como forma de direcionar os recursos e, assim, evitar sua dispersão, sua volatilidade e a quebra de continuidade nos trabalhos por

falta de verbas. Certamente um dos grandes problemas da P&D no País, é o freqüente descumprimento, por parte do governo, dos contratos assinados entre seus órgãos e os institutos de pesquisa. Isto é mortal para o DCT;

- esforçar-se para atingir uma racionalização administrativa no SNDCT, priorizando os gastos em pesquisa e a permanente criação de condições de agilidade na gestão. Deve-se ter em conta que a organização de estratégias precisa estar de acordo com o volume de recursos disponíveis e que todos os órgãos do Sistema precisam estar muito bem articulados entre si, particularmente para impedir a duplicação de esforços e para a atuação dos mesmos ganhar sinergia. Isto implica a "despolitização" e a incorporação de uma cultura de gestão em seu funcionamento, de forma que os dirigentes devam ser escolhidos por seus méritos profissionais e terem competência administrativa;

- exigir dos institutos a geração própria de recursos financeiros como maneira de direcionar, pelo menos parte de suas pesquisas, para o uso comercial, e de permitir que os mesmos tenham maior autonomia na realização da pesquisa básica;

- inserir na universidade métodos de trabalho nos quais a pesquisa torne-se uma atividade obrigatória do corpo docente, sendo que parte dela deve se dirigir para o uso efetivo pela sociedade.

O Governo Geisel não praticou, em relação ao DCT, a vontade política que era apregoada em seus discursos. Enquanto nas áreas consideradas de segurança nacional, leia-se de fins militares, parece não ter havido problemas de recursos, na área civil a recíproca não é verdadeira. São exemplos, os setores aero-espacial, de energia nuclear e de produção de veículos de guerra, que conseguiram desenvolver-se bastante neste período, colocando o País entre os maiores exportadores de armamentos do mundo.

É difícil de justificar, econômica e socialmente, que um país como o Brasil deva ter a indústria militar entre suas prioridades. Evidentemente, isso somente pode ser entendido pelo domínio político dos militares e pela passividade das elites empresariais, para que, assim, fossem atendidos em suas demandas.

O desenvolvimento da indústria militar foi fruto de investimentos em P&D, significando, teoricamente, menor disponibilidade de verbas para o DCT civil. Teoricamente, porque é perfeitamente plausível imaginar que esses recursos fossem alocados, de qualquer maneira, na área militar. Assim, poderia-se argumentar, pragmaticamente, que foi melhor investir em P&D militar do que não investir em P&D alguma, à medida que sempre haveria uma sinergia entre o DCT militar e o civil. No Brasil, pode-se constatar que, com exceção da indústria aero-espacial, a sinergia entre os dois foi, se de fato ocorreu, muito pequena.

Também poderia-se contra argumentar que os investimentos em energia nuclear, através da construção das usinas de Angra dos Reis, foram uma aventura, um desperdício de recursos. Talvez tenham servido muito mais como justificativa do País para que o País tivesse acesso ao ciclo nuclear para uso militar, do que propriamente a de aproveitar os conhecimentos do processo nuclear para uso civil, de importância vital na medicina, biotecnologia etc.

Assim, ao invés de se gastar alguns bilhões de dólares em usinas nucleares, se esses recursos tivessem sido alocados para se adquirir Know-How em pesquisa nuclear direcionada para as áreas citadas acima, como exemplo, a sociedade e a economia do País certamente teriam sido bem mais beneficiadas.

Embora não se tenha acesso a informações sobre o volume de verbas destinado para o DCT militar, dado o desenvolvimento das áreas ligadas diretamente a este, pode-

se supor que foi significativo, especialmente quando comparado ao total de gastos no DCT.

Apesar de ter sido o período em que o DCT civil mais recebeu recursos até então, é bom ressaltar a desconfiança que a chamada comunidade de informações tinha das universidades e dos centros de pesquisa. Em 1979, como será visto adiante, a política nacional de informática, receptora de muitas verbas para P&D e setor estratégico e sensível ao olhos dos militares em termos de segurança nacional, passou a ser controlada pela Conselho de Segurança Nacional, em parte em função dessa desconfiança (Erber, 1993).

A alta-tecnocracia, por sua vez, via a educação e o DCT, em particular, com os olhos da conhecida racionalidade técnica. Isto é, o que o Brasil precisava era crescer, e muito. Como em sua fase inicial o retorno econômico (impostos e lucros) dessas áreas era baixo não havia porque colocá-las como prioridade. Afinal, a educação era tida como um fator de ascensão social dos indivíduos e não como fator de desenvolvimento econômico.

Quanto ao DCT, o País não devia perder tempo e dinheiro em querer reinventar a roda. Era muito mais barato, fácil e rápido comprar, copiar ou incorporar, através dos investimentos diretos estrangeiros, do que desenvolver tecnologia internamente.

A respeito do reconhecimento político da sociedade, contrapartida dos investimentos na educação, os votos não se faziam necessários para se manter ou chegar ao poder.

Deve-se ter claro, que, mesmo num regime ditatorial, o Estado não se constitui num ente isolado ou acima da sociedade. Naturalmente, neste tipo de regime, o Estado ganha uma dimensão ou um poder que o descola, muitas vezes, da dinâmica econômica-política-social, mas, por outro lado, não o afasta completamente, particularmente em relação ao

movimento do mercado. Também precisa-se entender que, apesar do Estado ter papel fundamental no DCT, como propulsor ou como estrategista, o mesmo somente ganha impulso quando a empresa participa ativamente da P&D. As experiências históricas mostram isso.

Isto significa que o Estado não pode ser responsabilizado integralmente, tanto nos aspectos positivos quanto negativos, pelo DCT. Assim, fica difícil imaginar a possibilidade do Estado assumir sozinho o DCT. Além disso, este tem como pré-requisito a formação de parcerias entre o governo e a empresa e, para isso, não basta apenas o desejo do governo.

No Brasil, em geral ocorre o desinteresse, por parte das empresas, na P&D. Na lógica empresarial, o DCT torna-se objetivo - excluindo a intervenção do Estado através da cobrança de investimentos em P&D em troca de empréstimos subsidiados, incentivos fiscais, compras governamentais, etc - quando existem dois fatores de indução no mercado: a concorrência intercapitalista e a luta sindical por aumento real dos salários. A concorrência leva o capital a procurar aumentar a produtividade, a qualidade e o lançamento de novos produtos, elementos indispensáveis para garantir, pelo menos, a participação no mercado. Por sua vez, a pressão dos sindicatos força o capital a investir no aumento da produtividade.

Como foi salientado, o baixo nível da concorrência no País não estimulava as empresas nacionais a inserir a P&D, dadas suas características (alto risco, prazo elevado para retorno dos investimentos, etc), no *roll* de suas preocupações. O avanço tecnológico podia ser, e de fato era, resultado de sua transferência do exterior pela compra ou associação acionária com a empresa estrangeira ou importação de máquinas e equipamentos.

Cabe lembrar que a proteção ao mercado incentivava a

transferência de tecnologia e sua difusão interna, pois a opção de entrada no mercado brasileiro era através da produção local, nem sempre o melhor caminho para as empresas estrangeiras. Quando alguma empresa lançava novos produtos ou processos de produção no País, via de regra eram cópias defasadas *vis-à-vis* ao mercado internacional. Desta forma, as empresas concorrentes no mercado interno também tinham facilidade de encontrar, no mercado internacional, empresas que já tinham produtos ou processos produtivos similares aos lançados no País.

Naturalmente, não bastaria a concorrência para que as empresas nacionais investissem em P&D. Aliás, grande parte dos setores industriais somente puderam se desenvolver graças à proteção do mercado e, mesmo quando já estabelecidos, sem um sistema nacional de inovação vigoroso, o risco de definhamento do parque industrial seria alto num quadro de economia aberta.

Mas uma vez instalados, e desde que houvesse uma política científica e tecnológica agressiva acoplada à uma política industrial igualmente ofensiva, vários setores industriais necessitariam da ameaça da concorrência externa para colocarem a P&D entre suas prioridades.

A opção à concorrência interna seria ter as exportações paulatinamente sendo dirigidas para produtos ou processos produtivos inovadores. Portanto, diferente do que acontecia, com as vendas externas crescendo em torno de produtos cujas vantagens comparativas eram, sobretudo, derivadas de recursos naturais, da mão-de-obra barata, de subsídios e de incentivos fiscais, etc.

Contudo, esta não foi a opção das empresas nacionais, que buscaram crescer evitando riscos, através do direcionamento de seus investimentos e de sua produção no mercado interno, posição confortável face ao desenho do modelo de desenvolvimento.

Fator também importante na definição de estratégias de P&D das empresas é o que toca às relações capital/trabalho, embora menos determinante do que a concorrência intercapitalista. Evidentemente, as relações capital/trabalho agem sobre o processo de produção e não sobre o produto em si, apesar, obviamente, do último sofrer influência do primeiro.

A partir de pressões dos sindicatos em torno de melhores condições de trabalho envolvendo aumento de custos para as empresas, o capital busca elevar a produtividade. Para isso, a evolução tecnológica das máquinas ou a busca de uma gestão mais racional são os meios de reduzir os custos do trabalho, em termos absolutos, dispensando trabalhadores, ou em termos relativos, aumentando a produção por trabalhador.

No Brasil, este não era o caso. O pequeno poder de barganha dos sindicatos aliado à farta disponibilidade de mão-de-obra conduziam a um preço do trabalho bastante baixo. Assim, a redução de custos do trabalho através de investimentos em P&D não se tornava prioridade nas estratégias das empresas. Aliás, às vezes podia ser mais vantajoso utilizar intensivamente mão-de-obra do que adotar processos modernos de produção, principalmente a curto e médio prazos.

Em geral, procurava-se reduzir os custos das firmas em outros aspectos, e não no derivado do trabalho. Do mesmo modo, valia a pena a compra das máquinas mais eficientes do mercado quando eram investimentos novos ou em função de exigências da concorrência. Por conseguinte, os baixos custos do trabalho eram responsáveis, em parte, pela pequena difusão do progresso técnico entre as empresas.

A intervenção do governo teria sido fundamental, através da política de estímulo e/ou punição ("cenoura e porrete"). Em contrapartida aos incentivos creditícios e fiscais oferecidos pelo governo teria de haver comprometimento das

empresas em cumprir metas de exportação e de investimentos em P&D.

O papel do Estado no desenvolvimento industrial/tecnológico é ainda mais essencial para uma economia com pouca tradição empresarial na área manufatureira, que já tenha encontrado seus parceiros comerciais em adiantado estágio de industrialização. Assim, no Brasil, como em qualquer outra nação, o mercado foi incapaz de, isoladamente, dar o fomento necessário ao desenvolvimento industrial, principalmente no que toca ao DCT.

A ineficácia do Estado no DCT, mesmo que razoavelmente eficiente na atividade puramente industrial, foi um dos elementos importantes, que condenou a indústria nacional a sempre estar a reboque da economia mundial. Se isto é verdade num quadro cujo modelo de desenvolvimento seja o de substituição de importações, o que dizer então dentro do processo de globalização? Não obstante, os investimentos das empresas estatais em P&D sempre foram muito superiores aos das empresas privadas.

Por parte das empresas multinacionais, deve-se atentar para o fato de que o processo de globalização da economia, na época, ainda não havia atingido intensidade suficiente para situar a P&D também como área sujeita à internacionalização. Por sua vez, a infraestrutura científica-tecnológica era muito pobre para servir como fator de competitividade sistêmica atraente aos investimentos externos nesta área. O resultado é que era muito mais barato e menos arriscado trazer o pacote tecnológico pronto de suas matrizes.

Outro fator indutor para o investimento em P&D, é o da busca de maiores lucros. Em princípio, ele pode existir independentemente das variáveis apontadas acima, à medida que uma empresa pode manter seus preços de mercado e

aumentar suas margens de lucros através da redução de seus custos, sem procurar aumentar sua participação no mercado. Porém neste caso, deve-se colocar esta alternativa de geração de lucros vis-à-vis às demais oportunidades de negócios, bem como de também poder servir como reserva estratégica para uso futuro frente aos concorrentes.

Em virtude dos investimentos em P&D serem altos, pouco divisíveis, arriscados e de retorno financeiro e temporal incerto, o comum é a empresa fazer outras aplicações, se as inversões em P&D forem vistas apenas sob a ótica de "negócio". No caso brasileiro, sobretudo, a liquidez e as altas taxas de juros das aplicações financeiras seduziram muito mais do que os investimentos em P&D.

A fragilidade do DCT tem caráter estrutural, já que é resultado do padrão de desenvolvimento implementado no País desde o Governo Kubitscheck. Ao procurar-se atingir, em grande velocidade, altas taxas de crescimento do PIB, foram desprezados alguns de seus efeitos a longo prazo, sobre a economia como um todo. Exemplos disso podem ser buscados na abertura ampla da economia aos investimentos externos e no estímulo da assimilação, com poucas restrições, à importação de tecnologia.

A abertura aos investimentos externos não foi combinada com uma política seletiva de setores passíveis de participação do capital internacional, com exceção dos considerados de segurança nacional. Também não se exigiu a associação com o capital nacional, a não ser em certos casos, e, muito menos, a obrigatoriedade de se montar departamentos de P&D no País.

Cabe ressaltar, no entanto, que este processo foi parcialmente revertido durante a vigência do II PND, dada a prioridade concedida à empresa nacional para ser a líder no desenvolvimento da indústria de bens de produção e do segmento de serviços de engenharia e para participar,

através do sistema tripartite, da consolidação da indústria petroquímica. A implantação física destes setores, grandes responsáveis pela geração e difusão de inovações, contudo, não foi acompanhada por uma política mais agressiva de produção endógena de tecnologia.

Os orçamentos públicos, por outro lado, sempre privilegiaram as obras de infra-estrutura econômica em detrimento da formação de recursos humanos e do aparelhamento de centros de pesquisa, componentes primordiais do DCT. Os incentivos fiscais, subsídios e financiamentos de baixo custo, por sua vez, foram destinados, com fartura, à implantação de fábricas, à compra de máquinas e equipamentos e à exportação, e apenas com parcimônia ao DCT.

1.4 - A POLÍTICA ECONÔMICA E A INDÚSTRIA (*)

De todas as políticas diretamente relacionadas à política industrial, sem dúvida as relações mais complexas ocorrem com a política macroeconômica. Não somente por esta última abranger o conjunto das políticas monetária, fiscal e cambial, variáveis chaves da dinâmica da economia como um todo, mas também por influenciar e/ou refletir, bem ou mal, as expectativas dos agentes econômicos.

A política macroeconômica, por ser elaborada de acordo com os níveis, presente e esperado, de utilização da capacidade produtiva, geral e setoriais, de emprego, de preços, da taxa de juros, de liquidez, da taxa de crescimento econômico, e com a situação das finanças públicas e do balanço de pagamentos, influencia fortemente a implementação da política industrial.

(*) As principais referências utilizadas nesta sub-seção foram: Tavares, e Belluzzo, 1983; Tavares, 1983; Mello, e Belluzzo, 1982; Coutinho, e Belluzzo, 1982; Cruz, 1984.

Esta, por sua vez, pode contribuir para a estabilidade econômica a médio e longo prazos e/ou para a superação de impasses macroeconômicos conjunturais. Como decorrência, pode propiciar condições seletivas para a continuidade do seu processo de investimentos ou o de sua recuperação, sem prejudicar o de estabilização, amenizando seus efeitos recessivos.

A importância e a complexidade do relacionamento entre a política macroeconômica e a política industrial, também podem ser observadas a partir da maneira pela qual o capital decide realizar seus investimentos industriais. Estes, em geral, visam expandir a capacidade produtiva com ou sem modernização ou modernizar o processo de produção e/ou dos produtos sem ampliar a capacidade produtiva.

Sendo a expectativa de rentabilidade, obviamente, o aspecto básico para o capital industrial decidir seus investimentos, o seu cálculo inicia-se pelo exame do comportamento, passado, presente e previsto para o futuro, da economia em geral. Em seguida, passa-se a analisar o setor em que a empresa está ou pretende se inserir, vis-à-vis aos demais setores da economia. O raio de manobra do capital, contudo, é limitado, pois as economias de escala *lato-sensu* e a experiência, já adquiridas no setor em que atua, são fatores importantes para o sucesso do empreendimento.

A diversificação das atividades, de acordo com as perspectivas de lucros dos setores, portanto, geralmente é vista com bastante cuidado, à medida que um setor pode ir muito bem, mas investimentos vindos de empresas sem tradição na área podem gerar pouca rentabilidade.

Para as decisões terem o máximo de objetividade, vários aspectos, no âmbito nacional e internacional, são considerados pelo capital: o mercado de crédito (taxa de juros e disponibilidade de financiamento); o mercado de

capitais; a estrutura e distribuição das receitas e despesas do Estado; a política cambial; o padrão de concorrência setorial; as condições de oferta e demanda do mercado, particularmente em relação ao setor de inserção; e, finalmente, as condições de acesso às tecnologias de produção e de produtos.

Tendo em vista estes fatores, a comparação da rentabilidade do capital produtivo com a do capital financeiro é básica nas decisões empresariais. Isto porque pode ser muito mais seguro realocar o capital disponível (não se está falando de sobras de caixa), originário do setor produtivo para o sistema financeiro, por exemplo, para a compra de títulos governamentais ou títulos privados ou cotas de fundos de investimentos. Inclusive, muitas vezes, as aplicações se destinam a adquirir ações de indústrias ou a empréstimos ao próprio setor produtivo, do qual a empresa industrial procura "fugir".

Como a segurança é um aspecto vital para o capital, mesmo que aplicações no setor financeiro sejam geralmente menos rentáveis do que as realizadas na indústria, a preferência por investimentos no setor financeiro, em determinadas circunstâncias da economia, pode-se tornar a regra. Este movimento do capital industrial é reforçado por algumas características contemporâneas das aplicações financeiras - liquidez, garantia, diversificação e divisibilidade - e do sistema financeiro - globalização, acesso à informações e regulação do Estado.

Após a crise dos anos 30, cada vez mais os bancos centrais passaram a controlar melhor e a garantir mais os investimentos financeiros, permitindo assim maior segurança aos mesmos. Neste processo, o aumento de segurança dos investimentos financeiros pode ser visto até mesmo nas aplicações nas bolsas de valores, que, teoricamente, não teriam respaldo por parte dos bancos centrais. Um exemplo é

o da crise internacional das bolsas de valores, no final de 1987, quando os bancos centrais intervíram no mercado de forma a reduzir os prejuízos no curto prazo, e, posteriormente, com o crescimento econômico, a garantir a retomada dos lucros dos aplicadores no mercado acionário.

Esta breve introdução conceitual permite entender melhor o movimento do capital no Brasil a partir de meados da década de setenta. No que toca especificamente ao II PND, a sua agressiva política industrial enfrentava graves pontos de tensão em relação às condições macroeconômicas. A política industrial, de acordo com a lógica estritamente da estrutura técnico-industrial, corretamente recomendava o redirecionamento dos investimentos para as indústrias de bens de capital seriados e sob encomenda e de insumos básicos.

O problema da realização de uma política industrial tão ambiciosa é que o setor produtivo, como um todo, e o sistema financeiro têm de estar comprometidos com sua execução.

Contudo, este não era o caso do Brasil, em 1974, já que as indústrias de bens de consumo duráveis e não-duráveis e parcela da indústria de bens de produção tinham feito vultosos investimentos entre 1970 e 1974 e, portanto, encontravam-se relativamente endividadas, aguardando o retorno de capital. O sistema financeiro privado, por sua vez, não tinha, entre suas estratégias, qualquer objetivo de se articular organicamente com o sistema produtivo, seja através de participações acionárias, seja por meio de empréstimos de médio e longo prazos.

As Tabelas 1 e 2 (págs. 201 e 202) apontam claramente que a economia brasileira esteve superaquecida entre 1968 e 1973, especialmente no período de 1970 a 1973, em virtude dos intensos investimentos realizados na indústria de bens de consumo duráveis e de bens de capital: o PIB cresceu, em média, 11,9% a.a.; a indústria, 13,6% a.a.; a FBCF 17,6%

a.a.; as exportações, 14,6% a.a.; e as importações, 21,6% a.a..

A partir do segundo semestre de 1974, o Governo adotou medidas de contenção, com o objetivo de reduzir o déficit comercial e de frear a inflação. O déficit comercial atingiu, nesse ano, US\$ 4.690 milhões, enquanto a média entre 1970 e 1973 tinha sido de US\$ 86,5 milhões (Tabela 10, pág. 210). Enquanto a inflação de 15,6% em 1973, pulou para 34,5% em 1974 (Tabela 6, pág. 206). Apesar dessas medidas, a economia ainda registrou elevado crescimento (8,3%), principalmente em função da finalização de projetos de investimentos iniciados em anos anteriores.

Além disso, as expectativas eram de desconfiança em relação ao futuro, especialmente por parte das multinacionais, em função da crise mundial. Neste contexto, a previsão em relação à demanda efetiva não era a de crescer o suficiente, para justificar novas inversões na expansão da capacidade produtiva ou na sua modernização, posto que as máquinas e equipamentos em uso estavam razoavelmente atualizados tecnologicamente. Tratava-se, por conseguinte, de uma moderada reversão cíclica no processo de acumulação, porém exarcebada devido aos desequilíbrios, internos e externos, de caráter macroeconômico.

Frente a este quadro, e com parte expressiva dos projetos industriais oriundos do II PND sendo de longa maturação, o Estado se vê na posição de liderar não somente o processo de investimentos no setor de bens intermediários e a demanda no setor de bens de capital sob encomenda, mas também no papel de baratear os custos das inversões e os de produção corrente, através de incentivos fiscais e de subsídios.

A realidade econômica, entretanto, apresentava dois elementos de instabilidade, a inflação e o balanço de pagamentos em desequilíbrio. Este problemas impunham medidas de política macroeconômica contrárias à política industrial

preconizada.

Tradicionalmente, no Brasil, a política macroeconômica combate a inflação por meio das políticas fiscal, monetária e, menos freqüentemente, com a cambial. São articuladas, com maior destaque para uma ou outra, dependendo das forças sociais que estejam representadas no poder, da conjuntura, dos objetivos de longo prazo do Governo e da escola de pensamento das autoridades econômicas.

No Governo Geisel, o diagnóstico inicial era de uma inflação de custos importada da economia internacional. No entanto, o Ministro Simonsen segurava a demanda agregada através de restrições no crédito, de cortes nas despesas do Governo e da valorização cambial, para não realimentá-la internamente. Com efeito, depois do salto da inflação em 1974, a inflação foi um pouco menor em 1975 (29,3%).

Porém, no segundo semestre de 1975, o Governo percebeu que a retração induzida pela política macroeconômica colocava em risco o II PND e a possibilidade de vitória do partido da situação nas eleições municipais de 1976, sobretudo após a sua derrota nas eleições legislativas de 1974. Então, resolveu afrouxar as políticas fiscal e monetária com o intuito de dar vazão aos investimentos.

A inflação respondeu prontamente. Acelerou-se em 1976, alcançando 46,3%. Com isso, o Governo ativou novamente as políticas fiscal e monetária e modificou o seu diagnóstico anterior quanto às suas causas, de inflação de custos para a de demanda.

Curiosamente, o "diagnóstico" era diferente mas os "remédios" eram semelhantes. Assim, desde meados de 1976 até o final de seu mandato, o Governo Geisel procurou controlar a inflação, realizando cortes nas despesas públicas, elevando as taxas de juros através de diversos instrumentos (por exemplo, *open market*), os quais não cabe detalhar neste

trabalho.

Em síntese, a inflação foi combatida de forma ortodoxa, de acordo com o pensamento econômico da Fundação Getúlio Vargas - predominância de uma política monetária restritiva aliada a cortes de gastos, ao invés de se buscar o aumento da arrecadação pública -, não obstante o uso do Conselho Interministerial de Preços (CIP) como mecanismo de controle dos preços.

Sobretudo em uma conjuntura cercada pela exarcebação da incerteza, este tipo de política conduz, inevitavelmente, à fuga de capitais do processo produtivo para o circuito financeiro, cujas aplicações, no período de 1977 a 1978, encontravam rentabilidade, liquidez e segurança, via títulos da dívida pública (Tabela 8, pág. 208).

Outro grave problema da economia brasileira era o desequilíbrio do balanço de pagamentos. A balança comercial, durante o "boom" de 1968 a 1973, apresentou déficits bastante aceitáveis, considerando que o País ainda não possuía uma indústria integrada e a exportação de manufaturados era incipiente. Todavia, em 1974, registrou elevado déficit, em virtude do choque de petróleo, da deterioração das relações de troca entre o Brasil e o mundo desenvolvido, das importações preventivas/especulativas decorrentes da crise internacional nos âmbitos político-militar e econômico e da manutenção dos investimentos, agora decorrente da política industrial.

As exportações cresceram mas não a ponto de compensar o aumento das importações. As transações correntes, igualmente, foram atingidas pela elevação das taxas de juros internacionais em 1974 e 1975, e do endividamento externo, (Tabelas 9 e 14, págs. 209 e 214).

A tática governamental de enfrentamento do desequilíbrio no balanço de pagamentos coincidiu parcialmente com a

política de combate à inflação. Após o estouro nas previsões do déficit na balança comercial e a reaceleração inflacionária em 1974, o Governo utilizou o encarecimento do crédito interno tanto para desaquecer a economia quanto para tornar os empréstimos externos, relativamente, mais baratos, incentivando, assim, a busca de divisas para fechar o balanço de pagamentos. Da mesma maneira, o enxugamento das despesas públicas e do crédito contribuía para reduzir o nível de atividades e a demanda por importações.

Lógica semelhante escorava a política cambial. Se, por um lado, a desvalorização cambial poderia proporcionar a expansão das exportações, por outro, encareceria as importações e os créditos externos, causando pressões inflacionárias e resistência à busca de empréstimos externos pelo setor privado, respectivamente. Adotou-se, então, a opção de política cambial de relativa valorização diante do dólar. Para reduzir o déficit na balança comercial sem atingir a procura de créditos externos, o Governo decretou um depósito compulsório por 360 dias de 100% sobre o valor das importações, no final de 1975.

Várias contradições, portanto, colocavam-se na compatibilização da política macroeconômica com a política industrial.

I - A complementação do parque industrial brasileiro exigia nitidamente um papel ativo do Estado como investidor em infra-estrutura e na produção de insumos básicos e como demandante de bens de capital, especialmente os sob encomenda. Contudo, a política macroeconômica, face aos problemas de inflação e de desequilíbrio do balanço de pagamentos, agia no sentido de esfriar a economia através de políticas fiscal e monetária ativas.

Ora, a diminuição dos investimentos do Estado implicava que a indústria de bens de capital não venderia o previsto, o cronograma da expansão do segmento de insumos básicos

sofreria atrasos e o clima de incerteza na implantação de novos projetos seria aprofundado. A saída encontrada pelo Governo para reverter este quadro foi fornecer empréstimos subsidiados e incentivos fiscais mais generosos do que os usuais, a fim de se tornar absolutamente atrativa a realização de investimentos na área de bens de produção.

II - Os produtos e serviços ofertados no mercado pelas empresas estatais tinham peso acentuado no índice de preços. Um dos caminhos seguidos pelas autoridades econômicas para atacar a inflação foi o de pré-fixar os reajustes de preços das empresas públicas abaixo da inflação esperada, já sempre menor do que a real, e/ou atrasá-los temporalmente em relação ao aumento de custos.

Esta política solapou a capacidade de auto-financiamento das empresas estatais e as induziu a procurar recursos no mercado financeiro em níveis maiores do que o planejado. Por sua vez, estes créditos estavam mais caros, em função da política monetária. Cabe destacar, ainda, que esta política serviu como subsídio indireto ao setor privado, particularmente nos segmentos sem controle de preços.

III - Entre 1974 e meados de 1976, o Brasil teve que usar parte de suas reservas internacionais para fechar o balanço de pagamentos, pois não estava conseguindo captar, no mercado, o volume de divisas necessário para cobrir o déficit nas contas correntes. Frente ao temor de queda das reservas a nível crítico e para despertar a confiança dos credores externos, as empresas públicas foram também incumbidas de refazer as reservas. O mecanismo utilizado para isso, afora o citado no item logo acima, foi limitar institucionalmente o acesso delas ao mercado interno de crédito.

Porém, junto com os empréstimos externos em moeda, vieram os *supplier's credits* vinculados à importação de bens de capital, inclusive similares aos produzidos internamente,

contrariando, portanto, o escrito e o espírito do II PND.

IV - A elevação da taxa de juros no sistema financeiro privado brasileiro não acarretou efeitos negativos aos setores prioritários do II PND, pelo menos diretamente, porquanto o financiamento dos investimentos e até mesmo do capital de giro foi ofertado a taxas negativas, via bancos oficiais.

No entanto, gerou certa transferência de recursos do grande capital do processo produtivo em direção ao setor financeiro. Além disso, penalizou o segmento de pequenas e médias empresas, por causa da instabilidade da demanda e do encarecimento da produção corrente, através do aumento da taxa de juros, que vez por outra não era repassado automaticamente aos preços, em razão do seu baixo poder de mercado.

No conjunto da economia aprofundou-se o clima de incerteza quanto à rentabilidade futura, principalmente em relação às decisões de expansão da capacidade produtiva dos segmentos cujos investimentos e demanda não podiam ser assegurados pelo Estado. Por outro lado, a reversão da taxa de acumulação na indústria de bens de consumo afetava negativamente as expectativas das indústrias de bens de capital e de insumos básicos, reforçando, deste modo a necessidade do Governo em conceder mais incentivos fiscais e subsídios a estes setores, com o objetivo de se cumprir as metas da política industrial.

V - A carga de incentivos fiscais e subsídios, aliada à elevação das reservas cambiais, com a volta da liquidez internacional a partir de meados de 1976, e os estímulos da política monetária ao endividamento externo, trouxeram, junto, a expansão da base monetária e dos meios de pagamento, exatamente o efeito inverso do discurso oficial. Para evitar isso, o Governo aumentou ainda mais as taxas de juros, realimentando a dívida pública, interna e externa, os

custos financeiros das empresas, a instabilidade da demanda efetiva e a fuga de capitais do processo produtivo;

VI - Apesar da moderada valorização cambial ocorrida no período, em função da política macroeconômica de combate à inflação e de endividamento externo, as exportações cresceram, de 1974 a 1978, em torno 60%, sendo que o item dos produtos manufaturados aumentou em mais de 100% (Tabelas 10 e 12, págs. 210 e 212).

Fundamentalmente, dois fatores explicam este desempenho que conseguiu superar os efeitos perversos da valorização cambial: a abertura do leque e aumento da competitividade dos produtos industrializados e a elevação substancial dos incentivos fiscais e subsídios para as empresas exportadoras, o que por sua vez alimentava a dívida pública.

Portanto, face a um quadro econômico no qual o capital privado, além de estar vivendo um processo cíclico de reversão da taxa de acumulação, encontrava-se incorporado de expectativas desfavoráveis em relação a novos investimentos, invocou, tendo em vista os objetivos do Governo traçados no II PND, uma forte participação do Estado, através de investimentos diretos, da demanda e do barateamento nos custos dos investimentos e da produção do setor privado.

Todavia, o Governo, ao invés de efetuar uma reforma financeira e tributária, que pudesse criar bases reais de sustentação ao financiamento de médio e longo prazos e aos incentivos fiscais e subsídios, para os setores considerados prioritários, optou por tentar assegurar aos diversos blocos de capitais a permanência das altas taxas de lucro auferidas no período do "milagre econômico". Ou seja, buscou-se atingir uma mudança estrutural da produção industrial sem, contudo, realizar reformas estruturais nos âmbitos financeiro e fiscal.

O problema tornou-se ainda maior, por que a desconfiança quanto ao futuro, por parte do setor privado, estava baseada

no movimento concreto da economia, caracterizado pela ascensão inflacionária e desequilíbrio no balanço de pagamentos. Estas questões implicaram, dadas as estruturas tributária e financeira defasadas em relação ao novo padrão de desenvolvimento que se almejava, uma política macroeconômica contraditória com a política industrial e, muitas vezes, consigo mesma.

CAPÍTULO 2 - A NEGAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL

2.1 - O CENÁRIO DA ECONOMIA INTERNACIONAL^(*)

A fase mais crítica da economia internacional, desde o final dos anos quarenta, foi a do período entre 1979 e 1983. Nestes anos mesclaram-se taxas de juros elevadas, nova explosão dos preços do petróleo, estagnação dos PIBs nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, alto nível de desemprego e ameaças de colapso no sistema financeiro mundial.

Esta crise foi detonada em meados de 1979, a partir da decisão unilateral norte-americana de subida vertiginosa dos juros com o objetivo de revalorizar o dólar e de impor uma recessão em nível interno e externo para combater a inflação. Tal política econômica visava, sobretudo, reestabelecer a hegemonia econômico-política americana no mundo.

O período foi marcado ainda pelo segundo choque do petróleo que, combinado com a alta dos juros, resultou na ascensão súbita dos custos da produção industrial.

É importante destacar que acontecimentos econômicos nos EUA repercutem imediatamente sobre o resto do mundo, em virtude tanto do peso deste país na economia mundial quanto da crescente globalização das economias nacionais. Assim, uma recessão acentuada e uma subida da taxa de juros na economia americana significa, em geral, também queda na produção e juros altos nos demais países.

Contudo, ao contrário do esperado pelo Governo norte-americano na época, estes reflexos não ocorrem,

^(*) As principais referências utilizadas nesta sub-seção foram: Miranda, e Teixeira, 1990; Suzigan, (Coord.), 1989; Tavares, 1985; Tavares, 1990.

necessariamente, na mesma magnitude, pois dependem do grau de competitividade das indústrias nacionais e da integração financeiro-industrial internacional de cada país. No caso da América Latina, onde a dependência política e econômico-financeira em relação aos EUA é profunda, as vicissitudes da conjuntura norte-americana influem com maior intensidade.

Uma outra face da segunda fase da crise cíclica em que o capitalismo penetrou no começo dos anos setenta, com graves repercussões sobre os países socialistas, foi a consolidação do processo de reestruturação industrial, iniciado em meados dos anos setenta. A primeira fase da crise, entre 1973 e 1975, havia posto em evidência a lentidão do crescimento da produtividade dos setores industriais então impulsionadores do desenvolvimento econômico (automobilístico, metal-mecânico e petroquímico), assim como a morosidade no surgimento de novos produtos que dinamizassem o mercado consumidor.

A elevação dos custos de produção industrial, advinda do aumento dos preços das matérias-primas e dos juros, e o acirramento da concorrência entre as nações e empresas, decorrente do menor crescimento da demanda e da crescente internacionalização dos mercados, induziram os governos e as firmas a adotarem políticas de P&D mais vigorosas.

Os objetivos do progresso tecnológico passaram a ser nitidamente de: diminuir o peso relativo de insumos tradicionais e do trabalho no valor das mercadorias e melhorar a qualidade dos produtos, através da introdução de novos materiais e da modificação no processo de produção; reduzir os custos do capital de giro e flexibilizar a produção, via implementação do sistema *Just in Time* e de economias de escopo; lançar com maior rapidez inovações de produto para criar mercados e incentivar o consumo.

A busca de novos mercados, por parte das grandes empresas, transformava o planeta em um mercado global, que,

por sua vez, abria espaços para o desenvolvimento econômico internacional, particularmente nas áreas de comunicações e de informática. Todo este processo de reestruturação industrial foi acompanhado por uma reorganização da administração empresarial e pela intensificação das inovações financeiras.

Neste sentido, a década de oitenta demonstrou o acerto da estratégia de reestruturação industrial desenhada pelo Governo e empresas japonesas, após a crise de 1973 a 1975. Sustentado pela parceria histórica entre Estado, indústria e trabalhadores, o Japão estabeleceu um cronograma de realocização e sucateamento de indústrias altamente dependentes de energia e matérias-primas e com excesso de capacidade produtiva. Para o sucesso deste aspecto do ajuste japonês concorreu a socialização dos prejuízos, o retreinamento da mão-de-obra e a diversificação das firmas subcontratadas pelas empresas dos setores atingidos por esses problemas.

As atenções foram concentradas nos setores com elevado potencial de geração e difusão de progresso técnico sobre a indústria como um todo. Isto permitiu uma rápida disseminação e pioneirismo no uso da microeletrônica, da informática e de novos materiais em diversos setores industriais, sobretudo o automobilístico, o siderúrgico, o de bens de capital e o de bens de consumo duráveis, colocando a economia japonesa na vanguarda tecnológica e com menores custos frente aos concorrentes externos.

A superação do padrão de acumulação fordista pelo chamado padrão flexível exigiu mudanças também no relacionamento entre capital e trabalho, inclusive no que toca à questão da formação educacional e profissional dos trabalhadores. Este aspecto, muitas vezes desprezado pelos governos e empresas ocidentais, tornou-se de suma importância na nova trajetória tecnológica, na qual a qualificação e a participação dos

trabalhadores especializados na condução do processo produtivo é vital. Mais uma vez, o Japão, com uma cultura de trabalho tradicionalmente voltada para estas questões, obteve amplas vantagens em relação aos seus concorrentes.

Já a Alemanha, apesar de não ter modificado o processo produtivo tão radicalmente quanto o Japão, conseguiu criar novas tecnologias em seus ramos industriais tradicionais, metal-mecânica e química, e apropriá-las nos demais. Além do mais, soube aproveitar com grande oportunismo o manto protetor da Comunidade Econômica Européia.

A flexibilização no mercado de trabalho - através da desindexação dos reajustes salariais ao aumento do custo de vida e da produtividade e introdução da jornada de trabalho de tempo parcial, por exemplo - e a incisiva ajuda governamental aos investimentos privados em P&D foram fundamentais para o ajustamento da indústria alemã, especialmente, no que toca às novas formas de organização e administração da produção e ao uso intensivo da microeletrônica, que se impuseram como condições de competitividade, a partir da década de oitenta.

Uma face comum para o sucesso do processo de reestruturação industrial ocorrido nestes dois países, muito relevante principalmente com a globalização da economia, foi a baixa taxa de juros vis-à-vis às das demais nações. O acúmulo de superávits comerciais e de reservas monetárias pelos bancos centrais, a forte integração industrial-bancária e a existência de bancos públicos de investimento formaram uma base de sustentação de empréstimos com juros reduzidos e razoavelmente estáveis. Naturalmente, estas condições de financiamento propiciaram menores custos de investimento e de produção e amenizaram o grau de incerteza das decisões capitalistas.

Enquanto isso, nos EUA a reestruturação industrial se deu de maneira e com ritmo diferente em comparação ao Japão e à

Alemanha. Ideológica e culturalmente, a sociedade norte-americana rejeita interferência do Estado em atividades que considera, segundo sua visão de mundo, como típicas da iniciativa privada, como: a participação em empresas produtivas ou de serviços (bancos, telecomunicações, por exemplo); a execução de políticas declaradamente de ajuda e/ou indução ao ajuste em nível microeconômico; as políticas industriais gerais ou setoriais.

O caso do ajuste da Chrysler, na virada da década de setenta para oitenta, é exemplar. A empresa, terceira maior do ramo automobilístico e uma das maiores do país, passava nesta época por grandes dificuldades administrativas, financeiras e na linha da produção. Para reverter este processo de decadência necessitava de pesados empréstimos que os bancos privados recusavam conceder por falta de garantias. A saída proposta pela empresa era que o Governo avaliasse os empréstimos.

Contudo, esta solução fugia totalmente da tradição das políticas públicas americanas. Por outro lado, a falência da Chrysler significaria, entre outras consequências, o desemprego de dezenas de milhares de trabalhadores, o fechamento de uma empresa detentora de parcela expressiva do mercado americano, e que não seria preenchido necessariamente pela Ford ou General Motors, ao contrário, a tendência seria de firmas japonesas aumentarem sua participação. Ademais, causaria fortes prejuízos, talvez irrecuperáveis, ao sistema financeiro e abalos nas bolsas de valores e na confiança da sociedade em sua economia.

Assim, face ao potencial de problemas decorrentes de uma eventual quebra da Chrysler e às pressões do lobby montado pela empresa em parceria com seus trabalhadores, pelos bancos ligados à empresa e pelas intuições e pessoas propositoras de um papel mais ativo do Estado sobre a economia, o Congresso aceitou que o Governo desse aval ao

financiamento requerido para a reestruturação da empresa. O resultado é conhecido. Após alguns anos a Chrysler voltou a apresentar lucros, sendo considerada hoje novamente uma montadora de ponta.

Portanto, o Estado norte-americano pouco interferia sobre o movimento da economia afora a política macroeconômica; as regulamentações em defesa direta da concorrência e do cidadão, como em relação ao meio ambiente, impedindo a formação de cartéis e de trusts, a venda de produtos que ameacem a saúde, etc; ao emprego, principalmente através do estabelecimento de barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações; e as políticas denominadas como típicas do poder público como educação, saúde e infra-estrutura econômica.

Todavia, há uma área industrial em que eram plenamente aceitáveis políticas de gastos em compras e em subsídios de investimentos em P&D, qual seja, a que envolvia os complexos aero-espacial e militar. A relevância do papel do Estado no segmento militar fica notória quando se constata que as indústrias mais competitivas eram justamente aquelas estreitamente associadas às despesas relacionadas à guerra: aeronáutica, telecomunicações, química, novos materiais, computadores de grande porte e bens de capital com alto conteúdo tecnológico.

A perda de competitividade do restante da indústria norte-americana, a partir da virada da década de sessenta para setenta e, principalmente, durante os anos oitenta, quando os resultados da reestruturação industrial internacional surgiram e o dólar teve acentuada valorização, entre 1979 e 1985, revelou o atraso dos EUA no processo de ajustamento em boa parte de sua indústria. Decerto, para isso contribuiu a excessiva ênfase na aplicação da política macroeconômica isolada de qualquer política industrial.

Ao deixar por conta das "livres forças de mercado" a

reestruturação industrial, parcela significativa das empresas, atingida por um quadro de forte incerteza, gerada não apenas pela instabilidade cíclica da economia capitalista, mas também pela política macroeconômica de altas taxas de juros e de valorização do dólar, refugou o investimento produtivo, descolando, ainda mais, a órbita produtiva da financeira.

A estratégia dos *police-makers* americanos de conceder ao mercado a responsabilidade do processo de reestruturação industrial, que exigia pesados investimentos, com alto risco e longa maturação, numa conjuntura como a descrita acima, particularmente em uma indústria relativamente antiga como a norte-americana, levou a mesma à perda de importantes frações do mercado, interno e externo, para o Japão, a Alemanha e os NIC's.

Essa redução da competitividade foi reforçada pela execução, entre 1979 e meados de 1983, de uma política macroeconômica de combate à inflação através da recessão e da valorização do dólar. Além disso, conduziu ao retardamento no acompanhamento do processo de reestruturação industrial internacional, talvez não passível de recuperação por parte de muitas empresas e/ou de diversos setores.

Esta situação, contudo, não se reverteu com a política macroeconômica, posta em prática a partir do segundo semestre de 1983, visando a retomada do crescimento. Baseada em uma política monetária ativa e uma política fiscal permissiva - esta última, porém, não estava atrelada às decisões de investimentos -, manteve-se os ganhos superiores das aplicações financeiras e imobiliárias vis-à-vis às eminentemente produtivas.

Por sua vez, o aumento da renda pessoal disponível se dirigiu à expansão do consumo, particularmente de bens importados, e da construção civil. Ou seja, a diminuição dos impostos para as mais altas faixas de renda desacompanhada

de uma política de indução aos investimentos produtivos, não induziu à mudança do comportamento das empresas.

2.2 - A NEGAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL^(*)

O Governo Figueiredo, empossado em março de 1979, recebeu a economia ainda sob a vigência do II PND, cuja execução implicou em alterações qualitativas e quantitativas substanciais no perfil da indústria brasileira, embora várias de suas metas não tivessem sido cumpridas integralmente. Como a indústria brasileira, nesta época, já podia ser descrita como razoavelmente integrada, diversificada e completa, o diagnóstico base de uma nova política industrial deveria considerar uma estrutura produtiva que não exigia mais a superação de grandes gargalos intersetoriais.

De fato, do ponto de vista da estrutura produtiva, a indústria encontrava-se relativamente compatível com as economias do mundo desenvolvido. Contudo, a indústria no País continuava com elevada heterogeneidade tecnológica entre e no interior das cadeias produtivas. Além disso, nunca uma estrutura produtiva pode ser vista como definitiva, dado estar sujeita a um processo em constante mutação, através do surgimento de novos setores e do rejuvenescimento ou decadência de outros, principalmente em razão da dinâmica tecnológica.

Desta forma, na virada da década de setenta para a de oitenta, o desafio para a indústria brasileira era o de se atualizar tecnologicamente no sentido imposto pelo processo de reestruturação industrial internacional, já em pleno curso.

^(*) As principais referências utilizadas nesta sub-seção foram: Baumann, 1988; Castro, e Souza, 1985; Copag, 1985; Coutinho, 1985; Suzigan, 1988; Velloso, 1986.

As perspectivas, porém, não se mostravam favoráveis. No âmbito da conjuntura econômica internacional, os prognósticos eram bastante sombrios. Simultaneamente, o quadro da economia brasileira, com o crescente desequilíbrio no balanço de pagamentos e nas contas públicas e a aceleração inflacionária, afetava desfavoravelmente as expectativas dos agentes econômicos quanto ao futuro da economia, criando um desafio em nível microeconômico: as empresas realizarem o ajuste financeiro para enfrentar a crise.

Esta desconfiança incitava o capital a evitar a compra de ativos reais que não pudessem ser objeto de realização rápida no mercado e a fugir de compromissos financeiros de médio e longo prazos. Buscava, em contrapartida, liquidez para a valorização do capital no mercado financeiro, opção especialmente atraente em uma conjuntura de alta das taxas de juros.

Portanto, mesmo que porventura o Governo desejasse efetivar uma política industrial, esta não poderia projetar investimentos de formação bruta de capital em nível semelhante ao da década de setenta, dada a desconfiança incorporada, firmemente, no mercado e a crise fiscal-financeira das contas públicas. As condições concretas da economia e o comportamento do mercado tornariam inviável tal estratégia.

É fundamental salientar que política industrial não é sinônimo de aumento contínuo da produção industrial como um todo, nem de distribuição generalizada de incentivos fiscais e subsídios. Ao contrário, a política industrial deve-se caracterizar pela seletividade de setores a serem protegidos e/ou favorecidos por incentivos fiscais e subsídios, por um ordenamento hierárquico e temporal dos objetivos e por uma clara demarcação dos efeitos desejados a curto, médio e longo prazos. Inclusive, em muitos setores o Governo pode e

deve agir apenas enquanto articulador das grandes estratégias do setor privado.

Igualmente importante é a agilidade na capacidade de assimilação de novos fatores que possam influenciar as dinâmicas econômica e tecnológica ou no reconhecimento de equívocos no planejamento original, para que reformulações parciais ou mesmo globais possam ser feitas com rapidez. Por conseguinte, criatividade, renovação e persistência, quando for o caso, são essenciais na preparação e execução da política industrial.

Assim, a política industrial pode ser perfeitamente defensiva, no sentido de sustentar a competitividade sem aumento da capacidade produtiva e de escolher com cuidado redobrado os setores que podem e devem crescer através de ações diretas do Governo. Por exemplo, em certos setores, a política industrial pode ter a meta de sucatear capacidade produtiva excessiva e/ou ultrapassada tecnologicamente, ou de eliminar estrangulamentos pontuais em cadeias produtivas, inclusive de ordem tecnológica, ou de reestruturar aceleradamente as indústrias-alvo.

Em suma, política industrial pode ser compatível com recessão e alto grau de incerteza do capital, porém, exige-se dela nestes momentos, mais do que em outros, criatividade e articulação política do governo junto à sociedade.

Com esta breve digressão conceitual, espera-se tornar mais clara a análise do comportamento do Governo Figueiredo em relação à política industrial.

Primeiramente, deveria-se examinar se o padrão de desenvolvimento seguido pelo País desde os anos cinquenta ainda apresentava dinamismo. A própria crise econômica nacional já era sinal de que o modelo de substituição de importações estava se esvaecendo. E mais, o padrão de desenvolvimento seguido pelo País registrava lacunas de suma

importância, como carência de progresso técnico endógeno, alto grau de concentração de renda e descolamento do sistema financeiro privado da órbita produtiva. Além disso, os rumos que a economia mundial estava tomando indicavam uma ruptura no chamado padrão fordista de desenvolvimento.

Como foi assinalado anteriormente, as mudanças econômicas já apontavam para a crescente hegemonia de um novo paradigma de desenvolvimento, com uma trajetória produtivo/tecnológica guiada pela globalização, pelo conjunto das indústrias do complexo eletrônico, particularmente, nas áreas de informação e comunicação, e por novas relações capital/trabalho.

Apesar da crise econômica, do elevado grau de incerteza dos agentes econômicos e da incapacidade do Estado de alavancar investimentos de monta, o Governo brasileiro ainda tinha condições políticas e econômicas para elaborar uma política industrial defensiva. Esta poderia ter orientações tais como:

- finalizar os projetos oriundos do II PND ainda em andamento, estabelecendo um cronograma realista e harmônico com as novas condições econômicas;

- delinear e implementar uma estratégia visando amenizar os efeitos das despesas financeiras sobre a produção e os investimentos, especialmente para o Setor Produtivo Estatal (SPE) e a indústria de bens de capital;

- rever o sistema de concessão de benefícios fiscais e de subsídios, adaptando-o às novas tendências da indústria mundial e à crise fiscal-financeira do Estado, isto é, priorizando os gastos em progresso técnico;

- implementar uma agressiva política científica-tecnológica e com maior participação do setor privado;

- escolher setores-chave na matriz industrial para

estimular o aumento da produtividade e da qualidade dos produtos;

- reformar a organização institucional responsável pela gestão da política industrial, buscando torná-la mais ágil, transparente e eficaz;

- buscar a superação da heterogeneidade estrutural da indústria brasileira;

- induzir a formação de grandes conglomerados industriais-financeiros nacionais, procurando reduzir a pulverização da oferta e centralizar o capital, inclusive com a perspectiva de torná-los multinacionais: para que os mesmos tivessem melhores condições de concorrer internacionalmente, investir em P&D e obter, do ponto de vista tecnológico, os ganhos sinérgicos por atuar em setores correlatos e, pela ótica de custos, a diluição dos gastos administrativos e de parcela dos investimentos fixos, o aumento do poder de barganha junto aos fornecedores, etc.

A adoção de uma política industrial deste tipo teria sido não somente condizente com os problemas econômicos vividos na época como também teria oferecido ao empresariado uma sinalização segura em termos de decisões de investimento. Isto é, ao incentivar, por exemplo, investimentos com objetivo de reduzir custos e ganhar competitividade, essa política industrial não entraria em choque com as tendências do mercado apontadas acima.

A observância destas sugestões^(*), poderia contribuir inclusive para se lograr alguns objetivos da política macroeconômica, visto que: no mínimo, diminuiria a dimensão das maxidesvalorizações, como reflexo das melhores condições de competitividade industrial; com o aumento da produtividade, os reajustes de preços poderiam ser menores;

(*) Embora tenham a facilidade de serem feitas ex-post, estavam disponíveis e sendo praticadas por outros países, por exemplo na Coreia do SUL.

permitiria um uso mais eficiente dos incentivos fiscais e subsídios; acarretaria uma menor queda da arrecadação tributária, dado que asseguraria um nível maior da produção.

Entretanto, o caminho seguido pelo Governo foi o de agir basicamente através da política macroeconômica, vislumbrando apenas o horizonte de curto prazo e subordinando todas as demais políticas públicas à mesma, inclusive a política industrial, se assim pode ser chamado o conjunto de medidas pontuais tomadas em relação ao setor industrial.

Desta maneira, a apresentação do III PND junto ao Congresso Nacional não passou de uma obrigatoriedade legal, significando, na prática, a inexistência de uma política industrial. Os únicos programas seguidos ao longo deste período pelo Governo foram o Energético, o de Informática e o de Carajás, mesmo assim por estarem diretamente atrelados aos conceitos militares de segurança nacional, à redução das importações e à expansão das exportações.

Por conseguinte, o sistema de incentivos fiscais e subsídios e as verbas para o desenvolvimento científico-tecnológico, por exemplo, ficaram subordinados às metas relativas ao balanço de pagamentos e ao déficit público e às pressões político-corporativas.

Neste sentido, foram eliminados os incentivos fiscais concedidos pelo CDI para a importação de bens de capital, partes, peças e componentes. Todavia, foram criadas exceções para alguns segmentos industriais, como, indústria naval, setor nuclear, indústria aeronáutica, indústria gráfica (leia-se imprensa), etc. Também foram preservados os incentivos para as regiões Norte e Nordeste.

Com estas mudanças ocorridas no CDI, o BEFIEIX se fortaleceu, à medida que "ao ser fortemente reduzida (exceção apenas para setores específicos) a capacidade do CDI de conceder redução do imposto de importação, os

projetos localizados fora das regiões Norte e Nordeste (que dispõem de incentivos específicos) e de setores não contemplados com tratamento tarifário diferenciado, passaram a se valer dos Programas BEFIEX como virtualmente a única maneira de importar equipamentos e os insumos requeridos, com redução do imposto de importação" (Baumann, 1988, pág.24).

Assim, de 1.557 projetos aprovados pelo CDI no período de 1975 a 1978 (1975 foi o ano que o CDI passou a ser rigoroso na análise), caiu para 411 entre 1980 e 1984 (Tabelas 25 e 26, págs. 225 e 226). Enquanto isso, o número de contratos ratificados pelo BEFIEX subiu de 30, no período 1975/78, para 222, entre 1980 e 1984. Sendo que a proporção de empresas nacionais em relação às estrangeiras também aumentou consideravelmente. Entre 1979 e 1984, firmaram programas BEFIEX 172 firmas nacionais e 66 estrangeiras (Tabela 27, pág. 227).

A despeito de ser ainda uma forma passiva de inserção internacional - a ativa seria através da multinacionalização das empresas nacionais -, esta medida do Governo Figueiredo foi positiva, pois ao menos passou-se a exigir, para se ter acesso a incentivos fiscais de importação, uma contrapartida maior do que simplesmente investir na produção. Naturalmente, a recessão interna também cooperou para a mudança da estratégia das empresas.

O Governo, além de restringir sua ação apenas ao curto prazo e através de medidas *ad hoc*, também esvaziou, deliberadamente, os órgãos de planejamento e coordenação (CDE, CDI, IPEA, etc.). Em decorrência, o Governo deixou de considerar na prática o planejamento de médio e longo prazos como orientador do desenvolvimento econômico.

Evidentemente, a combinação de recessão e falta de planejamento contribuiu fortemente para a deterioração paulatina da infra-estrutura básica (energia elétrica,

transportes, portos, telecomunicações, sistema educacional, etc.) e para afugentar o empresariado dos riscos dos investimentos. O resultado foi que a capacidade de concorrência internacional da indústria nacional a médio prazo não ficou imune à decadência de fatores tão importantes de competitividade sistêmica. Ademais, a carga de custos imposta para superar esses problemas, já históricos na sociedade brasileira, foi se tornando cada vez maior.

Portanto, uma das principais características do Governo Figueiredo foi a ausência de uma política industrial ordenada e explícita. Esta marca fica ainda mais clara quando é contraposta ao período governamental imediatamente anterior, onde um dos aspectos mais relevantes foi, inequivocamente, a estratégia industrial do II PND.

Apesar de não ter alcançado as metas traçadas, o II PND foi uma das bases de sustentação que permitiu a economia brasileira aumentar suas exportações em 13,4% a.a. entre 1979 e 1984 (Tabela 1, pág. 201), passando de US\$ 15.244 milhões em 1979, para US\$ 27.000 milhões em 1984 (Tabela 10, pág. 210); e elevar a participação de produtos manufaturados nas exportações de 43,4% em 1979 para 55,9% em 1984 (Tabela 11, pág. 211). Deve-se observar que para se lograr esses resultados também concorreram outros fatores, como, os incentivos fiscais, as duas maxi-desvalorizações (1979 e 1983), a valorização do dólar e a retomada do crescimento econômico norte-americano, a partir do segundo semestre de 1983.

Contudo, a indústria brasileira não havia conseguido atingir, no fim dos anos setenta, um desenvolvimento tecnológico endógeno e dinâmico, que a colocasse como plenamente "adulta". Este, pode-se afirmar, era o grande desafio a ser enfrentado por uma política industrial que porventura houvesse sido implementada na primeira metade da



década de oitenta. Mesmo porque a conjuntura econômica internacional, incluindo a nacional, como já salientado acima, não apresentava espaço naquele momento para a expansão da capacidade produtiva das indústrias que alavancaram o desenvolvimento econômico do pós-guerra.

Como decorrência, tratava-se de acompanhar a reestruturação industrial já em curso em algumas nações avançadas, com o intuito de propiciar o desenvolvimento interno de setores-chave, de acordo com o processo de rejuvenescimento da matriz industrial internacional, que vem se conformando desde então, altamente dependente do progresso técnico.

Neste período, a evolução tecnológica da indústria brasileira se restringiu ainda mais, principalmente em função da recessão, da carência de uma política científica e tecnológica e do baixo grau de concorrência intercapitalista no País. Esta também reduziu-se neste período, com as limitações impostas às importações em razão do desequilíbrio do balanço de pagamentos.

Entre 1979 e 1983, o déficit nas transações correntes atingiu US\$ 58.400 milhões (Tabela 10, pág. 210), embora o peso das importações no PIB tivesse caído de 12,3% em 1979, para 7,6% em 1984 (diminuíram 5,0% a.a., em média - Tabela 1, pág. 201).

Adicionalmente, os baixos salários dos trabalhadores, resultado principalmente da precária organização dos sindicatos, da falta de liberdades políticas, dos efeitos da inflação sobre os salários, da farta disponibilidade de mão-de-obra (expandida pela crise econômica) e do pequeno grau educacional e cultural dos trabalhadores, sancionavam a aversão do capital aos riscos dos investimentos em P&D. Neste sentido, o desenvolvimento tecnológico dependia, mais que em outros países, de uma ação pública vigorosa e coordenada junto ao setor privado.

Assim, o processo de ajuste da indústria aconteceu de forma nitidamente descolada de uma modernização do processo produtivo, isto é, o ajuste baseou-se nos ganhos financeiros, na demissão de trabalhadores e no redirecionamento de parte das vendas para o mercado externo. Deve-se registrar que, mais uma vez, o aumento das exportações esteve muito associado à competitividade derivada dos recursos naturais, subsídios, incentivos fiscais, desvalorização do cruzeiro e da alta relação câmbio/salário e, pouco, à expansão da produtividade e ao lançamento de novos produtos.

Enfim, o ajustamento do setor produtivo privado passou ao largo do processo de reestruturação industrial em curso nas economias centrais. A situação se agravou ainda mais com a debilidade financeira com que se defrontou o setor produtivo estatal, impedindo-o de contribuir para a modernização das bases tecnológicas do parque industrial.

2.3 - A POLÍTICA CIENTÍFICA-TECNOLÓGICA

Em 1980, foi aprovado o III PBDCT, o plano quinquenal com as diretrizes da política científica e tecnológica. À semelhança do III PND, o III PBDCT não passou de uma carta de boas intenções.

Como não poderia deixar de ser, definia como principal meta o desenvolvimento científico e tecnológico nacional visando maior autonomia do País na área. Para tanto, propunha a expansão e a melhoria da formação de recursos humanos, o apoio à pesquisa científica e o aprofundamento das relações entre o setor produtivo e os institutos de pesquisa.

Para suporte das ações do DCT buscava-se a consolidação

da organização institucional criada na década de setenta, o SNDCT, subordinado à SEPLAN, coordenado pelo CNPQ e tendo a FINEP como órgão executivo do FNDCT.

Se, nos anos setenta, pode-se diagnosticar avanço razoável na área científica, com o crescente aumento das verbas para a pesquisa acadêmica e a expansão dos cursos de pós-graduação, e na área tecnológica, com a montagem de firmas de consultoria de projetos de engenharia, a estruturação dos NAIs e os efeitos do aprendizado na indústria de bens de capital, o mesmo não pode ser dito em relação à primeira metade da década de oitenta.

Em primeiro lugar, porque, em 1979 e 1980, foram realizados cortes drásticos nos gastos do SNDCT, conforme indicam as Tabelas 29 e 30 (págs. 229 e 230), provavelmente em função da busca do equilíbrio orçamentário. Uma grande redução das despesas no DCT, em dois anos seguidos, quebra a continuidade dos trabalhos e do processo de aprendizado e, conseqüentemente, boa parte dos esforços passados é desperdiçada.

Em segundo lugar, quando a participação dos investimentos em ciência e tecnologia no PIB retoma seus níveis históricos, entre 1981 e 1984, o PIB do País estava bem menor, devido à recessão.

Em terceiro, como se viu acima, toda a área pública afeita a questões de médio e longo prazos ficou relegada ao segundo plano, e o SNDCT não ficou imune a esta deterioração do sistema de planejamento. O próprio III PBDCT retratou este processo, não passando do cumprimento de uma obrigação burocrática.

Por último, mas não menos importante, a recessão atingiu duramente alguns dos poucos setores industriais que investiam em P&D, como os de bens de capital seriados e sob encomenda, o de petroquímica, as empresas estatais e firmas

de consultoria de projetos de engenharia. Em decorrência, as empresas, em geral, cortaram as despesas onde podiam, sendo as em P&D particulamente afetadas, dada a pequena instrumentalização, no Brasil, do progresso técnico como forma de auferir maior lucratividade.

O resultado foi que, no início da década, o País deu um passo atrás. Pois, profundas transformações na indústria mundial, derivadas, em muito, dos conhecimentos acumulados no passado e do aumento dos investimentos correntes em C&T elevaram a competitividade das nações desenvolvidas e dos NICs asiáticos e de suas empresas no cenário internacional.

Para ilustrar esta afirmação seria interessante colocar um diálogo entre um técnico do segundo escalão do Governo, subordinado ao SNDCT - relatado pelo mesmo ao autor desta tese -, com uma delegação da Coréia do Sul em visita ao Brasil, no começo dos anos oitenta. Segundo este técnico, os coreanos disseram que, no decorrer da década, eles estariam elevando seus investimentos em ciência e tecnologia até chegar a 2,0% do PIB em 1990. Ele pensou "com seus botões" que tal meta não passava de mera intenção, projetando o que era característico do País - elaborar projeções e não cumpri-las - para a Coréia. Principalmente após ver nas estatísticas, que a participação dos gastos em P&D no PIB era então semelhante, nos dois países. Pois bem, em 1990, a Coréia investiu 2,0% do seu PIB em C&T.

Em termos institucionais, o SNDCT permanecia ressentindo de alguns problemas, como:

- a manutenção de um baixo grau de relacionamento entre as instituições públicas de pesquisa, universidades, etc, e as empresas. Resultado do setor produtivo continuar afastado das atividades de P&D e do Governo não conseguir estabelecer uma política que superasse este gargalo;

- a inexistência de maiores vínculos entre o Sistema de

Tecnologia Industrial do MIC com as demais instituições do SNDCT subordinados à SEPLAN e entre estes e o planejamento estratégico do BNDES.

Desta forma, a intervenção do SNDCT deu-se preponderantemente através de atuações pontuais, abrindo mão, assim, da construção de um verdadeiro sistema nacional de inovações, idéia presente nos objetivos do III PBDCT.

Neste sentido, ocorreu aumento do número de cursos e de alunos de mestrado, de 703 e 32.330, em 1979, para 792 e 37.985, em 1984, respectivamente, e de doutorado, de 252 cursos e 3.971 estudantes, em 1979, para 333 e 7.125, em 1984. No entanto, a proporção de alunos atendidos por bolsas neste mesmo período pela CAPES e CNPq não se alterou, cerca de 25% para o mestrado e 32% para o doutorado.

Entre outros projetos específicos, chama atenção o da "Ação Programada: Desenvolvimento Industrial" da SEPLAN/CNPq em 1982. Tinha o objetivo de articular ações conjuntas entre universidades/institutos de pesquisa e as empresas para o desenvolvimento tecnológico dos seguintes setores produtivos: bens de capital; bens de consumo; metal-mecânico; químico-petroquímico e farmacêutico; material de transporte; siderurgia e não ferrosos; produtos não metálicos em geral, especialmente papel e celulose; instrumentação; informática e microeletrônica.

Em 1984, foi elaborado mais um projeto de "Ação Programada" para os setores de Comunicação, Eletrônica e Informática. Portanto, a "Ação Programada" abarcava praticamente toda a indústria, inclusive com estimativas de recursos financeiros para sua implementação. Com já salientado acima, não obstante a relevância da idéia, os projetos permaneceram no papel.

2.4 - A POLÍTICA ECONÔMICA E A INDÚSTRIA^(*)

O Governo que assumiu o poder em 1979, teve, inicialmente, como responsável pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN), o Sr. Mário Henrique Simonsen, Ministro da Fazenda do Governo antecessor, agora dotado de toda a força para comandar a economia.

O combate à inflação, em ritmo ascendente desde o final de 1978 (40,8% em 1978, e 88,2% em 1979), passou então a ter total prioridade das autoridades econômicas. A diferença no que se refere a esta hierarquia em relação ao Governo Geisel, é que, neste, a política macroeconômica esteve vinculada ao cumprimento das metas do II PND, não permitindo, de acordo com o receituário ortodoxo, um combate mais vigoroso e persistente à inflação.

Neste sentido, a política econômica buscou, antes de tudo, desaquecer a demanda interna. Para se alcançar este objetivo, o corte do déficit público, a gestão ativa da política monetária, a diminuição dos prazos nas vendas ao consumidor e do volume de recursos disponíveis pelo BNDES ao financiamento dos investimentos foram eleitos como os instrumentos por excelência. Por sua vez, a queda da demanda contribuiria para a melhoria da balança comercial, seja como consequência da intensificação dos esforços de vendas no mercado externo, seja como resultado da redução das importações.

Em relação ao planejamento de médio e longo prazos, o Governo optou por não criar nenhum novo programa de vulto para o desenvolvimento industrial, atendo-se ao objetivo de finalizar alguns projetos oriundos do II PND e o de expandir a oferta agrícola. O diagnóstico era que o alcance dessas

^(*) As principais referências utilizadas nesta sub-seção foram: Biasoto Junior, 1988; Carneiro, 1991; Goldenstein, 1985; Sampaio Junior, 1988.

metas, dadas as restrições impostas pela inflação e pelo desequilíbrio do balanço de pagamentos, já poderia ser considerado uma vitória do Governo.

O comportamento da economia brasileira no primeiro semestre de 1979, com a queda das reservas cambiais e a manutenção das pressões inflacionárias, e a crescente instabilidade da economia internacional detectada no mesmo período, somente vieram reforçar a convicção da SEPLAN de que a estabilização passava, inevitavelmente, por uma recessão.

Não obstante as medidas contracionistas tomadas pelo Governo, a economia cresceu na primeira metade de 1979 - no ano, o PIB aumentou 6,8%; a indústria 9,1%; as exportações 9,3%; e as importações 8,2%. Estes números levaram a SEPLAN a sinalizar, ainda com mais firmeza, que o único remédio para se atingir a estabilidade dos preços e das reservas cambiais era uma forte redução do nível de atividades.

No entanto, se, por um lado, a SEPLAN procurava implementar uma política econômica recessiva, por outro, nem o restante do Governo nem a sociedade civil assimilavam tal perspectiva. Para tanto, pesava o fato de que o ano de 1979 foi marcado pela explosão de uma série de greves em todo o País, explicitando reivindicações reprimidas durante quinze anos, e pela ascensão do movimento da anistia. Ademais, a SEPLAN também era objeto de críticas por parte dos empresários, por ela ver na recessão o caminho para a estabilidade econômica.

Face a esse quadro, no qual se tornou claro que a política econômica preconizada pela SEPLAN não tinha o respaldo político necessário para sua implementação, o Ministro Simonsen pediu demissão em agosto de 1979, apenas seis meses após sua posse.

O escolhido para substituí-lo foi o Sr. Antônio Delfim

Netto, até então Ministro da Agricultura, que, logo ao assumir o cargo, fez um discurso de posse oposto ao de seu antecessor, cujo conteúdo pode ser expresso por algumas de suas frases:

"Senhores, preparem seus arados e suas máquinas: nós vamos crescer!"

"Um País só enfrenta e supera uma crise econômica fazendo crescer sua produção".

"Só há uma contradição entre o combate à inflação e o crescimento econômico se se partir de que há pleno emprego. Basta olhar o Brasil para verificar que tal postulado não se verifica. Temos hoje uma sub-utilização brutal na agricultura e uma sub-utilização ainda maior na indústria (exemplo citado é de bens de capital)".

A mudança na oratória entre o antigo e o novo ministro era, sem dúvida, espantosa, posto que as condições econômicas do País em nada se haviam alterado. Logo, surgiu uma indagação: o novo ministro realmente acreditava em suas palavras ou tudo não passava de retórica? Os acontecimentos imediatamente posteriores demonstraram que o tom do discurso era sincero.

Com efeito, as medidas tomadas até meados do ano seguinte, comprovaram a intenção do Governo de reverter a política econômica. Neste sentido, as autoridades econômicas retornaram com os prazos e os níveis anteriores de financiamento nas vendas de bens de consumo e investimentos, respectivamente, aplicaram um redutor de 10% nas taxas de juros e sancionaram a criação de quase-moeda pelo sistema financeiro através da redução nos prazos de seus títulos.

Quanto à inflação, partiu-se do pressuposto de que ela era decorrente do déficit público. Deste modo, o Governo reajustou as tarifas públicas e as alíquotas de vários impostos; prometeu extinguir os subsídios ao setor

industrial até 1982; criou a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST); e cortou 50% dos investimentos e parcela dos financiamentos externos previstos pelas empresas estatais para 1980.

Além dessas decisões, procurou-se conter a inflação com o expurgo da correção monetária dos efeitos dos aumentos do petróleo e pela realização de um "acordo de cavalheiros" com os banqueiros para limitar as taxas reais de juros (a taxa média anual para capital de giro foi de 0,1% em 1979 e 13,4% negativos em 1980 - cf. Tabela 8, pág. 208).

Ainda em 1979, mais precisamente em dezembro, foi lançado o "pacote" econômico no qual a tradição de minidesvalorizações cambiais, instituída pelo próprio Ministro Delfim Netto em 1968, foi quebrada, com a decretação de uma maxidesvalorização de 30%. Ao lado desta medida, outras foram expedidas com o objetivo de contrabalançar os efeitos dela sobre o encarecimento das importações e da dívida externa em cruzeiros.

O caráter claramente inflacionário da maior parte das resoluções postas em vigor, em 1979, constituiria, no entender do Governo, a "inflação corretiva". Ou seja, este ano estava perdido e cabia então começar 1980 com a "casa arrumada". Em janeiro de 1980, foi decretada a pré-fixação anual da correção monetária (45%) e da desvalorização cambial (40%), visando quebrar a memória inflacionária e as expectativas de ascensão dos preços^(*).

A política econômica então adotada foi considerada, por muitos analistas, como "heterodoxa", por pretender combater a inflação e o déficit do balanço de pagamentos através do crescimento econômico e de algumas medidas não convencionais.

(*) Evidentemente, bem de acordo com a prática dos governos militares, existiram dezenas de outros decretos e resoluções de política macroeconômica que não cabe a este trabalho apresentar, pois o importante para se alcançar o objetivo do mesmo é apontar o cerne do conteúdo da política econômica.

Mas, na verdade, aplicaram-se apenas instrumentos de alcance específico e de forma desordenada, com exceção do ajuste da matriz energética. Em nenhum momento houve preocupação de se desenhar um planejamento de médio e longo prazos, constituído de políticas industrial, agrícola, social, etc. Nem mesmo, dados os graves problemas de financiamento dos setores público e privado, cogitou-se de realizar reformas tributária e financeira, apesar das diversas deliberações governamentais abrangendo estes dois campos.

As tentativas de se reverter as expectativas desfavoráveis relativas ao futuro da inflação e do balanço de pagamentos por meio de "decretos-surpresa", instituídos na contra-mão do comportamento do mercado e da realidade econômica, contribuíram ainda mais para aprofundar o clima de incerteza e para intensificar o jogo especulativo das inversões financeiro-mercantis, a estatização da dívida externa privada e a fuga dos investimentos produtivos.

É interessante notar que o setor privado agiu, como era de se esperar, de acordo com os fundamentos da política macroeconômica vigente, isto é, sempre no curto prazo.

De conseqüências tão graves quanto as derivadas das questões acima comentadas, foi o fato de o Governo ter desconsiderado as circunstâncias vividas pela economia mundial. Exatamente no início da execução da nova política macroeconômica proposta pela SEPLAN, em agosto de 1979, a economia internacional penetrava numa forte recessão, que perduraria por quatro anos.

Ora, para o Brasil, a conjuntura internacional despontava como especialmente delicada. Principalmente considerando que os dois acontecimentos exacerbadores da crise, as subidas vertiginosas da taxa de juros e dos preços do petróleo, exerceriam resultados adversos devastadores sobre uma economia altamente endividada e dependente de energia

importada.

No caso da taxa de juros, os efeitos foram ainda mais acentuados. As restrições monetárias impostas pelas nações desenvolvidas reduziram a capacidade do sistema financeiro internacional de manter o financiamento para a "rolagem" das dívidas dos países do Terceiro Mundo. Estes ficaram impossibilitados de continuar honrando o pagamento dos empréstimos passados, particularmente no meio de uma recessão econômica, em nível mundial. Em outras palavras, o Brasil não teria possibilidades de segurar por muito tempo o equilíbrio no balanço de pagamentos da forma que vinha ocorrendo até então, isto é, pagando empréstimos com novos empréstimos.

A queda das reservas cambiais - US\$ 11,9 bilhões em 1978; US\$ 9,7 bilhões em 1979 e US\$ 5,6 bilhões em 1980 (Tabela 14, pág. 214) -, a ascensão inflacionária e a maior dificuldade em conseguir novos créditos no mercado financeiro internacional, em função da política monetária americana e da expansão da dívida externa (esta saltou de US\$ 43,5 bilhões em 1978 para US\$ 53,9 bilhões em 1980), redundaram, em meados de 1980, nas primeiras modificações na trajetória da política macroeconômica.

Assim, o insucesso da política econômica posta em prática de agosto de 1979 até junho de 1980, conduziu o Governo a recuar, incorporando as diretrizes tradicionais de uma política macroeconômica ortodoxa em uma conjuntura inflacionária e de déficit no balanço de pagamentos. Nesta, a gestão ativa da moeda e da política fiscal e a política cambial são os instrumentos por excelência, que, em geral, se agregam à queda do emprego e dos salários.

A pretensão era combater, simultaneamente, a inflação e o desequilíbrio das contas externas. Para isso, o caminho escolhido foi o de uma profunda recessão provocada pelo aumento da taxa de juros e de cortes nas despesas correntes

e nos investimentos do Estado e de suas empresas. A idéia era que a recessão serviria, de um lado, para represar os preços e a massa salarial por via da queda da demanda agregada e do emprego, e, por outro, induziria ao aumento das exportações e à diminuição das importações.

Contudo, a característica crônica da inflação brasileira já havia ensinado aos agentes econômicos, inclusive ao Governo, a criar mecanismos de indexação para a defesa do valor de suas rendas, de forma tal que a inflação passada ficava como patamar mínimo da inflação presente.

Tal fenômeno, a inércia inflacionária, se tornava mais nociva porque ela somente era rompida para cima, a partir de algum choque de preços causado, por exemplo, por uma desvalorização cambial ou por uma má safra agrícola. O caráter inercial da inflação brasileira era sancionado, ademais, pelo poder de remarcação de preços dos mercados oligopólicos, relativamente acentuado em função das importações não se constituírem em fator inibidor da subida dos preços, dado o baixo nível de abertura da economia.

Em relação às contas externas, a intenção era obter grandes superávits comerciais e continuar a rolagem da dívida externa através de novos empréstimos. A favor da melhoria da balança comercial, esperava-se que os investimentos realizados durante o II PND, especialmente no setor de bens intermediários, somado às limitações do mercado interno, elevassem as exportações, compensando o impacto da subida dos preços do petróleo, ocorrida em fins de 1979.

Porém, a recessão mundial, de meados de 1979 até o primeiro semestre de 1983, combinada com relações de valores de troca desfavoráveis ao País impediram que tal meta fosse atingida até 1982.

No caso das contas de serviços e de capitais, cabe

assinalar que os "spreads" dos empréstimos ao País vinham aumentando substancialmente desde 1979. Além disso, o acesso ao mercado financeiro internacional tornava-se cada vez mais difícil. Conseqüentemente, o problema do endividamento externo foi se agravando rapidamente. A declaração de moratória pelo México, em agosto de 1982, acabou por estancar por completo a entrada de recursos financeiros no País.

Em 1982, as reservas internacionais brasileiras caíram para US\$ 3,9 bilhões e a dívida externa saltou para US\$ 69,7 bilhões (Tabela 14, pág 214), obrigando o Governo a recorrer ao FMI, e, naturalmente, a se submeter aos seus ditames.

Em função disso, a trajetória da política econômica foi mais uma vez alterada, no sentido de colocar a superação do desequilíbrio externo como a prioridade, acima mesmo da luta contra a inflação. Esta, após ter registrado 110,2% em 1980, a despeito da pré-fixação da correção monetária em 45% e da correção cambial em 40%, estabilizou em pouco menos de 100% nos dois anos seguintes.

A negociação com o FMI impôs ao País, em 1983, um programa de ajustamento ainda mais radical do aquele que vinha sendo adotado até então, embora as linhas gerais fundamentais não se diferenciasssem. Na prática, houve um maior rigor no uso dos instrumentos ortodoxos da política econômica em razão da vigília do FMI que, no entanto, nunca conseguiu do Governo brasileiro o fiel cumprimento das diversas cartas de intenções negociadas em 1983 e 1984.

Com base nos acordos com o FMI, o Governo realizou uma maxidesvalorização cambial de 30%, em fevereiro de 1983 e manteve a desvalorização real da moeda nacional ao longo do ano, ao contrário do que tinha feito nos anos anteriores (cf. tab. 7, pág 214). Também intensificou as restrições da política monetária e creditícia, aumentou a rigidez da política fiscal e o arrocho salarial.

Porém, como decorrência destas medidas ocorreu a realimentação da inflação, que de 99,7% em 1982, pulou para 238,3% e 223,3% em 1983 e 1984, respectivamente.

Por outro lado, o País conseguiu reverter o déficit na balança comercial, já em 1983, e se superar em 1984, ao registrar superávits de US\$ 6 bilhões e US\$ 13 bilhões, respectivamente.

Este extraordinário desempenho foi fruto: da acentuada desvalorização real do câmbio; da deterioração do salário real e, portanto, elevação da relação câmbio/salário; do expressivo aumento dos incentivos fiscais e subsídios à exportação (volta do crédito-prêmio do IPI, expansão dos subsídios financeiros e do BEFIEEX); da maturação dos projetos encaminhados pelo II PND; da recessão interna; do aprendizado do empresariado nacional às demandas do mercado externo; e da recuperação da economia internacional, principalmente a dos EUA, a partir do segundo semestre de 1983.

Sem dúvida, estes superávits aliviaram os problemas decorrentes do desequilíbrio das contas externas, mas não os resolveram. Pois, a dívida externa, de US\$ 69,7 bilhões em 1982, saltou para US\$ 81,3 bilhões em 1983, e US\$ 91,1 bilhões em 1984.

Na verdade, para se atingir o equilíbrio nas contas externas, dados os pesados efeitos da alta dos juros internacionais sobre a mesma, exigiria-se um superávit comercial dificilmente alcançável para uma economia como a brasileira.

Não obstante os megasuperávits comerciais terem se constituído em um dos fatores do crescimento econômico em 1984, os mesmos converteram-se em contradições com os objetivos máximos colocados pela própria política econômica, política monetária ativa e política fiscal de equilíbrio

entre receitas e despesas.

Do lado da política monetária, os altos superávits redundaram em emissão monetária acima da prevista pelo Governo e o FMI. Cabe ainda registrar que apenas parte dessa emissão monetária se dirigiu para o sistema produtivo. Pelo lado da política fiscal, os elevados superávits implicaram:

- enxugamento pelo Governo da liquidez derivada dos saldos comerciais através da emissão de títulos públicos, pressionando a taxa de juros e a dívida pública interna, já crescentes, dada a queda da arrecadação tributária em virtude da redução das vendas internas (responsáveis pela maior parcela dos impostos) e da elevada inflação;

- aumento, em cruzeiros, da dívida pública externa, como consequência da desvalorização cambial;

- retração dos investimentos em infra-estrutura, provocando atrasos no desenvolvimento econômico e social e aumento dos custos para a economia como um todo.

2.4.1 - A ESTRATÉGIA EMPRESARIAL^(*)

A recessão econômica já é em si mesma um sintoma de queda dos investimentos produtivos, que, ao se instalar concretamente, reforça a decisão dos capitalistas de se afastarem temporariamente de novas inversões. A profundidade, amplitude e durabilidade de uma recessão depende das condições das contas internas e da ação do governo, das contas externas, da inflação, do nível da concorrência, das condições do crédito e do estado das artes da tecnologia. Cabe observar que em uma crise econômica, os diversos setores não são atingidos igualmente, podendo,

^(*) As principais referências utilizadas nesta sub-seção foram: Almeida, 1985; Costa, 1986; Coutinho, e Suzigan, 1991.

inclusive, existir setores que tenham crescimento bastante razoável.

Na verdade, a crise aberta em que a economia brasileira penetrou do final de 1980 até a primeira metade de 1984 (entre 1981 e 1983 o PIB caiu 6,9% a.a., em média; a produção industrial 5,4%; e as importações 11,9%), começou a ser sinalizada desde meados da década de setenta, quando os investimentos privados se tornaram voláteis.

Como visto, o definhamento do quadro interno e externo da economia nacional levou o Governo, em 1980, a tomar atitudes fortes na condução da política econômica, cuja linha escolhida consolidou a tendência de retração dos investimentos.

A FBCF em relação ao PIB que tinha alcançado 23,1% em 1980, caiu para 16,9% e 16,1% em 1983 e 1984, respectivamente. Em média, diminuiu 11,6% a.a..

O programa governamental de ajustamento, através do enxugamento da moeda e do crédito, com a emissão de títulos públicos com alta rentabilidade, segurança e liquidez, permitiu às empresas privadas, particularmente aquelas com baixo endividamento e uma administração ágil e eficaz, grandes lucros em operações financeiras. Para isso concorreu a estratégia empresarial de fuga dos investimentos produtivos e elevação das margens de lucro, com o fim de gerar liquidez. No primeiro momento, pagando dívidas passadas e, posteriormente, alcançando uma posição credora líquida no mercado financeiro.

Evidentemente, este processo esteve sujeito ao poder de mercado e/ou ao poder político de cada empresa junto ao Governo, possibilitando atraso no pagamento de impostos, empréstimos com juros favorecidos por bancos estatais, etc.

Em relação à dívida privada de longo prazo, cabe fazer uma observação. No tocante à dívida interna, ela foi

contraída quase que integralmente junto aos bancos oficiais, que estabeleceram formas de reciclagem com juros favorecidos, a não ser para empresas em péssima situação.

Quanto à dívida externa, o Governo colocou à disposição mecanismos de pagamentos, desde meados da década de setenta (Circular 230, em 1974, e Resolução 432, em 1977), que permitiam a liquidação antecipada em cruzeiros dos empréstimos contraídos em dólar. Desta maneira as empresas puderam fugir das maxidesvalorizações cambiais e da alta da taxa de juros externa, transferindo o ônus para o Banco Central.

As inversões privadas no processo produtivo neste período, exceto nos setores de informática, papel e celulose, telecomunicações, equipamentos para exploração de petróleo e mineração, praticamente se restringiram à racionalização da produção, ao uso localizado da microeletrônica, e à alteração da matriz energética, de óleo combustível para energia elétrica. Os investimentos mais pesados, mesmo para o aumento da produtividade e/ou qualidade, foram descartados pela maioria das empresas^(*).

A estratégia empresarial, portanto, foi a de acompanhar o Governo, ao agir visando apenas o curto prazo, o ajuste financeiro e a reprogramação da produção corrente e dos preços.

As empresas reduziram dramaticamente o quadro de funcionários, buscaram o mercado externo como forma de compensar o estreitamento da demanda no País e passaram a remarcar os preços internos antecipadamente à inflação futura. Esta marcha de adaptação resultou em ganhos desiguais para as empresas, dependendo do porte, segmento, estrutura financeira e inserção internacional de cada uma. Isto, por sua vez, acarretou o aprofundamento da

(*) Estas afirmações estão baseadas em diversos relatórios da Pesquisa "Desenvolvimento Tecnológico da Indústria e a Constituição de um Sistema Nacional de Inovação no Brasil", Convênio IPT/PECAMP, Campinas, IE/UNICAMP 1991.

heterogeneidade estrutural e tecnológica da indústria brasileira.

Contudo, este processo de amoldamento do setor industrial à situação econômica da primeira metade da década de oitenta somente foi possível em virtude da precária política econômica executada, da concorrência intercapitalista existente e do baixo poder de barganha sindical. Assim, as empresas não se viram coagidas a, junto com o ajuste financeiro, sancionado pelo Governo, realizar um planejamento de médio e longo prazos de preservação dos lucros e do mercado frente aos concorrentes, que se baseasse na modernização acelerada e/ou na expansão da capacidade produtiva ocupada. Por exemplo, ao invés de reduzir a massa de lucros paralelamente ao aumento da margem, procurar o caminho inverso.

Aspecto igualmente relevante na formação das decisões capitalistas foi a situação objetiva da conjuntura econômica do País, alto patamar da inflação com tendência à aceleração e forte desequilíbrio do balanço de pagamentos. Estes problemas impediam elaborações mais precisas do cálculo econômico, acarretando profunda insegurança quanto ao desempenho futuro da empresa. Ademais, havia uma generalizada desconfiança dos agentes econômicos frente à política macroeconômica estabelecida pelo Governo.

Esta, a partir de uma administração centralizada, alterava, freqüentemente de modo surpreendente, as regras do "jogo" econômico, como taxa de câmbio, impostos, incentivos fiscais e subsídios, prazos de financiamento, preços de bens e serviços públicos e privados, salários, importações, etc. Além disso, a economia viveu sob constante ameaça de descompasso dos indexadores, índices de inflação, câmbio, taxa de juros, face o movimento real dos preços, em razão de decretos expedidos de modo imprevisível, de maxidesvalorizações, prefixações e expurgos da correção

monetária.

Posto este quadro de incerteza e de constante ruptura das expectativas, a carência completa de uma política industrial contribuiu, em muito, para solidificar as decisões de fuga dos investimentos produtivos. A política industrial, mesmo que não estabelecesse um novo padrão de desenvolvimento no lugar do esgotado modelo de substituição de importações, poderia, pelo menos, sinalizar um "norte" para as empresas.

Porém, as consequências mais graves desta política econômica foram, por um lado, premiar as empresas que adotassem estratégias defensivas para assegurar a lucratividade e, por outro, fazer com que o Estado fosse perdendo paulatinamente a capacidade de intervenção e de articulação sobre e do mercado, respectivamente. Assim, reduzia, crescentemente, a possibilidade da retomada dos desenvolvimento econômico a médio e longo prazos.

2.4.2 - O CONFLITO ENTRE A POLÍTICA ECONÔMICA E O SETOR PRODUTIVO ESTATAL^(*)

A constituição do Setor Produtivo Estatal (SPE), com um peso qualitativo e quantitativo bastante expressivo no conjunto e na dinâmica da economia, foi, indubitavelmente, um dos grandes propulsores do avanço da industrialização brasileira, entre 1940 e 1980.

Uma das características centrais do SPE foi estar estreitamente atrelado à produção de insumos básicos, que, como se sabe, exige fortes investimentos e longo prazo de maturação. A importância do SPE cresceu na medida que praticamente todas as cadeias produtivas da economia

^(*) As principais referências utilizadas nesta sub-seção foram: Carneiro, 1991; Coutinho, e Reichstul, 1983; Prado, 1985; Prado, 1993; Werneck, 1985.

consumiam, em maior ou menor grau, bens e serviços produzidos por empresas estatais.

Além disso, variados setores produtivos eram fornecedores de bens e serviços ao SPE, o que, por sua vez, aumentava ainda mais o impacto deste último sobre o nível de atividades e do emprego. Portanto, o planejamento estratégico do SPE afetava diretamente a marcha da economia nacional.

Em virtude deste peso do SPE, o Estado tinha em suas mãos um poderoso instrumento de política econômica, tanto de curto prazo quanto de longo prazo, que utilizou, bem ou mal, intensamente. Daí decorreu uma das principais contradições na gestão das empresas estatais produtivas. Ao mesmo tempo que deviam buscar primariamente a valorização do seu próprio capital, como qualquer firma do sistema capitalista, elas, sendo propriedade do Estado, foram postas como mecanismo do desenvolvimento econômico-político-social de toda a sociedade, segundo o que os diferentes governos entendiam disso.

Logo após o lançamento do II PND, que teve o SPE como uma de suas maiores alavancas, senão a fundamental, partidários do liberalismo reacenderam no País a polêmica sobre o papel do Estado em uma economia mercantil, a exemplo do que ocorrera entre 1945 e 1964. As críticas partiam principalmente do suposto superdimensionamento das empresas públicas no Brasil.

Esta controvérsia se tornou ainda mais fervorosa com o recrudescimento da inflação, cuja responsabilidade foi dividida pelos críticos liberais, entre o choque do petróleo, como fator conjuntural, e o déficit público, como fator estrutural. Cabe registrar que, em nível internacional, o tema também voltava a ser debatido. De maneira geral, quatro aspectos básicos eram abordados nas críticas liberais às atribuições do Estado na economia

nacional:

- a economia capitalista, sinônimo da liberdade individual, segundo seus apologistas, deve ser regida, por princípio, pela iniciativa privada;

- a empresa estatal, ao ter a dupla segurança de acesso permanente aos cofres públicos e, portanto, de nunca falir e por ser dirigida, em última instância, por interesses políticos, é, pela sua própria natureza, ineficiente;

- a emissão monetária, fator primordial da inflação, se expande ao financiar o déficit público, que, por sua vez, tem as empresas estatais como um de seus determinantes, sempre carentes de recursos governamentais;

- não ocorrendo expansão monetária, o déficit público implica em elevação da taxa de juros e/ou transferência de parcela da poupança privada para o setor público, em virtude da demanda de recursos pelo Governo e de suas instituições.

Foi no bojo deste debate, reiniciado em 1975, mas que até hoje perdura, aliado a razões de legitimação política e de disputa de poder no interior da tecno-burocracia estatal, que o Governo Figueiredo criou, em outubro de 1979, a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), subordinada à SEPLAN. Não obstante a SEST ter sob seu encargo entidades tipicamente governamentais, as autarquias, as fundações ligadas às áreas de educação e saúde, etc, e as empresas estatais produtoras de bens e serviços, o que já manifestava por si só uma concepção equivocada sobre a questão, este estudo, pelo seu caráter, se aterá a discutir as últimas.

De pronto, deve-se deixar claro que a SEST foi pensada não para desenhar e/ou implementar uma política, ou para ser uma grande "holding" do SPE, mas sim para controlá-lo, como o próprio nome mostra, revelando uma visão simplista e estreita a respeito do papel das empresas estatais na

economia brasileira.

Deste modo, na primeira metade da década de oitenta manteve-se a utilização das empresas estatais como instrumento de política macroeconômica. No entanto, este problema se agravou em relação ao período anterior, pelo fato de não ter sido executada nenhuma nova política industrial digna de nota.

O uso das empresas estatais para ajudar no cumprimento, quase que exclusivo, dos objetivos de curto prazo do Governo desorientava qualquer tentativa de planejamento estratégico por parte dos seus gestores. Além disso, pode-se acrescentar que a SEST serviria para cumprir a meta de acabar com o poder que as empresas estatais tinham sobre a economia nacional.

A ação da SEST foi no sentido de cortar despesas correntes e investimentos com o intuito de atacar o déficit público. Dos seis principais grupos do SPE (Petrobrás, CVRD, Eletrobrás, Siderbrás, Telebrás e RFFSA), apenas os dois primeiros e, em menor medida, a Telebrás em 1981 e 1982, não foram afetados por fortes cortes nos investimentos.

A razão desta diferenciação pode ser explicada pelo peso da responsabilidade da Petrobrás e da CVRD na expansão da produção de petróleo e de produtos minerais, diminuindo as importações e aumentando as exportações, respectivamente. No caso da Telebrás, o motivo foi o atraso do programa de telecomunicações desenvolvido no Governo Geisel, em virtude da recusa de empresas estrangeiras, até 1981, em transferirem tecnologia para suas *joint-ventures* com as empresas nacionais, para atender os índices de nacionalização estipulados pelo II PND, quando este impasse foi solucionado.

Inicialmente (1º semestre de 1980) o corte de despesas e de investimentos foi motivado pelo objetivo de reduzir o

déficit público, mas, em seguida, buscou-se também alcançar a recessão, como forma de combater a inflação e o desequilíbrio do balanço de pagamentos.

Neste período, a subida vertiginosa dos juros no mercado financeiro externo e a elevação do risco cambial a nível interno levaram as empresas privadas a se tornarem mais cautelosas com os financiamentos externos. Para compensar, o Governo aprofundou o uso das empresas públicas como instrumento de rolagem da dívida externa, acima de suas necessidades individuais de financiamento. Desta forma, o emprego do SPE como captador de recursos externos através do maior endividamento junto aos credores internacionais permaneceu no Governo Figueiredo.

Paralelamente, conforme a Tabela 18 (pág. 218) retrata com clareza, as empresas estatais serviram como inibidoras do processo inflacionário e instrumento de ajuda ao setor privado no enfrentamento à crise econômica, ao terem suas tarifas e preços reajustadas abaixo da inflação e defasadas no tempo frente ao movimento de preços. A exceção ficou mais uma vez por conta da Petrobrás, mesmo assim, recuperando os preços apenas em 1983 e 1984. Não se pode descartar que, para isso, contribuiu a influência do poder militar na Petrobrás.

Quanto à compensação da queda do nível de atividades no mercado interno através do redirecionamento da oferta para o mercado externo, pelas especificidades das empresas estatais, somente a Siderbrás, a CVRD e a Petrobrás (via subsidiárias Petroquisa e a Trading Interbrás) puderam adotá-la. Porém, com exceção da Interbrás, pelas suas características, os produtos destas empresas encontraram preços deprimidos no exterior, pois exatamente os bens destes setores foram os mais afetados pela combinação de uma grande oferta e recessão.

Deste modo, dos quatro aspectos da estratégia empresarial

privada posta em prática neste período, já abordados acima - redução dos gastos correntes e dos investimentos, fuga do endividamento externo, elevação real dos preços e aumento das exportações -, apenas o primeiro foi plenamente similar na ação da empresa estatal e privada.

O SPE, ao ter o seu comportamento amarrado às diretrizes de curto prazo da política macroeconômica, não conseguiu exercer flexibilidade semelhante à da empresa privada. Como, por exemplo, na criação de liquidez para poder participar do processo da valorização financeira do capital, forma posta à disposição do mercado pelo Governo, que serviu para contrabalançar as perdas nas receitas operacionais. O Governo, através de resoluções (por exemplo, a 831 de junho de 1983) do Banco Central e do Ministério da Fazenda, freqüentemente limitou as possibilidades do SPE de realizar captações no mercado interno de crédito e fazer depósitos registrados em moeda estrangeira junto ao Banco Central, com o fim de fugir do risco cambial.

Acrescenta-se que o grande peso do capital fixo no patrimônio das empresas estatais, particularidade de suas atividades, já, em si, foi um freio a uma maior mobilidade financeira, especialmente diante do fato de que os investimentos na expansão da capacidade produtiva eram recentes.

O resultado foi converter em crônica uma fragilidade financeira que poderia ter sido passageira. Isso foi prejudicando, ao longo do tempo, a expansão e modernização da infra-estrutura econômica e a indústria de bens de capital, especialmente a de bens sob-encomenda, inclusive pela sujeição, por parte das empresas estatais, aos *suppliers' credits*, em função da rolagem da dívida externa.

Enfim, o objetivo de fazer o SPE independente do auxílio público e menos concorrente com o setor privado e com o próprio Governo junto ao sistema financeiro nacional,

revelou-se em flagrante contradição com a política governamental para com as empresas estatais. Pois, tornou-as, ainda mais dependentes do aporte de recursos do Governo e/ou da renegociação da dívida externa.

CAPÍTULO 3 - A BUSCA DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL

3.1 - A PASSAGEM DO AUTORITARISMO PARA A DEMOCRACIA

O ano de 1985, indubitavelmente, transformou-se em um marco na história brasileira. É o ano símbolo da passagem do autoritarismo militar para a construção da democracia, a despeito das eleições presidenciais ainda terem se dado por via indireta. Contudo, eleições diretas para governadores já haviam ocorrido em 1982; a liberdade partidária era um fato. A grande campanha popular por eleições diretas para a Presidência, no início de 1984, embora frustrada pela negativa do Congresso Nacional em aprová-las, havia colocado na ordem do dia, como nunca, a questão da democracia. Finalmente, a vitória da chapa de composição Tancredo Neves/José Sarney para a Presidência da República significou, inequivocamente, a consolidação das esperanças de que o País caminharia em direção à elaboração de uma nova Constituição, na qual seria formalizada a ordem democrática.

Na economia também eram depositadas grandes expectativas no sentido de superar a crise que se abatia sobre o País desde o final da década de setenta.

Era quase consensual que o Brasil havia perdido o rumo do desenvolvimento. A inflação, girando em torno de 220% a.a., corroía o poder de compra dos assalariados, limitava a tomada de decisões de investimentos industriais e dificultava a criação de alianças políticas que pudessem sustentar uma política macroeconômica capaz de estabilizar definitivamente a economia. A dívida externa não parava de crescer e minava o poder de intervenção governamental em função de sua estatização, apesar dos elevados superávits na balança comercial alcançados em 1983 e 1984. Conseqüentemente, as taxas de juros não ficavam imunes por

toda esta instabilidade, atingindo patamares nominais e reais incompatíveis com a retomada de um crescimento econômico sustentável.

Face a este quadro, e como forma de dar substância à sua "campanha eleitoral", a candidatura Tancredo Neves organizou, em meados de 1984, a Comissão do Plano de Ação do Governo (COPAG). Não obstante o caráter conservador das alianças no processo de formação da chapa do PMDB, a COPAG era comandada pelas forças progressistas da grande articulação política da oposição, a exemplo do que Tancredo Neves havia feito nas eleições para governador de Minas Gerais em 1982.

A estratégia da COPAG foi de desenhar propostas, com base em diagnósticos da situação da economia brasileira, para que, caso a chapa de oposição ganhasse as "eleições", o novo Governo já tivesse condições de implementar, de pronto, uma política econômica de estabilização e, simultaneamente, de desenvolvimento. Para tanto, a COPAG abarcou temas como as reformas do sistema financeiro, das finanças públicas, da política industrial, da política científica e tecnológica, etc.

Todavia, também a exemplo do que havia feito após a vitória nas eleições de 1982, em Minas Gerais, Tancredo Neves deixou as propostas pré-eleitorais de lado, e escolheu um Ministério conservador para dirigir a economia. Exceção feita à SEPLAN, que, por sua vez, não tinha os instrumentos necessários para exercer maior influência sobre a política econômica, particularmente num quadro de alta instabilidade.

Como se sabe, no dia de sua posse como Presidente da Nova República, encerrando um ciclo de 21 anos de governo militar, Tancredo Neves foi acometido por uma grave doença que, posteriormente, acabou provocando sua morte. Esta fatalidade levou José Sarney a assumir o cargo máximo da nação.

A entrada de José Sarney na chapa vitoriosa, fez parte de uma grande costura política, conduzida pessoalmente por Tancredo Neves e Ulysses Guimarães, como forma de dividir o partido da situação e de demonstrar aos militares que o novo governo não os perseguiria. Afinal, José Sarney sempre esteve junto ao poder militar. Governador do Maranhão durante a ditadura, era o presidente do PDS até pouco antes das eleições indiretas e, como tal, havia comandado as forças políticas no Congresso Nacional que derrubaram o projeto de emenda constitucional de eleições diretas, em abril de 1984.

Evidentemente, estes aspectos solapavam a autoridade do novo Presidente, especialmente por encontrar um Ministério pronto e escolhido por Tancredo Neves através de negociações secretas, nas quais Sarney teve acesso restrito.

Essa breve digressão sobre os acontecimentos políticos pode parecer, à primeira vista, fora de propósito, mas como será analisado adiante, a partir dela ficará mais fácil entender o que aconteceu no Governo Sarney, em termos de política industrial.

3.2 - A POLÍTICA INDUSTRIAL NA NOVA REPÚBLICA^(*)

Com base no extenso documento da COPAG "Subsídios à Política Industrial", a SEPLAN, que tinha o Sr. João Sayad como ministro, lançou o I PND-NR (Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República) em novembro de 1985. O I PND-NR propôs, entre outras políticas públicas, uma política industrial para o País.

Paralelamente, e estranhamente, o Ministério da Indústria

^(*) As principais referências utilizadas nesta sub-seção foram: Carneiro, e Buainan, 1989; MIC, 1985; MIC, 1986, 1987 e 1988; SEPLAN, 1985 e 1986; Suzigan, 1986, 1987, 1988 (1) e 1988 (2).

e Comércio (MIC), cujo Ministro era o Sr. Roberto Gusmão, igualmente elaborou sua proposta de política industrial, também partindo dos estudos da COPAG, sob a denominação "A Política Industrial da Nova República", publicada em versão preliminar em agosto de 1985, e com a versão final em dezembro de 1985.

Por si só, essa duplicação de esforços sinalizava, já no início do Governo, uma forte disputa de poder entre o MIC e a SEPLAN, incompatível com a necessária autoridade e unidade que um governo, sobretudo num regime presidencialista, deve exercer e demonstrar.

E o mais incrível é que com exceção dos aspectos regionais e dos institucionais, nos quais se discutia o comando da política industrial, as duas propostas são bastante semelhantes, como bem demonstrou Suzigan (1986). O que parece estar por trás do lançamento de várias propostas, na verdade, é a disputa pelo comando da execução da política industrial.

Em 1986, os dois ministérios insistiam em divulgar "novas" propostas de estratégias industriais: a do MIC, uma versão mais detalhada de sua primeira proposta, em julho, e da SEPLAN, um documento intitulado "Plano de Metas 1986/1989", apresentado também em julho. Foi também finalizado neste mesmo mês, um relatório sobre política industrial elaborado por um grupo interministerial, no qual se sustentou o Plano de Metas da SEPLAN, em seu capítulo sobre política industrial e tecnológica. Finalmente, em fevereiro de 1987, o MIC publicou a quarta, e, esperava-se, definitiva versão de sua proposta de política industrial.

Em suma, dois anos já haviam se passado e a Nova República ainda discutia propostas de política industrial.

O MIC lançou, em 1988, a "Nova Política Industrial" (NPI), que por ser relativamente inovadora, de fato, será

vista em separado. Como o essencial de todas as propostas de política industrial, expostas pelo Governo entre 1985 e 1987, é muito parecido, será feita em seguida uma síntese das mesmas, utilizando-se citações do I PND-NR, pois foi o que conseguiu descrever melhor o espírito das diversas propostas^(*). Quanto à análise e às diferenças das diversas propostas, as mesmas serão feitas posteriormente.

- "OBJETIVOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL

A política industrial será orientada em função de duas diretrizes principais: preservação e fortalecimento do parque industrial existente, com a retomada sustentada do crescimento do setor e conformação gradativa de novo padrão de industrialização pela incorporação intensiva do progresso técnico.

(...) Os principais objetivos associados a essas diretrizes são mencionados a seguir.

a) Conformação de um novo padrão de industrialização, visando:

- aumentar a capacidade de abastecimento e o poder competitivo, via redução de custos, nos mercados interno e externo, respectivamente, através da incorporação intensiva do progresso tecnológico;

- ampliar a capacidade tecnológica do país, especialmente da empresa privada nacional;

- orientar a produção para o atendimento das necessidades básicas da população;

- descentralizar regionalmente a capacidade produtiva.

b) Preservação e fortalecimento do parque industrial, objetivando:

- aproveitar o potencial representado pela capacidade ociosa existente, aumentando o emprego e a produção na indústria, com base na reativação da economia como um todo;

- ajustar a capacidade produtiva para atender às necessidades de retomada do crescimento, mediante correção de desequilíbrios setoriais, debilidades financeiras, tecnológicas e organizacional das empresas e realização de investimentos complementares;

(*) O autor pede desculpas pelo excessivo tamanho do conjunto das citações, mas acredita na sua necessidade para uma melhor compreensão do leitor da análise da política industrial feita por este trabalho.

- ampliar as exportações de produtos industriais, com vistas à geração de divisas e à ocupação da capacidade instalada, especialmente em segmentos produtivos de bens de consumo duráveis e bens de capital.

ESTRATÉGIA INDUSTRIAL

O grau de complexidade, a integração alcançada pela estrutura industrial, sua relativa maturidade tecnológica e projeção no mercado internacional exigem definição de uma estratégia global para a indústria brasileira. Não se trata mais de adotar apenas políticas protecionistas, ou de incentivar investimentos em setores específicos.

(...) A partir de agora, o dinamismo do processo de industrialização será induzido por dois elementos principais: o aumento da eficiência do sistema industrial como um todo, como decorrência da incorporação intensiva do progresso, tomando por referência padrões internacionais de competitividade, e a expansão da demanda interna pela recuperação do salário real.

(...) para permitir desenvolvimento mais equilibrado, cabe especial destaque ao fortalecimento das empresas de menor porte, enfatizando o papel que podem desempenhar no novo padrão de crescimento industrial, que se deseja mais harmônico.

(...) No que se refere à atuação dos agentes econômicos na formação do novo padrão industrial, a empresa nacional deverá ser o elemento dinâmico e central. Mas a empresa estrangeira também deverá dar contribuição expressiva particularmente no acesso à tecnologia fora do alcance da empresa nacional.

Conformação do novo padrão de industrialização

- desenvolvimento das atividades produtivas no campo da informática e microeletrônica, da química fina e da mecânica de precisão;

- modernização da indústria, inclusive através da informática, destacando-se os setores que utilizam processos contínuos de produção - em especial o siderúrgico e químico - e as indústrias de bens de consumo de uso difundido;

- capacitação tecnológica do setor de bens de capital, especialmente na área de engenharia de produto, pela incorporação de novos componentes em produtos já existentes e pelo desenvolvimento de novos produtos;

- desenvolvimento de atividades nas quais o país possui

vantagens comparativas em termos de recursos naturais e energéticos, tais como siderurgia, papel e celulose, metais não-ferrosos (alumínio, estanho e outros) e álcool;

- desenvolvimento da capacitação tecnológica nacional, particulamente nos setores de ponta - microeletrônica, biotecnologia e novos materiais;

- aumento do grau de integração inter e intra-setorial dos parques industriais das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul.

Preservação e fortalecimento do parque industrial

A retomada dos investimentos é fundamental para reduzir a ociosidade no setor de bens de capital e permitir ajustamentos requeridos pelo crescimento da produção.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÔMICA

(...) Embora o papel principal nesta nova etapa do crescimento industrial caiba ao setor privado, é importante reconhecer que o investimento estatal exerce função fundamental inclusive como sinalizador para a iniciativa privada.

(...) No que se refere à política de importação, reconhece-se que o sistema tarifário perdeu parcialmente sua função prática, face ao uso crescente de mecanismos não-tarifários de controle de importações.

(...) Duas orientações, contudo, são necessárias a essa reforma (da política de importações): primeiro, só realizá-la após atenuada a forte restrição externa (...); segundo, negociar as reduções de tarifas, caso a caso, com os parceiros comerciais (...)

Continuar-se-á assim, no curto prazo, com uma política seletiva que, embora evitando importações desnecessárias, permita o abastecimento dos produtos sem similar nacional, necessário à retomada do crescimento.

A política de exportação procurará dar continuidade ao crescimento das vendas de manufaturados e à sua diversificação geográfica (...)

O sistema de financiamento do setor industrial, especialmente no que se refere a investimento, deve ser reformulado e dinamizado (...)

(...) A política de financiamento deve evitar fórmulas de subsídio generalizado à formação do capital industrial (...)

(...) às políticas regionais de industrialização, que deverão ser compatíveis com as políticas a nível

nacional(...)

(...) apoio às pequenas e médias empresas (...) é fundamental que, na nova estratégia de crescimento, elas contem com estímulos necessários para se modernizarem.

(...) Quanto à política tecnológica, o objetivo será ampliar o esforço nacional no domínio da tecnologia, na elevação da produtividade e na melhoria da qualidade dos bens e serviços industriais (...)

(...) A articulação das políticas industriais e agrícolas deverá reforçar a integração entre os dois setores (...)

ASPECTOS INSTITUCIONAIS

A implementação dessa política industrial exigirá amplo reordenamento dos órgãos públicos responsáveis por sua formulação, execução, controle e avaliação. Isso juntamente com uma clara definição sobre a autoridade responsável pela formulação da política industrial no país, permitirá a eliminação de conflitos e superposição entre os diferentes instrumentos, garantindo sua convergência para as prioridades estabelecidas.

Serão também redefinidos, de maneira geral, os mecanismos institucionais e financeiros de atuação governamental no setor industrial. Tais mecanismos, criados para intervir na fase de substituição de importações e nos subsídios à formação de capital, são inadequados à fase em que se objetiva crescimento industrial fundamentado principalmente na incorporação e difusão do progresso técnico e no aumento da produtividade" (SEPLAN, 1985, págs. 133-158).

Em seguida, o I PND-NR apresenta a ação setorial, na qual analisa e propõe políticas para todos os setores e seus segmentos mais importantes - com exceção do bens de consumo duráveis, a exemplo do II PND -, correspondendo, para cada setor, o que foi pensado para a política como um todo.

A respeito das diferenças entre as propostas do MIC (dezembro de 1985) e a da SEPLAN, destacam-se o maior detalhamento do MIC em relação aos aspectos regionais e institucionais. No caso da política regional, o MIC permanecia acreditando na potencialidade da Zona Franca de Manaus enquanto polo industrial integrado, pois indicava a "necessidade de expansão, diversificação e verticalização a

nível regional das atividades industriais da Zona Franca de Manaus" através das "indústrias eletro-eletrônicas (inclusive informática), relojoeira e ótica" (MIC, 1985, pág. 48).

Quanto à face institucional, o MIC sugeria a transformação do CDI em Conselho Nacional de Política Industrial (CNPI) que ficaria como órgão superior de formulação, orientação e coordenação da política industrial do País. Este seria presidido pelo ministro do MIC e composto pelos ministros da SEPLAN, da Fazenda, de Minas e Energia, do Interior, da Ciência e Tecnologia, do Trabalho, e das Comunicações; mais os presidentes da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI); e seis representantes da sociedade civil especialistas em indústria, designados pelo Presidente da República e indicados pelo MIC.

A BEFIEX passaria a funcionar junto à Secretaria Executiva do CNPI. Ainda seriam extintos o Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia (CONSIDER) e a Comissão Nacional da Indústria da Construção Civil (CNICC), que seriam incorporados pelas Câmaras Setoriais do CNPI. Aliás, estas seriam as modificações nas Câmaras em relação à estrutura anterior do CDI. A Câmara VII, de material bélico, não foi tratada no projeto.

No que toca ainda à questão institucional, a demora da implementação de uma política industrial indica, claramente, que faltou vontade e/ou decisão política do Governo. Neste sentido, a proposta do MIC em tomar para si a responsabilidade pela formulação e coordenação da política, mesmo que exitosa, seria inócua, pois não teria autoridade e os instrumentos adequados para executá-la. Em razão de muitas das medidas a serem tomadas dependerem de outros Ministérios, que, sem o comando da Presidência, somente concordariam se considerassem as mesmas de acordo com seus

próprios objetivos.

Quanto à Zona Franca de Manaus, a idéia de sua manutenção enquanto polo industrial produtor de bens eletro-eletrônicos, de informática e óticos era assustadora. Todas eram indústrias que exigem alta tecnologia e mão-de-obra qualificada e, portanto precisavam de uma infra-estrutura científico-tecnológica e educacional muito bem organizada, que certamente não era o forte da Amazônia. Além disso, a rede de transportes bastante precária elevava muito os custos de produção.

E mais, um setor, profundamente estratégico para a indústria e para toda a economia, não poderia ser objeto de uma política regional radical, como era o caso da instalação do complexo eletrônico na Amazônia, e sim de política nacional. As políticas regional e industrial podem e devem se harmonizar, mas não nesses termos, prejudicando o País como um todo.

Apesar de tudo, caminhando através de medidas pontuais, lá se instalou parte expressiva dessas indústrias, somente possível pelo fornecimento maciço de incentivos fiscais e pela elevada importação de componentes. Resultado: o Brasil foi abrindo mão, paulatinamente, de possuir uma indústria eletro-eletrônica, a não ser que se considere a montagem de seus produtos com componentes importados como tal.

Analisando as propostas percebe-se a desconexão delas com o que estava acontecendo no mundo. Não obstante o reconhecimento do esgotamento do modelo de substituição de importações, elas não conseguiriam superar, mesmo que postas em prática, sua vigência. Por trás de suas linhas de argumentação e de proposições estava implícita a visão de que os fundamentos do modelo brasileiro de substituição de importações eram circunscritos apenas a produzir tudo internamente, quando, na verdade, constituíam-se de muito mais do que isso.

Assim, partia-se do diagnóstico de que o parque industrial nacional estava completo e integrado, não tendo grandes novos setores a serem implantados, apesar de defasado tecnologicamente e exageradamente internalizado. A conclusão foi que o principal objetivo da política industrial seria o de estimular o progresso técnico e elevar a abertura da economia. Naturalmente, tudo isso era verdade, mas talvez fosse a famosa "meia verdade".

Do modelo brasileiro de substituição de importações, não se buscava superar:

- o fechamento da economia às importações, sem qualquer critério de seletividade, a não ser do programa BEFIEX e a inexistência de similar nacional;

- a estrutura de incentivos e benefícios fiscais baseada na implantação, expansão e modernização de fábricas sem qualquer contrapartida por parte das empresas em termos, por exemplo, de investimentos em P&D ou exportações;

- a pulverização da oferta e verticalização das empresas, principalmente no setor de bens de capital;

- o pequeno tamanho das grandes empresas nacionais vis-à-vis ao ambiente internacional;

- a característica das grandes empresas brasileiras, de continuarem sendo não somente propriedades familiares, mas também administradas em família;

- a separação entre o sistema financeiro e o sistema produtivo, especialmente na propriedade dos ativos, não ensejando a formação de grandes conglomerados;

- o fato das empresas nacionais não apresentarem qualquer tendência à multinacionalização - em 1990, mais de 40% do comércio exterior americano era derivado de trocas intra-grupos (Laubier, 1993);

- a estratégia da maior parte das médias e grandes firmas de ter como horizonte a dinâmica do mercado nacional e não a do mercado mundial;
- a baixa sinergia existente entre as empresas fornecedoras e as clientes;
- o tratamento tradicional dado às relações capital-trabalho e à gestão das empresas;
- a pouca importância dada à competitividade sistêmica, fundamental numa economia globalizada;
- a visão da educação, da saúde e da previdência sobretudo enquanto questão social, descolada, portanto, da face econômica das mesmas.

As propostas de política industrial, para levar o desenvolvimento tecnológico para dentro das empresas, para modernizá-las e aumentar suas exportações, mesmo se tivessem sido objeto de tentativa de execução, dificilmente teriam sucesso, sem uma concomitante série de mudanças na estrutura empresarial. Pois, sem as empresas estarem capacitadas para cumprir o papel proposto pela política industrial, não há como efetivar os objetivos desta última.

Após a divulgação de diversas proposições de política industrial, entre 1985 e 1987, sem que nenhuma fosse efetivada, o Governo lançou a NPI em 1988. Com efeito, enquanto as propostas anteriores não passavam de variações sobre o mesmo tema, a NPI pode ser considerada um projeto que realmente continha algumas inovações. No entanto, entre a proposta inicial e a regulamentação final da NPI ocorreram alterações que acabaram por desvirtuar seus princípios. Os principais pontos da proposta original foram os seguintes:

I - Apesar de não colocar explicitamente o conceito nem de desenvolvê-lo com a profundidade necessária, uma de suas idéias era a de que a capacidade de concorrência de um país

depende de sua competitividade sistêmica, isto é, do conjunto de fatores externos às empresas que atingem sua produtividade e seus custos.

Assim, partiu-se de uma avaliação correta de que a infraestrutura econômica e tecnológica, o sistema de financiamento, os recursos humanos, etc, têm muita influência sobre a competitividade. E mais, assinalava a importância das relações entre as empresas de uma mesma cadeia produtiva. Ou seja, a composição de um encadeamento sinérgico entre fornecedores e clientes seria vital para a competitividade de cada produto específico das firmas.

Neste sentido, a concessão de incentivos fiscais deveria se basear na análise dos ganhos que os projetos individuais acarretariam sobre o complexo industrial, em que estivessem inseridos, e não simplesmente sobre sua viabilidade, vista de forma isolada. Esta linha de intervenção governamental foi chamada de Programas Setoriais Integrados (PSI), que buscava, em última instância, aumentar a produtividade e a qualidade de um complexo industrial como um todo, baratear os custos dos bens de capital, dos bens intermediários e das matérias-primas, através, inclusive, da redução do IPI e das tarifas aduaneiras e da depreciação acelerada;

II - Renegava a forma de acesso ao progresso tecnológico que marcou o modelo de substituição de importações, meramente comprando tecnologias produzidas no exterior através de pacotes de "know-how" ou de bens de capital, sem o correspondente aprendizado interno. Para fugir deste círculo vicioso, propôs a constituição dos Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI), que diminuía as alíquotas de importação para os bens que fizessem parte das atividades de P&D das empresas e permitia a dedução das despesas correntes com desenvolvimento tecnológico em até 8% do imposto de renda;

III - Entendia que o controle administrativo das

importações limitava a concorrência no mercado interno e burocratizava a compra de bens produzidos no exterior que fossem importantes para o aumento da competitividade nacional, de forma incompatível com a agilidade necessária para a execução das decisões de investimentos das empresas e da produção corrente.

Para superar este problema, procurava recuperar o papel das tarifas de importação, enquanto instrumento de política industrial, reduzindo suas alíquotas nominais e eliminando o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante, a Taxa de Melhoramentos dos Portos e o IOF sobre as importações. Diga-se de passagem que, historicamente, as tarifas aduaneiras pouco tinham funcionado, porquanto os bens importados eram, eram em sua maior parte, objeto de isenção ou alta redução tarifária;

IV - Pretendia colocar o CDI como o órgão central de elaboração e condução da política industrial, composto pelos Ministros do MIC (presidente), da Fazenda, da SEPLAN, do MCT e do Interior. Sua secretaria executiva passou a se denominar Secretaria Especial de Desenvolvimento Industrial, contando com quatro grupos setoriais (integrados por técnicos do governo); câmaras setoriais para cuidar dos PSIs (integrado por representantes do governo e de empresas privadas); comissões interministeriais para compatibilizar a política industrial com as demais políticas públicas; e uma comissão consultiva para assessorar na formulação e execução da política industrial como um todo (integrado por cinco representantes da indústria).

Além destas proposições, a NPI ampliava a cobertura do BEFLEX, reduzia a burocracia para as exportações, aumentava os benefícios fiscais concedidos pelo CDI para a depreciação acelerada de bens de capital nacionais e a importação, retomando, assim, alguns instrumentos que lhe haviam sido retirados em 1979.

Contudo, a implementação concreta da NPI foi muito diferente do que almejavam suas idéias originais, demonstrando, na prática, que ela foi mais uma iniciativa de segmentos da burocracia em busca de uma política industrial mais moderna para o País, do que propriamente uma decisão de Governo.

O que aconteceu, de fato, foi a manutenção da forma de intervenção do Estado, somada à possibilidade de concessão de novos incentivos fiscais. Por exemplo, permaneceu, em grande medida, o controle administrativo das importações pela CACEX e a liberdade da CPA em fixar tarifas aduaneiras. As alíquotas aduaneiras ficaram acima do previsto. O CDI conseguiu elevar o seu poder discricionário de concessão de benefícios fiscais. O Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante e a Taxa de Melhoramentos dos Portos foram conservadas.

Ademais, em 1989, um dos aspectos mais positivos da NPI, o estímulo às atividades de P&D, foi cancelado pelo Governo em nome da austeridade fiscal, não obstante o seu efeito prático, em sua curta existência, ter sido menor do que se esperava. A legislação vigente aceitava que 10% do imposto de renda devido fosse deduzido, por conta de despesas com alimentação e vale-transporte dos empregados, etc. Os incentivos à P&D não podiam ultrapassar o limite de 8% do imposto de renda a ser pago e tinham de ficar dentro do abatimento dos 10% já permitidos. Como as empresas, geralmente, já aproveitavam desta linha de dedução, particularmente aquelas que investiam em tecnologia, o PDTI pouco representou em termos de progresso técnico (Suzigan, 1988). Não se pode descartar que isso também foi em função de sua breve vida.

Se a execução da NPI já demonstrava que o poder de pressão de segmentos da burocracia e da iniciativa privada afetados pela proposta original era grande e a segurança da

Presidência em relação à tomada de decisões era pequena, o mais grave estava ainda para acontecer.

No bojo das discussões da NPI, aproveitou-se a ocasião para, no início sorrateiramente, para em seguida abertamente, institucionalizar a proposta de estabelecimento de Zonas de Processamento para Exportações (ZPEs). O seu absurdo é bem sintetizado por Suzigan (1988): "...anacronismo face às tendências internacionais de reestruturação industrial; impropriedade num país com estrutura industrial integrada, grande mercado interno e presença já marcante no mercado mundial como é o caso do Brasil; ineficiência como instrumento de desenvolvimento tecnológico, de redução dos desequilíbrios regionais e de absorção de mão-de-obra...".

Seus defensores, espertamente, situaram o debate como sendo entre o sul desenvolvido (a maioria dos industriais da região sudeste e sul eram contrários às ZPEs), querendo se manter enquanto a região de progresso do País, e o norte/nordeste subdesenvolvido, buscando superar sua pobreza histórica. A despeito de razões técnicas que mostravam a inoportunidade das ZPEs, a Presidência da República instituiu-as por decreto-lei, em julho de 1988.

Por conseguinte, a política industrial no Governo Sarney foi bastante curiosa. Ao contrário do governo antecedente, no qual foi praticamente abandonada e esquecida, no período de 1985 a 1989, a política industrial foi tema constante de debate, mas quando de sua efetivação, em 1988, através da NPI, foi desvirtuada em relação às propostas iniciais. Explica-se sua permanência enquanto objeto intenso de discussão pela presença de forças políticas e de segmentos da burocracia dentro do Governo, que acreditavam na importância da política industrial como elemento fundamental de desenvolvimento econômico.

Por outro lado, entende-se a demora de sua execução e de

seu conservadorismo, por ocasião da sua concretização, pelo que significou o Governo Sarney, isto é, uma composição de ideologias e forças políticas divergentes, mas sem hegemonia de nenhuma dessas, pelo menos até meados de 1988.

Além disso, é preciso lembrar que, sobretudo em virtude do regime político ser presidencialista, o Plano de Metas do Governo Kubstschek e o II PND foram políticas industriais implementadas com sucesso pelo Brasil - ainda que possam ser objeto de várias críticas -, em parte por terem sido bancadas pela Presidência da República.

Entre 1985 e 1989, ao contrário, o despreparo da Presidência da República e de muitas das forças políticas que o apoiavam em tratar a economia brasileira enquanto industrializada e integrante de uma economia mundial em plena reestruturação fixava, por si só, claros limites à política industrial. A Presidência deu espaço e fortaleceu ainda mais o atraso^(*), ao fazer coro com o conservadorismo e os interesses menores, ao realizar troca de favores às custas do erário público, ao manter os privilégios estabelecidos, principalmente no final dos trabalhos da Assembléia Constituinte na busca do mandato de cinco anos.

Um dos melhores exemplos dessas colocações é a distância do projeto à execução da NPI. Estas questões, sem dúvida, foram algumas das razões importantes que resultaram no divórcio entre as esperanças em torno da Nova República e no que de fato ela representou.

(*) A máxima do Deputado Roberto Cardoso Alves, ministro do MIC em 1988/89, é "dando que se recebe", expressa fielmente este comportamento político.

3.2.1 - A POLÍTICA NACIONAL DE INFORMÁTICA^(*)

Rigorosamente, a única política industrial setorial executada durante a década de oitenta foi a da indústria de informática. Esta abarca os segmentos de processamento de dados, microeletrônica, software, teleinformática, automação industrial e instrumentação digital.

Significativamente, ela tornou-se objeto de apaixonados debates entre os propositores do uso vigoroso de instrumentos de política industrial, como reserva de mercado, índice de nacionalização, incentivos fiscais, etc, e os defensores da exposição deste setor à concorrência internacional (protegido apenas por tarifas aduaneiras). Talvez em razão de sua exclusividade enquanto única política industrial setorial executada, a controvérsia sobre a Política Nacional de Informática (PNI) expressava diferentes concepções de qual política industrial o País deveria adotar no lugar do modelo de substituição de importações.

Contudo, as origens da PNI remontam ao início da década de setenta, quando segmentos da burocracia pública, civil e militar (particularmente a Marinha), perceberam a crescente importância do setor no desenvolvimento econômico e no poder das Forças Armadas. Em 1972, foi criada a Comissão de Coordenação de Processamento Eletrônico (CAPRE), encarregada de elaborar e implementar a política do setor. Já em 1974, foi constituída a primeira empresa nacional de produção de computadores, a Cobra. Preliminarmente idealizada no modelo tripartite (divisão na propriedade entre o Estado, empresa privada nacional e empresa estrangeira), na prática funcionou sempre como firma estatal.

Na época, as principais metas da PNI consistiam em

(*) As principais referências utilizadas nesta sub-seção foram: Baptista, et al, 1990; Erber, 1993; Fajnzylber, 1993; NEIT/IE/UNICAMP, 1989; Porto, Coord, 1990; Possas, Coord.,1994.

internalizar a produção de equipamentos de informática e o desenvolvimento tecnológico. Reconhecendo a incapacidade de competir com os fabricantes de computadores de grande porte internacionais, pelo menos a curto e médio prazos, mas também em função da IBM e da Burroughs já estarem estabelecidas no País, a PNI visava, inicialmente, o mercado de micro e mini computadores e seus periféricos e o de equipamentos de transcrição e transmissão de dados. Embasava a escolha destes segmentos o fato de se vislumbrar a importância dos mesmos no futuro próximo.

Diversamente da forma como o modelo de substituição de importações foi implementado na maioria dos setores industriais, na informática não se procurou apenas a produção local, mas também o seu domínio por empresas nacionais, ao menos nos segmentos assinalados acima, e o progresso técnico endógeno. Ela também procurou se antecipar, tentando se desenvolver antes que houvesse demanda desses produtos e, portanto, por importações.

Neste sentido, em 1977, foram escolhidas três firmas nacionais para montagem de fábricas de minicomputadores, a partir de um processo de concorrência pública. Para sua viabilidade econômica foram concedidos incentivos fiscais, créditos com baixo custo, reserva de mercado, controle das importações e exclusividade das compras governamentais. Com o objetivo de incentivar o progresso técnico endógeno passou-se a controlar também a importação de tecnologia.

Em seguida, no entanto, a CAPRE passou a estimular a pulverização da oferta, através da concessão dos mesmos incentivos a outras empresas que se habilitassem a participar do setor. De fato, diversas firmas foram paulatinamente entrando no setor, pois o mercado de informática já era considerado o mais promissor de toda a indústria, percepção que se revelou totalmente verdadeira na década de oitenta, com centenas de empresas operando na

área.

Em 1979, após a posse do General Figueiredo, aconteceu importante reforma institucional no setor. O Governo assumindo publicamente uma de suas motivações principais para o desenvolvimento da informática no Brasil, extinguiu a CAPRE e colocou em seu lugar a Secretaria Especial de Informática (SEI), subordinando-a ao Conselho de Segurança Nacional, controlado pelos militares.

Com o intuito de desenvolver a pesquisa científica e tecnológica da área foi criado, em 1982, o Centro Tecnológico para Informática (CTI), em Campinas. Nessa mesma cidade, o CPqD, centro de pesquisa da TELEBRÁS, também contribuiu na área de pesquisa do setor, através da teleinformática. A intenção era organizar um polo tecnológico para a informática, aproveitando a estrutura da UNICAMP e as características do município, à exemplo do que estava ocorrendo em outros países. Até então, o desenvolvimento tecnológico do setor estava centrado na COPPE-UFRJ, na PUC-RJ e na USP. As duas últimas chegaram a fazer o projeto de um computador, mais tarde industrializado pela Cobra.

Finalmente, em 1984, foi formalizado pelo Poder Legislativo o conjunto de regras da Política Industrial de Informática, a famosa "Lei da Informática", com prazo de duração de oito anos, que já vinha sendo posto parcialmente em prática pelo Governo através de decretos-lei. Todavia, sua regulamentação somente veio em 1986, com a promulgação pelo Congresso do I Plano Nacional de Informática e Automação. Esta se deu sob intensas discussões, principalmente entre o Ministério das Comunicações - querendo ter sua própria política para o segmento de teleinformática, com a intenção de burlar a "Lei de Informática" - e o Ministério da Ciência e Tecnologia - defendendo a integração e subordinação de todos sementos

afins à "Lei de Informática".

Desde 1984, porém, mudanças na PNI já vinham ocorrendo. Além de ter se tornado mais rígido o critério do que era uma empresa nacional para fins de licenciamento de produção, alterou-se a organização institucional do setor. Dividiu-se as funções normativas das executivas: o recém-criado Conselho Nacional de Informática e Automação (CONIN), formado por diversos Ministros de Estado ligados ao Setor, exerceria as primeiras e a SEI as últimas. A SEI também deixou de ser subordinada ao Conselho de Segurança Nacional, tornando-se órgão do CONIN^(*). Também foram estabelecidos os incentivos tributários e financeiros para o desenvolvimento do setor.

No que toca aos *softwares*, a sua regulamentação somente se deu em 1987, estabelecendo regras de defesa dos direitos autorais. Sua importação continuou sujeita a não existência de similar nacional. Entretanto, o exame de similaridade do pedido de compra no exterior de programas de computador teria de ser feito em 120 dias após o pedido de importação, sob pena de, automaticamente, ser concedida a autorização de importação.

O objetivo desta norma foi o de evitar a utilização da burocracia como forma de criar barreiras não-tarifárias para a importação de *softwares*. Realmente este objetivo foi logrado, pois "apenas 1,1% das solicitações de registros de software estrangeiro para comercialização local foi negado por haver similar nacional" (Porto, Coord., 1990, pág. 33). Evidentemente, isso foi consequência do frágil desenvolvimento deste segmento no País. Era bem menos arriscado e mais barato importar do que produzir internamente. Além do mais, com a regulamentação dos direitos autorais os revendedores tinham representação

(*) Na prática, porém, a política da área continuou sendo desenhada pela SEI, à medida que esta detinha o poder do conhecimento e da execução.

exclusiva das importações de *softwares*, podendo usar desse monopólio para auferir altos lucros.

Em relação às empresas estrangeiras produtoras de computadores de grande porte, se, de um lado, não puderam participar dos segmentos reservados às empresas nacionais, tendencialmente os mais dinâmicos, por outro, elas foram beneficiadas com a proteção do mercado desde que produzissem internamente os equipamentos. Podiam importar componentes não produzidos no País, tendo, em contrapartida, compromisso de metas de exportação.

Do mesmo modo que a PNI, a avaliação e a análise de seus resultados também suscitaram polêmica. Em valores, o faturamento bruto das empresas no segmento de processamento de dados cresceu, entre 1980 e 1990, mais de 18% a.a., enquanto o total do setor de informática registrou cerca de 24% a.a. (Possas, Coord., 1994). Em 1980, o faturamento era de US\$ 860 milhões para o processamento de dados, sendo o mesmo para o total da informática. Já em 1989, o faturamento do segmento de processamento de dados atingiu US\$ 4.337 milhões e do setor de informática US\$ 7.163 milhões (Baptista, M. et al., 1990).

Em 1980, o conceito do setor restringia-se ao processamento de dados. Somente em 1984, os segmentos de automação industrial, instrumentação digital, teleinformática, programas de computador e microeletrônica foram incorporados.

Entre os novos segmentos que passaram a participar do setor em 1984, o de teleinformática tornou-se o mais significativo, alcançando 19,5% do mercado, com o de processamento de dados ficando com 60,5%, em 1989 (Possas, Coord., 1994). No segmento de processamento de dados, as empresas brasileiras de capital nacional detinham 53% do mercado, em 1989, contra 33% em 1980 (Possas, Coord., 1994).

Contudo, a participação das empresas nacionais nas exportações era mínima. No segmento de processamento de dados, elas alcançaram perto de US\$ 200 milhões em 1989, sendo que as empresas de capital estrangeiro foram responsáveis por 98,4% desse valor. As exportações corresponderam a menos de 5% do faturamento bruto do segmento e 9,8% e 0,1% do faturamento, das empresas estrangeiras e das nacionais, respectivamente (Possas, Coord., 1994).

As importações registradas oficialmente, ou seja, sem contabilizar as entradas ilegais, chegaram a US\$ 341 milhões, em 1989, divididas em partes iguais entre empresas de capital nacional e estrangeiro. Em relação ao faturamento, elas atingiram 7,9% do total, e 7,3% e 8,5% das empresas estrangeiras e das nacionais, respectivamente (Possas, Coord., 1994).

É importante observar que tanto as importações legais quanto as exportações praticamente permaneceram com os mesmos valores em toda a década (Possas, Coord., 1994).

Não obstante o baixo patamar de arrancada, as taxas de crescimento interno podem ser classificadas de notáveis, principalmente considerando a crise econômica brasileira e os efeitos do contrabando sobre o setor. Nos EUA, por exemplo, a taxa de crescimento real da produção da indústria de informática registrou, entre 1975 e 1990, 32% (Fajnzylber, 1993).

No entanto, os produtos oferecidos pelos segmentos do setor de informática, particularmente os dominados pelas empresas nacionais, foram objeto de severas críticas por parte de usuários em geral e dos setores industriais consumidores. Estas giravam, basicamente, em torno de três pontos: preço superior duas a três vezes aos praticados pelo mercado internacional; baixa qualidade e confiabilidade; e atraso na introdução das inovações *vis-à-vis* aos lançamentos

internacionais.

Para superar estes problemas os críticos propunham a abertura do mercado, utilizando-se apenas das tarifas aduaneiras como forma de defesa da indústria nacional. Argumentavam que dada a importância da informática na nova matriz industrial, seus produtos não podiam ser objeto de uma política impeditiva ao livre acesso de toda indústria aos bens finais e componentes importados, geralmente mais baratos, mais modernos e de melhor qualidade.

Embora o peso de cada crítica dependesse do segmento, de acordo com as características dos produtos de cada um, elas eram generalizadas. De qualquer maneira, em se tratando de bens cruciais para a incorporação do novo paradigma produtivo e tecnológico pelas empresas - seja indiretamente com a informática embarcada em máquinas, equipamentos, bens de consumo, etc, seja diretamente através dos produtos de informática - os reparos que se faziam aos produtos nacionais eram fatais.

As críticas de outros setores industriais à PNI foram também incitadas pelo receio de retaliações, por parte dos EUA, aos seus produtos exportados para o Brasil. Como se sabe, os EUA costumam buscar solidariedade nos países afetados por suas divergências comerciais/econômicas através da imposição de altas tarifas, ou mesmo proibição, a produtos que nada tem a ver com o problema em si.

Outros segmentos sociais como parcelas significativas das empresas nacionais de informática, dos militares, das lideranças sindicais, dos cientistas, da burocracia pública, dos políticos, etc, defendiam a execução da PNI, pelo menos até 1989, contra-argumentando que:

- os exemplos de sucesso de industrialização tardia utilizaram intensamente instrumentos de política industrial, como a proteção do mercado, o fechamento do mercado, em

alguns setores, às empresas estrangeiras, o controle da importação de tecnologia com o intuito de lograr progresso técnico endógeno, etc;

- ao contrário de diversos outros setores, onde o modelo de substituição de importações seguido pelo Brasil gerou desnacionalização e dependência tecnológica, a PNI contemplava instrumentos específicos para não se cair novamente nestes problemas;

- a entrada da economia nacional na era da III Revolução Industrial pressupunha a existência da indústria de informática no País;

- a dimensão econômica e as frentes de acumulação abertas pela indústria de informática eram fontes de desenvolvimento econômico que não podiam ser descartadas pelo País;

- não se reconhecia a defasagem tecnológica e a instabilidade da qualidade;

- o produto caro constituía-se o preço temporário a ser pago pela sociedade até o amadurecimento da indústria, além do que os "produtos de informática fabricados por subsidiárias de grandes empresas multinacionais e de produtos eletrônicos fabricados na Zona Franca de Manaus apresentavam diferenciais de preços semelhantes aos observados para as empresas nacionais de informática" (Porto, Coord., 1990, pág. 21);

- a falta de competitividade da indústria de informática era um problema comum aos demais setores da indústria nacional que exigiam aplicação de um pouco mais de tecnologia;

- ainda mais que outros setores industriais, a informática, pelas suas especificidades, sofria com a precariedade dos fatores de competitividade sistêmica (educação, sistema tributário, infra-estrutura tecnológica,

custo do crédito, etc).

Analisando os argumentos de ambos os lados, percebe-se que todos têm razão mas nenhum tem toda a razão, principalmente quanto à necessidade de melhoria na oferta dos produtos de informática e à proposta de se internalizar este setor como condição para o desenvolvimento do País. Também é verdade que países de industrialização tardia, que alcançaram o domínio da indústria de informática, utilizaram-se da proteção do mercado e do cerceamento à empresa estrangeira nas atividades do setor.

Diversas características do modelo brasileiro de substituição de importações foram mantidas, na prática, na constituição da indústria de informática no País. Embora, muitos de seus idealizadores declarassem que o modelo já tinha cumprido seu papel histórico e que, portanto, deveria ser implementado um novo padrão de desenvolvimento, atendendo os ditames da globalização da economia e da III Revolução Industrial (NEIT/IE/UNICAMP, 1989).

A execução da PNI demonstrou que, mesmo ultrapassado e sem a sustentação política do passado, o modelo brasileiro de substituição de importações permanecia prevalecendo. Aliás, continuava vigente para toda a indústria. A burocracia pública, incluindo militares, educada no antigo modelo, ainda detinha posições importantes dentro dos aparelhos de Estado. O empresariado industrial continuava agindo de acordo com o mesmo. Suas diretrizes históricas mantinham-se na ação do Congresso Nacional.

Mas, talvez o mais importante seja o fato de que não havia sido criada uma nova hegemonia política na sociedade após a decadência do poder militar, para modernizar o chamado Estado regulacionista ou mesmo para substituí-lo pelo modelo liberal. Deste modo, o modelo brasileiro de substituição de importações permanecia por inércia.

Entre as características do modelo brasileiro de substituição de importações que permaneceram na indústria de informática, impedindo-a de obter competitividade internacional, e, assim, superar as fronteiras do mercado nacional, destacavam-se:

- a grande preocupação com o produto final e pequena com engenharia de produção e administração fabril, problema agravado pela demasiada verticalização;

- a atuação restrita ao mercado interno;

- o elevadíssimo índice de nacionalização, importando apenas o essencial, quando claramente o mercado interno não apresentava economias de escala para a produção de diversos componentes, ou seja, não ocorreu seletividade do que seria produzido no País;

- as pequenas e médias empresas oferecendo produtos finais ao invés de atuar como fornecedoras especializadas de determinados componentes, em parceria com as grandes empresas, podendo assim lograr maiores economias de escala nos mesmos;

- as empresas líderes muito "verticalizadas" no processo produtivo e pouco "horizontais" no leque de produtos oferecidos, ao contrário de como estava se organizando a produção moderna de bens finais de massa e de *commodities*. Estas características já se encontravam presentes em parcela bastante expressiva da indústria de informática;

- a pulverização da oferta, em desarmonia com o tamanho do mercado e com que era a padrão usual na economia internacional.

Sobre a questão das empresas serem pouco horizontais e da pulverização da oferta (dois últimos pontos colocados acima), é necessário estender mais a discussão, na medida em que são muito importantes e muitas análises ainda não

concordam com essa interpretação, inclusive os trabalhos em que esta sub-seção está baseada.

A pesquisa mais recente de todas as que sustentam as colocações desta sub-seção (Possas, Coord., 1994), afirma: "...embora os índices de concentração calculados com base no faturamento de todas empresas produtoras de equipamentos de processamento dados sejam relativamente baixos, ao nível da cada segmento de mercado verifica-se que um número bastante reduzido de empresas é responsável por quase a totalidade das vendas, de modo que o espaço para a concentração é muito limitado, a menos que se opte por situações monopolistas. Por conseguinte, a causa primordial da insuficiência de escala relaciona-se, muito mais, ao mercado interno do que ao carácter excessivamente pulverizado da oferta local"(pág. 10); (...) "Em relação às empresas nacionais, pode-se dizer que o seu significativo grau de diversificação - tanto no sentido "vertical" quanto no "horizontal" (...) a excessiva diversificação das empresas nacionais durante o período de vigência da PNI (...)"(pág.21).

De fato, quando são analisadas as tabelas deste trabalho, constata-se que as três maiores empresas geralmente possuíam em torno de 80% de participação, por segmento de mercado, em 1988.

Em contrapartida, as três maiores empresas detinham apenas 27% do total mercado nacional da indústria de processamento de dados e as dez maiores, 58% e as empresas líderes por segmento não são as mesmas nos diversos segmentos (Baptista et al, 1990, pág 9 e seguintes).

Portanto, o jogo de umas tabelas contra as outras fundamenta a interpretação de que a oferta era pulverizada e as empresas pouco "horizontais". Empresas líderes em determinado segmento podiam até atuar em outros segmentos, mas não exerciam papel de liderança nestes últimos. Entende-se aqui, que as características da concentração e a de ser

"horizontal" para a indústria de informática seria a liderança em todos segmentos afins^(*).

Estes aspectos tornam-se ainda mais relevantes quando se compara o faturamento das maiores empresas estrangeiras com o das empresas nacionais. Em 1988, o faturamento da 16ª empresa no mercado mundial era comparável ao faturamento somado de todas empresas nacionais. Enquanto a empresa estrangeira do exemplo acima faturava US\$ 3.000 milhões, as duas maiores nacionais, pertencentes ao Grupo Bradesco e a Itautec, faturavam cerca de US\$ 140 milhões (Baptista et al, 1990, págs. 9 e seguintes).

Com esta diferença, como poderiam as firmas nacionais concorrer em custos de produção, economias de escala, tecnologia, marketing, etc? Por exemplo, supondo que as firmas citadas acima investissem 10% do faturamento em P&D, enquanto para a estrangeira corresponderia US\$ 300 milhões (mais que o dobro do faturamento das nacionais), para a empresa nacional seria US\$ 14 milhões.

Não foi à toa que as políticas governamentais da França, Inglaterra e Alemanha preferiram fortalecer uma única e grande empresa nacional. Tinham em vista as vantagens competitivas oriundas das economias de escala e de escopo, dos investimentos em P&D, da sinergia entre os diversos segmentos do setor, etc.

O confronto internacional das escalas de produção entre as fábricas de empresas líderes, nacionais e estrangeiras, igualmente aponta nesta direção. A produção das últimas é superior em mais de dez vezes. No caso de automação industrial, somente o mercado americano é cerca de 80 vezes maior (Baptista et al, 1990).

(*) A característica de ser horizontal é positiva ocorrendo numa mesma família de produtos e/ou quando a empresa holding tem uma estrutura organizacional e de gestão que permite atuar em diversas áreas sem perder competitividade, principalmente quando ocorrem ganhos sinérgicos.

A dimensão do mercado interno, pequeno para se atingir economias de escala eficientes, somente confirma o fato de que pouquíssimas indústrias da economia contemporânea podem sobreviver fora do mercado internacional.

Para corroborar esta afirmação é interessante comparar o Brasil com a Coréia do Sul. De acordo com o Relatório Anual sobre o Desenvolvimento Mundial de 1991, do Banco Mundial, o PIB do Brasil, em 1989, correspondia a US\$ 319 bilhões, a participação da indústria chegava a 43% (US\$ 137 bilhões) e da manufatura, considerada por esta Instituição a parte mais dinâmica do setor industrial, a 31% (US\$ 99 bilhões). O PIB da Coréia do Sul era de US\$ 211 bilhões, a participação da indústria chegava a 44% (US\$ 93 bilhões) e da manufatura 26% (US\$ 55 bilhões).

No entanto, a indústria de informática coreana alcançou sucesso e a do Brasil não. Os números são tão eloquentes que dispensam comentários a respeito de qual mercado interno seria mais dinâmico, mesmo levando em conta que a taxa de investimento na Coréia do Sul foi muito maior que a do Brasil, durante a década de oitenta. Algumas das razões do dinamismo da informática da Coréia encontram-se no alto grau de concentração e centralização do capital e no crescimento visando o mercado internacional, desde o início de sua implantação.

Não obstante os méritos e a correção dos objetivos da PNI, os meios não se mostraram adequados para, de fato, construir uma indústria de informática nacional competitiva internacionalmente, sobretudo em relação à carência de critérios mais rígidos pelo setor público na concessão de incentivos fiscais, créditos etc. Isso estimulou, no primeiro momento, e sancionou, em seguida, a constituição de uma estrutura empresarial incompatível com a globalização da economia e o novo paradigma produtivo e tecnológico. Para isso, contribuiu o fato da análise governamental ser feita

com base nos projetos e não na capacidade das empresas para atuar no setor e ao exagero nos índices de nacionalização, agravado, por exemplo, por não ter percebido qual produto era *commodity* e qual não era, o que implicaria em estratégias diferentes para cada segmento.

O resultado foi as empresas procurarem se verticalizar e atuar, mesmo sem exercer liderança, em todos segmentos, à medida que a perspectiva de lucro era bastante positiva, dentro de um mercado fechado e com altíssimas taxas de crescimento. Para as empresas, quanto mais elas abarcassem a cadeia produtiva da informática maior seria o lucro.

Não se pode deixar de mencionar, contudo, que tanto no Governo Figueiredo quanto no Sarney faltou a definição de uma visão estratégica para a informática. Com isso, não se conseguiu integrá-la às telecomunicações e à eletrônica de consumo, a microeletrônica ficou desamparada e, com o Ministério dividido em relação à PNI e a crise fiscal, os créditos dos bancos de fomento, os incentivos fiscais, as compras governamentais, etc, foram usados de forma instável.

Finalmente, é preciso lembrar o caráter ideológico da polémica sobre a indústria de informática, aliás, face natural em qualquer debate intenso e profundo a respeito de políticas públicas. Ademais, por trás da controvérsia em torno da PNI estava a disputa pela hegemonia sobre o modelo de política industrial que o País iria adotar, mais cedo ou mais tarde, em lugar do esgotado modelo de substituição de importações.

Na verdade, estava em jogo o modelo do Estado liberal versus o do chamado Estado regulacionista, na falta de melhores denominações.

3.2.2 - O SISTEMA BNDES NA DÉCADA DE OITENTA^(*)

As atividades do BNDES, durante a década de oitenta, refletem razoavelmente a turbulência sofrida pela economia no período. Ademais, ocorreram algumas mudanças na organização interna do Banco, em função do Governo ter alterado o perfil de seus objetivos.

Já em 1980, houve uma queda acentuada nos desembolsos totais de crédito, que de uma média de cerca de Cr\$ 6.900 bilhões (Cr\$ de dezembro de 1991, atualizados conforme variação do IGP-DI) entre 1978 e 1979, caiu para Cr\$ 5.308 bilhões. Em 1981 diminuiu ainda mais, atingindo Cr\$ \$ 4.210 bilhões (Tabelas 19 e 20, págs. 219 e 220). Em termos de média anual por Governo, os números foram os seguintes na década: 1980-84 = Cr\$ 5.356 bilhões; 1985-89 = Cr\$ 4.939 bilhões.

Os desembolsos para a indústria de transformação reduziram-se ainda mais, uma média em torno de Cr\$ 5.500 bilhões em 1978 e 1979, para Cr\$ 3.441 bilhões em 1980 e Cr\$ 2.710 bilhões em 1981. Os valores médios anuais por período foram de Cr\$ 3.052 bilhões entre 1980 e 1984 e de Cr\$ 2.630 bilhões entre 1985 e 1989.

Deve-se registrar que parte dos empréstimos à indústria, especialmente entre 1980 e 1985, foi destinado ao saneamento de empresas em dificuldades financeiras, com alto endividamento junto ao BNDES ou com participação acionária do BNDESPAR.

Apesar do Governo ter eliminado as dotações orçamentárias a partir de 1980, esta não foi a razão da redução dos desembolsos. Elas já vinham diminuindo seu peso desde 1974 - em 1979, significaram apenas 0,9% do orçamento -, quando os

^(*) As principais referências utilizadas nesta sub-seção foram: BDMG, 1992; BNDES, 1992; Prado, 1993.

recursos do PIS-PASEP passaram a ser administrados pelo Banco. Os fatores foram a própria recessão e a política macroeconômica, ao restringir a demanda por financiamentos por parte do setor industrial e ao limitar o crédito das instituições financeiras governamentais para evitar a expansão monetária, respectivamente.

A partir de 1982, os desembolsos totais e os aplicados na indústria de transformação voltaram a crescer, mas a retomada do movimento de crédito, contudo, foi muito mais devido ao patamar muito reduzido de aplicações em 1981, do que pelo aumento da demanda da indústria.

Ainda em 1982, como consequência da criação do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), cujos recursos foram encaminhados para sua gestão, o BNDE ganhou o "S". Deve-se observar que, entre 1985 e 1990, foi repassada parcela cada vez menor da arrecadação do FINSOCIAL. Em 1990, o repasse foi diretamente para os Ministérios.

Em julho deste mesmo ano, a EMBRAMEC, a FIBASE e a IBRASA foram fundidas numa única subsidiária, a BNDESPAR (BNDES Participações S.A.). Da mesma maneira que os empréstimos diretos à indústria de transformação, os investimentos destas subsidiárias também diminuíram. Enquanto a média de 1978 e 1979 foi de Cr\$ 653 bilhões, entre 1980 e 1984, ela foi de Cr\$ 486 bilhões e de Cr\$ 237 bilhões, entre 1985 e 1989, conforme apontam as Tabelas 25 e 26 (págs. 225 e 226).

A FINAME, por sua vez, acompanhou apenas parcialmente o movimento geral do Banco e das demais subsidiárias. De uma média de aplicações de Cr\$ 3.665 bilhões em 1978 e 1979, cai para Cr\$ 2.068 bilhões entre 1980 e 1984. Todavia, entre 1985 e 1989 a FINAME conseguiu reverter a tendência de queda dos créditos e dispendeu Cr\$ 2.215 bilhões em média, mas ainda num patamar muito abaixo da segunda metade dos anos setenta (Tabela 22, pág. 222).

Cabe ainda salientar que, a partir de 1984, o Fundo da Marinha Mercante (FMM) passou a ser administrado pelo Banco. O FMM teve um peso no seu orçamento, entre 1984 e 1989, de cerca de 14% a.a., em média.

Para o Banco, a gestão do FMM serviu para compensar a perda de acesso aos financiamentos externos a partir de 1981. Com exceção dos anos de 1982 e 1985, nos demais anos foi bastante baixa a captação de recursos externos, tendo sido nulo em 1986, 1988 e 1989 (BNDES, 1992).

Com a promulgação da nova Constituição, em 1988, o Fundo PIS-PASEP se transformou no Fundo de Amparo ao Trabalhador, com o objetivo de sustentar o Programa de Seguro-Desemprego e o abono salarial (14º salário) daqueles que ganhavam até dois salários mínimos por mês. Como decorrência, o Banco deixou de ter acesso integral aos recursos do mesmo. Para o orçamento do BNDES dirigiu-se apenas 40% da arrecadação do PIS-PASEP.

Outra linha de atuação assumida pelo BNDES na década de oitenta, foi a da privatização. Entre 1981 e 1984 o processo de privatização foi conduzido pela Comissão Especial de Desestatização (CED), composta por representantes da SEPLAN e dos Ministérios da Fazenda e da Desburocratização. Nesta fase foram privatizadas vinte empresas de pequeno e médio porte, sendo que mais da metade representaram reprivatizações (Prado, 1993).

No final de 1985, o Governo Sarney instituiu a Comissão Interministerial de Privatização, integrada pelos Ministros da Fazenda, da Desburocratização, do MIC e dos Ministérios a que estivessem subordinadas as empresas destinadas à venda. Com o objetivo de dinamizar o processo, o BNDES ficou encarregado de assessorar a Comissão, mas acabou por se engajar mais profundamente no processo de privatização, já que a maioria das dezenove vendas realizadas entre 1985 e 1989, foi de empresas controladas do BNDES/BNDESPAR.

Em março de 1988, foi criado o Programa Nacional de Desestatização, tendo o Conselho Federal de Desestatização como instituição coordenadora e o BNDES como agente operacional. Essas experiências levaram o Banco a ser escolhido como o gestor do processo de privatização da primeira metade dos anos noventa.

Um dos estímulos do BNDES a participar ativamente deste programa foi o prejuízo que o controle destas empresas estava representando para sua carteira. "No período 1982-85, de acordo com os dados do BNDES, 52% dos desembolsos efetuados pelo BNDESPAR foram aplicados em empresas controladas, com o objetivo de custear o funcionamento das mesmas, atendendo às necessidades de caixa para giro ou saneamento financeiro" (Prado, 1993, pág. 83). Com isso, o BNDESPAR, de acionista minoritário em muitas firmas, transformou-se em majoritário.

Por outro lado, o Governo justificou a queda das aplicações do Banco como resultado do esgotamento do modelo de substituição de importações. O raciocínio era que, como o parque industrial já tinha se instalado no início dos anos oitenta, o Banco deveria redirecionar suas estratégias no sentido de financiar menos os setores de bens de produção e o SPE e mais o setor privado, com o objetivo de sustentar a elevação da sua competitividade internacional.

Na verdade, não existe um parque industrial que possa ser considerado, ao longo do tempo, como instalado definitivamente. Ao contrário, o processo de acumulação exige, para sua continuidade, um aporte cada vez maior de recursos. É evidente, que logo após uma grande onda de investimentos seja natural o refreamento da demanda de crédito.

E o que se vê nos desembolsos do Banco, é que apenas em 1983 ocorreu uma reativação das aplicações, atingindo Cr\$ 6.282 bilhões, patamar semelhante ao da segunda metade dos

anos setenta. Nos demais anos da década de oitenta, ocorreu uma queda média de 20% em relação aos anos de 1978 e 1979. Em 1989 o Banco desembolsou apenas metade, ou seja, Cr\$ 3.066 bilhões!

Acrescenta-se ainda a indeterminação da política industrial em todo este período. O BNDES, por suas características de banco estatal de fomento, necessitava que o Governo estabelecesse as áreas prioritárias de desenvolvimento, nas quais houvesse um esquema conjunto e combinado de investimento entre o setor público e o privado. As indefinições quanto ao futuro dos lados público e privado, reforçadas pela crise econômica, obviamente refletiram-se no Banco. Com isso, o Banco passou a trabalhar mais com base em demandas pontuais, desguarnecendo, assim, sua face de impulsionador do desenvolvimento econômico e desorientando seu planejamento estratégico.

Se era realidade que o modelo estava esgotado, principalmente no que toca ao aspecto do padrão de financiamento, nada estava sendo posto no lugar.

O que aconteceu, foi a redução de fontes importantes de recursos do BNDES, como o PIS-PASEP e o crédito externo, em virtude da recessão e da dívida externa. Também o setor produtivo, em função da recessão com inflação, deixou de realizar investimentos de vulto. Agrega-se o fato de que o setor produtivo estatal encontrava-se sem capacidade financeira de continuar se endividando.

A alternativa de buscar recursos no mercado privado interno era inviável, porquanto a taxa de juros era incompatível para empréstimos objetivando investimentos produtivos. Por sua vez, a crise fiscal não permitia que o Governo repassasse novos recursos para que o Banco pudesse emprestar com baixas taxas de juros.

Finalmente, o BNDES, embora muitos de seus funcionários

percebessem a decadência do padrão de financiamento para-fiscal, não conseguiu propor novas formas de organização para a estrutura de financiamento de médio e longo prazos, nem aplicar as novas técnicas de engenharia financeira, já bastante difundidas nas nações industrializadas, e nem ao menos modernizar e racionalizar sua própria gestão, administrativa e técnica.

3.3 - A POLÍTICA CIENTÍFICA-TECNOLÓGICA^(*)

Do mesmo modo que nas demais políticas públicas, a política científica e tecnológica proposta para a Nova República estava imbuída de proposições de transformações no panorama do DCT do País. O objetivo, de acordo com o I PND-NR, era de se criar condições para superar os estrangulamentos históricos da área, o baixo grau do DCT endógeno, a distância nas relações entre as universidades e centros de pesquisa e as empresas, a pequena capacitação das empresas na P&D, etc.,.

Ao contrário da política industrial, o I PND-NR, no que toca ao DCT, aproveitou relativamente menos o documento da COPAG sobre política científica e tecnológica, talvez porque este último não tivesse conseguido situá-la no contexto da III Revolução Industrial. Lendo o texto da COPAG percebe-se que o mesmo poderia ter sido escrito perfeitamente, por exemplo, em 1975, na medida em que baseava-se em princípios genéricos do DCT. Isto não quer dizer que o I PND-NR tenha avançado muito em relação à COPAG.

Os dois documentos têm em comum a pouca reflexão do que estava acontecendo no mundo em termos de progresso técnico e

(*) As principais referências utilizadas nesta sub-seção foram: Bastos, 1994; IEDI, outubro/1992, janeiro/1993, abril/1993, outubro/1993, março/1994.

dos meios para alcançá-lo. Chama também a atenção o "desconhecimento" da educação, da básica à universitária, enquanto requisito para a incorporação pelo sistema produtivo do País da nova trajetória científica e tecnológica. Questão essa merecedora de cuidados especiais no cenário internacional, inclusive em países com grau de desenvolvimento semelhante ao do Brasil e anteriormente à III Revolução Industrial e à globalização da economia.

A Coréia do Sul, por exemplo, "entre meados dos cinqüenta e 1970, reduziu a analfabetismo de 78% para 11% e, na década de de oitenta já não existiam mais analfabetos. ...Na faixa de 15 a 19 anos, apenas 29% freqüentavam o 2º grau em 1970 e, em 1987, a freqüência era de 83%" (IEDI, janeiro/1992, pág 20). Nas escolas pós-secundárias e universidades 6% da população entre 20 e 24 anos estavam matriculados em 1965. Em 1989, este número saltou para 38% (Banco Mundial, 1992).

No Brasil, em 1989, 84% das crianças estavam matriculadas nas escolas primárias (Banco Mundial, 1992), mas apenas 20% dos que ingressavam terminavam o Iº grau em oito anos (IEDI, janeiro/1992). Em relação à taxa de escolarização do IIº grau, no Brasil alcançava-se 35% da população entre 15 e 19 anos, enquanto nos demais países da América Latina atingia-se 55%. Nas escolas pós-secundárias e universidades somente 11% da população estavam matriculados (Banco Mundial, 1992).

Obviamente, estas deficiências quantitativas do ensino básico ao universitário refletiam na área de pesquisa. Segundo Bastos (1994), documento do MCT (1991) aponta que o País possuía, em 1990, 400 pesquisadores por milhão de habitantes, enquanto a Coréia do Sul conta com 2 mil e o Japão com 6 mil. O número de estudantes coreanos de nível superior realizando cursos no exterior também superava, em muito, os índices brasileiros (IEDI, outubro/1993).

Todavia, não é apenas em termos de quantidade que o País estava atrasado. Vez por outra aparecem na imprensa

resultados de estudos comparativos internacionais enfatizando a baixa qualidade do ensino no Brasil - o próprio documento do MCT e o trabalho de Bastos (1994), citados acima, ressaltam este aspecto. Bastos ainda salienta que no Brasil ocorriam distorções entre o número de bolsas concedidas às áreas de ciências humanas e sociais e às áreas de ciências exatas, engenharia e informática, apresentando visível predomínio para as primeiras durante a década de oitenta.

Para a recorrência desses problemas na Nova República, contribuiu o fato da educação, no I PND-NR, ter continuado a ser tratada apenas como questão social. Ao desprezá-la como fator econômico, a política educacional não avançou em termos de conteúdo de ensino e de formas para se lograr a sua tão almejada universalização. Era como se pudesse ocorrer um DCT vigoroso sem a criação de uma base educacional adequada. Assim, ao não articulá-los, adiava-se a melhoria da capacidade científica e tecnológica do País.

Vale a pena lembrar mais uma vez o exemplo da Coréia do Sul: "O desenvolvimento dos recursos humanos, uma das grandes razões do estágio de amadurecimento tecnológico alcançado pela indústria do país, foi uma prioridade absoluta na estratégia de modernização da Coréia. Isso aparece claramente nos números do orçamento público: a participação dos gastos com educação no orçamento global passou de 2,5% em 1951, para mais de 22% nos anos 80. Contudo, apenas um terço dos gastos totais com educação proveio de fontes governamentais; a maior parte foi assumida pelo setor privado, refletindo o seu comprometimento com a educação da população" (IEDI, outubro/1993, pág. 12).

Certamente, a questão educacional constituiu-se, ao mesmo tempo, em uma das causas e em um dos efeitos da pouca atenção à ciência e tecnologia no País. Além do mais, pode-se questionar até que ponto as verbas tanto para a educação

quanto para ciência e tecnologia foram usadas eficientemente.

De qualquer maneira, a Nova República, aproveitando uma proposta da COPAG, deu logo no seu início um passo significativo na construção de um SNDCT mais eficiente, ao criar o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). Com isso, o DCT conseguia um tratamento político mais condizente com sua importância na sociedade contemporânea, particularmente quando, sabidamente, a área era tradicionalmente relegada a segundo plano no planejamento governamental e empresarial e carecia de um poder institucional mais forte.

Com efeito, entre 1980 e 1984, os gastos do Governo em C&T totalizaram US\$ 9.897 milhões, enquanto, entre 1985 e 1989, atingiram US\$ 13.945 milhões (superior em 41%). O setor produtivo também aumentou suas despesas na área: de US\$ 2.475 milhões para US\$ 3.494 milhões (superior em 41%). Como participação do PIB, os dispêndios nacionais em C&T elevaram-se de 0,64% entre 1981-84 (não entrou 1980, por ter sido um ano muito atípico), para em torno de 0,73% entre 1985-89 (Tabela 31, pág 231).

Sem dúvida, para a melhoria da performance dos gastos em C&T a informática contribuiu muito. De acordo com dados da SCT/DEPIN, citados pela ABICOMP (mimeo), em 1989, os gastos desse setor em P&D alcançaram US\$ 332 milhões. Os gastos em P&D corresponderiam a cerca de 5,7% do faturamento bruto das empresas nacionais da indústria de processamento de dados (Possas, Coord., 1994). Com isso, a informática criou uma "massa crítica" para o DCT.

Não obstante todos os dados de C&T/P&D no País terem de ser vistos com muito cuidado, esses números da informática mostram a importância da política industrial, especialmente quando acoplada com o desenvolvimento tecnológico, uma vez que esse foi o único setor atendido por uma estratégia consistente e integrada entre essas duas políticas por parte

do Governo.

A indústria química nacional, por exemplo, gastava apenas 0,9% de seu faturamento em P&D (Anuário da Indústria Química Brasileira 1993, Associação Brasileira da Indústria Química e de Produtos Derivados, S.P., 1993). Ela não foi objeto de política industrial e, tradicionalmente, é um dos setores que mais investe em P&D no cenário mundial. Empresas químicas produtoras de produtos especiais alocam 10% a 15% de suas vendas e as de produtos industriais 4 a 6% (IEDI, abril/1993).

Embora, não se possa menosprezar os esforços do Governo Sarney na área, principalmente em relação ao aumento no valor das bolsas de estudo e do número de estudantes contemplados com as mesmas (Bastos, 1994), o País manteve-se muito aquém do que era realizado pelas nações industrializadas. Cifras, referentes a 1990, divulgadas por um suplemento da Revista *L'Observateur de L'OCDE*, (junho/julho de 1993) confirmam isso.

Os países da OCDE gastavam, em média, 1,5% do PIB em P&D^(*): EUA, 2,77%; Japão, 3,07%; Alemanha, 2,81%; Itália, 1,30%; Reino-Unido, 2,21%. Desses percentuais o setor público é responsável por 45,5% das despesas em média: EUA, 47,1%; Japão, 17,9%; Alemanha, 34,1%; Itália, 51,5%; Reino-Unido, 35,1%.

Como já visto, o Brasil gastou, em média, 0,73% do PIB em C&T, entre 1985-89. Desse percentual, o setor público era responsável por 80%, as empresas estatais por 12,4% e o setor privado por 7,6% (Tabela 32, pág. 232). Em decorrência, as despesas do setor público correspondiam a 0,58% do PIB e das empresas estatais a 0,09%.

(*) O conceito de C&T é mais abrangente que o de P&D. No entanto, as informações disponíveis no Brasil referem-se à C&T. Por isso, as comparações feitas neste trabalho podem não estar totalmente corretas metodologicamente, mas são as possíveis de serem feitas.

Portanto, se o setor produtivo, especialmente o privado, tivesse uma participação semelhante ao do setor público, como no caso da OCDE, o volume de investimentos realizados na área do País estaria bem menos distante do montante dispendido pela média dos países que compõem essa Instituição^(*).

A despeito dos discursos governamentais, da criação do MCT, de um pequeno aumento das verbas do Governo para a área e, principalmente, do espetacular avanço dos conhecimentos científicos e da tecnologia como fator de competitividade internacional durante a década de oitenta, a situação interna da C&T, com exceção dos estudos de pós-graduação e da informática, permaneceu praticamente inalterada. Assim, relativamente ao panorama internacional, o Brasil podia ser considerado um país de segunda classe, em termos de C&T.

O crescimento acelerado dos índices inflacionários e das taxas de juros foram razões de grande importância para isso. O investimento em P&D sendo já naturalmente de longo prazo e de alto risco, face à incerteza de seus resultados, com a instabilidade crônica tornou-se mais arriscado ainda. Com a rentabilidade das aplicações financeiras apresentando excelente resultado e não se sabendo o dia de amanhã, porque os dirigentes empresariais mudariam a postura de suas firmas e passariam a arriscar um volume significativo de recursos em P&D? Para os empresários, investimento em P&D própria era quase sinônimo de aventura. O caminho natural era comprar ou licenciar tecnologia estrangeira, e mesmo assim sob reserva.

Por sua vez, o Governo não conseguindo implementar nem mesmo uma política industrial como articular essa com uma política científica-tecnológica? O divórcio entre a política científica e tecnológica e a política industrial é fatal,

(*) As razões da timidez dos dispêndios em P&D por parte das empresas nacionais foram analisadas na sub-seção 1.3. Como as condições estruturais relativamente aos argumentos utilizados pouco mudaram, quase todos continuam válidos para o período em foco.

principalmente para o DCT. Com isso, a desconfiança do empresariado a qualquer iniciativa neste campo só aprofundava, pois desconhecia-se, inclusive, quais setores industriais seriam objeto de estímulos governamentais ou mesmo sobreviveriam após a crise econômica.

Enquanto isso, no mundo desenvolvido, patrocinados pelos governos, cresciam os números de alianças tecnológicas estratégicas entre as empresas, multiplicando os efeitos dos investimentos em P&D, e aumentando a marginalidade dos países em desenvolvimento, com excessão dos NIC's asiáticos, em relação aos frutos da III Revolução Industrial (IEDI, janeiro/1993).

Todos os exemplos internacionais de sucesso no desenvolvimento científico-tecnológico tiveram como premissa a articulação real e concreta, não retórica, Governo-Empresa-Institutos de Pesquisa, através da constituição de redes de inovação sustentadas por sistemas nacionais de inovação.

3.4 - A POLÍTICA ECONÔMICA E A INDÚSTRIA^(*)

O quadro macroeconômico na Nova República caracterizou-se pela forte aceleração da inflação, pela manutenção das restrições externas, pela deterioração das finanças públicas, por três tentativas de estabilização com congelamentos de preços e pela instabilidade das taxas de crescimento econômico e de investimentos e trocas de equipes econômicas. O conjunto desses problemas redundou no aprofundamento da incerteza e na permanência de expectativas desfavoráveis em relação ao futuro do País, especialmente

(*) As principais referências utilizadas nesta sub-seção foram: Carneiro, e Miranda, 1986; Carneiro, 1987; Carneiro, e Romano, 1988; Carneiro, e Buanain, 1989; Carneiro, 1991; Costa, 1987 e 1988; Jorge, 1990; Oliveira, e Biasoto Junior, 1986, 1987, 1988 e 1990; Romano, 1990; Suzigan, 1986, 1987 e 1988; Teixeira, e Costa, 1986.

por parte da indústria.

A Nova República recebeu a economia brasileira com seus indicadores básicos em estado bem mais grave que os encontrados pelo Governo Figueiredo^(*).

Os dados contidos no Quadro I (pág. 234) são bastante eloqüentes para justificar a queda da inflação como um dos principais objetivos da política macroeconômica do Governo Sarney. Desde que assumiu o poder, o Governo foi obrigado a tornar o combate à inflação como objeto permanente de ação em todo o período de 1985 a 1989.

A primeira administração do Ministério da Fazenda, sob o comando de Francisco Dornelles, antigo secretário da Receita Federal e sobrinho de Tancredo Neves, avaliava que o fator fundamental da inflação era a expansão monetária. Por sua vez, esta seria fruto do déficit público.

A política econômica girou, então, em torno da combinação das seguintes medidas: corte dos gastos públicos; restrição ao crédito e à rolagem do endividamento das estatais; manutenção de taxa de juros em níveis elevados; controle de preços; congelamento das tarifas públicas; estabelecimento de uma fórmula de pré-fixação da correção monetária e cambial, com base na inflação trimestral passada - portanto, diferente da adotada em 1980, quando também foi estabelecida pré-fixação da correção monetária e do câmbio.

Como decorrência da queda da inflação, entre março e junho, a correção monetária ficou acima da inflação em todo este período. No entanto, após este trimestre, a inflação voltou a subir. Aí se deu o efeito contrário, ou seja, a correção monetária ficou abaixo da inflação.

De forma semelhante a 1980, este descompasso entre correção monetária e cambial e a inflação gerou o

(*) Na página 234 está montado um quadro com uma síntese comparativa entre diversos indicadores da economia brasileira referentes aos anos de 1979 e 1984.

aprofundamento da especulação financeira e de estoques, com intenso troca-troca de posições no mercado. Porém, neste momento o movimento especulativo foi ainda maior. A desarmonia entre os indexadores era mensal e a inflação era mais do que o dobro da de 1980. Ameaçava, assim, mais vigorosamente a saúde financeira de empresas produtivas, comerciais, do próprio setor financeiro e das finanças públicas, especialmente pelo "efeito cascata" que a quebra de algum elo dessa corrente poderia acarretar.

Cabe ainda esclarecer que a reaceleração da inflação, a partir do segundo semestre desse ano, derivou-se dos reajustes preventivos dos preços privados, face ao aumento da incerteza, e da liberação dos preços dos produtos e dos serviços das empresas estatais.

Sobre este último ponto, o dos preços públicos, vale um comentário, já que o círculo vicioso segurar-liberar foi recorrente em toda a década. Freqüentemente, adotou-se o congelamento dos preços públicos como forma de frear a inflação. Igualmente, de tempos em tempos teve-se de corrigir os mesmos. O resultado foi que o impacto para baixo sobre a inflação foi sempre menor que o impacto para cima, acabando por prejudicar mais que ajudar no combate à inflação. Além disso, acabava por anular qualquer tentativa de planejamento estratégico por parte do SPE.

Com o fracasso de sua política econômica, a posição do Ministro Dornelles e de sua equipe tornou-se insustentável. No final de agosto, o empresário industrial paulista Dilson Funaro, então presidente do BNDES, assumiu o Ministério da Fazenda e nomeou uma equipe de jovens economistas oriundos da UNICAMP e da PUC do Rio de Janeiro, críticos contumazes da política econômica até então vigente.

A primeira medida do novo Ministro, foi modificar a fórmula de cálculo das correções monetária e cambial, equiparando-as ao IGP mensal. Em seguida, foi posto um fim à

conta-movimento entre o Banco e o Banco Central e rebaixada a taxa de juros. Acalmado o mercado financeiro e reduzidos os juros internos pagos pelo Governo, passou-se a preparar uma série de medidas no campo tributário, objetivando recuperar as receitas tributárias.

A superação da situação de pré-insolvência do setor público era considerada como requisito de qualquer política anti-inflacionária e anti-recessiva. Entre 1979 e 1984, as cargas tributárias bruta e líquida haviam caído de 24,7% para 21,4% do PIB e de 14,1% para 8,5% do PIB, respectivamente. Enquanto as transferências do Tesouro Nacional, por conta do pagamento de juros referente à dívida interna e externa, haviam subido de 0,9% para 3,7% do PIB. A capacidade de investimento do Governo sem recorrer à emissão de moeda encontrava-se profundamente corroída. A poupança governamental havia despencado de 4,2% em 1979, para 0,3% do PIB em 1984 (Tabela 16, pág. 216).

No final de novembro, o Congresso aprovou um pacote fiscal, no qual penalizava-se mais as rendas mais altas, o grande capital e o mercado financeiro, além de encurtar o prazo de recolhimento dos impostos indiretos para o Governo defender-se da inflação. Por outro lado, aumentava a renda disponível dos assalariados das classes com menor poder aquisitivo, através da redução do imposto de renda na fonte, e os incentivos para a realização de investimentos, via depreciação acelerada de máquinas e equipamentos.

A nova equipe econômica considerava que era possível combinar o combate à inflação com a manutenção do crescimento verificado em 1985.

Aliás, acreditava-se que a melhora das finanças públicas somente ocorreria, efetivamente, com a retomada do crescimento e, para esta concretizar-se no tempo, era fundamental a recuperação da capacidade de investimento do Estado. A maior taxação sobre as grandes empresas, o mercado

financeiro e as rendas mais altas não afetaria o investimento industrial, à medida que parcela significativa de suas poupanças não eram dirigidas para o mesmo, e sim para financiar o déficit público.

Desta forma, com uma transferência maior da riqueza privada para o Governo, a custo zero, este poderia induzir o desenvolvimento econômico, pela realização de novos investimentos e pela diminuição dos juros, que seria viabilizada por uma menor necessidade de financiamento governamental, decorrente da redução do déficit público. Paralelamente, volumes menores de títulos públicos ofertados ao mercado deslocaria parte da poupança privada para empréstimos ao próprio setor privado, particularmente para financiar investimentos industriais, já que se almejava realizar uma reforma financeira.

Em relação à tentativa de aumentar a participação na carga tributária dos que detém a maior parte da riqueza nacional, não obstante sua validade em termos econômicos e sociais, deve-se ressaltar a dificuldade da mesma em ser coroada de sucesso numa economia mercantil, especialmente esta sendo fechada como a brasileira.

O repasse dos tributos aos preços foi praticamente inevitável. O baixo grau de concorrência sancionava o aumento dos preços. E o mais grave, no Brasil, o reajuste dos preços muitas vezes tem sido feito acima do que seria a compensação pura do aumento geral dos impostos ou dos custos. Na falta de cálculos precisos dos seus efeitos sobre a lucratividade das empresas, estas procuravam se resguardar de qualquer erro sobrelevando os preços. Isso tornava-se possível justamente pela carência de uma concorrência mais acirrada e, secundariamente, pela inexistência de uma legislação eficaz contra o abuso do poder econômico.

Para o Ministro Funaro, a redução dos juros era crucial no combate à inflação e para se atingir um crescimento

econômico estável. Juros altos serviriam se a inflação brasileira fosse de demanda, o que não seria o caso. Ao contrário, o custo financeiro teria um peso importante na composição dos preços e na formação das expectativas em relação à inflação futura. Além disso, contribuiria para a deterioração das finanças públicas e para a "fuga" do capital dos investimentos produtivos.

Todavia, em novembro, a inflação voltou a subir, depois de ter caído em setembro e outubro. Em resposta, o Governo trocou o indexador oficial, do IGP-DI para o IPCA, em função do primeiro registrar uma inflação maior do que o último, favorecendo assim os devedores, particularmente o maior deles, o próprio Governo.

Esta freqüente mudança de regras, de acordo com o momento, lembrava uma das características da política econômica da "Velha República" e, evidentemente, reforçava o comportamento defensivo dos agentes econômicos.

A equipe econômica do Ministro Funaro, em que pese suas divergências internas, tinha também claro que a inflação brasileira era fortemente influenciada pela inércia dos preços, isto é, a inflação passada constituía-se no patamar mínimo da inflação futura. Portanto, não bastava o controle monetário e o equilíbrio das contas públicas para vencer a inflação. Era preciso paralelamente acabar com a memória inflacionária.

Assim, efetivadas a reforma fiscal de novembro e o fim da conta-movimento BACEN-Banco do Brasil seria necessário dar mais um passo: quebrar o fator inercial^(*).

Foi neste quadro que foi lançado um dos mais marcantes programas econômicos da história brasileira, o Plano Cruzado. Marcante, porque seus resultados imediatos levaram

(*) Outra pré-condição importante para se dar o ataque frontal à inflação, o equilíbrio externo, mostrava-se num cenário favorável, pois as taxas de juros internacionais estavam caindo e os saldos comerciais eram elevados.

a uma participação inédita da sociedade civil na discussão e na luta para que o Plano alcançasse êxito total e por causa da sua abrangência e ousadia.

O Plano Cruzado, em seu lançamento, adotou as seguintes medidas: a mudança da moeda e corte de três zeros; o congelamento de todos os preços privados e públicos, inclusive do câmbio; o fim da correção monetária e substituição da ORTN pela OTN, com congelamento de seu valor por uma ano; a fixação dos salários pela sua média dos seis meses anteriores, com abono de 15% para o salário mínimo e 8% para os demais - como forma de garantir os salários, caso houvesse uma retomada do processo inflacionário, ficou acordado com os sindicatos um reajuste automático de 20%, se a subida de preços atingisse este patamar; e o estabelecimento de uma tabela de conversão para os contratos pré-fixados, que, naturalmente, embutiam a expectativa inflacionária anterior ao Plano.

O resultado no primeiro mês do Plano foi de fato impressionante. De uma inflação de cerca de 15% em fevereiro, houve deflação em março de 0,11% no IPCA e de 4,16% no IPA-DI. Nos meses seguintes (até outubro) os índices de preços ao consumidor giraram em torno de um pouco acima de 1% e os preços no atacado abaixo de 1%.

Os efeitos sobre a produção industrial também foram imediatos. No mês de março, a oferta foi afetada em muitos setores por causa das negociações de novos preços entre fornecedores e clientes, já que nos antigos estavam embutidos a expectativa inflacionária anterior. Mas em abril, com os ajustes feitos, a produção voltou a todo vapor.

Contudo, esta expansão da oferta foi insuficiente para atender satisfatoriamente a demanda. Os efeitos da queda brusca da inflação sobre o poder aquisitivo, o "pacote" tributário de novembro de 1985 e o abono salarial,

combinados com o aumento da massa salarial e do emprego, que já vinham aumentando desde o segundo semestre de 1984, tinham elevado a capacidade de compra dos assalariados.

Além disso, a produção industrial de bens de consumo duráveis ainda se encontrava mais baixo em 1985 do que em 1980 e de bens de consumo não duráveis apenas pouco acima (Tabela 5, pág. 205), mas havia aumentado menos do que o crescimento populacional, sugerindo uma acentuada demanda represada. Não se pode também descartar as motivações psicológicas e/ou a desconfiança: acreditar na estabilidade do poder aquisitivo e do emprego, aproveitando-se para realizar compras enquanto os preços e os juros estavam relativamente mais baixos.

Deste modo, tornou-se inevitável a ocorrência de um descompasso entre a demanda e a capacidade produtiva da economia, dado que a produção industrial havia sofrido uma queda de cerca de 17% entre 1981 e 1983, e aumentado em torno de 14% entre 1984 e 1985. Ademais, a taxa de investimento havia caído de 19,2% do PIB, em média, entre 1981 e 1983, para 16,4%, em 1984 e 1985 (Tabela 1, pág.201).

O desbalanceamento era sobretudo sério em termos setoriais. A capacidade produtiva de insumos básicos e de bens intermediários, consumo universal para toda a indústria, estava praticamente ocupada, em função do atendimento simultâneo dos mercados interno e externo, mesmo com a redução das exportações ao longo do ano. Portanto, embora alguns segmentos produtivos de bens de consumo tivessem capacidade instalada para produzir mais, não havia como fazê-lo, já que o fornecimento de insumos básicos e de bens intermediários estava aquém das necessidades (Suzigan, 1986).

Neste momento, o País passou a pagar pela falta de planejamento e de uma política industrial na primeira metade da década de oitenta. Soma-se o fato de que a recessão, a

instabilidade das regras do jogo econômico e a política de altas taxas de juros contribuíram para solidificar, de vez, nas empresas, a estratégia defensiva. A defesa de seu patrimônio era muito mais importante do que a disputa pelo aumento de participação no mercado, inclusive no próprio ano de 1986.

As grandes empresas também percebiam que a dinâmica do Plano Cruzado trazia consigo uma série de contradições. Primeiro, se os índices de inflação apontavam estabilidade até outubro, o mesmo não ocorria no cotidiano do mercado, onde a cobrança de ágio, o desabastecimento de mercadorias e o lançamento de "novos produtos" tinham-se tornado freqüentes desde julho e agosto. Assim, havia indutores clássicos de retomada do processo inflacionário.

Segundo, a restrição externa não somente continuava presente, como ia crescendo com a redução do saldo comercial durante o ano, reforçando a aposta de que o congelamento do câmbio não conseguiria se manter.

Terceiro, a própria inibição dos investimentos industriais sinalizava que mudanças estruturais estavam longe de tornarem-se realidade.

Logo, as empresas aguardavam o desfecho concreto do Plano para tomar qualquer decisão a respeito de novos investimentos de vulto. Promessas do Governo de que a política econômica iria acabar de vez com a recessão e a inflação eram uma constante desde meados de 1979.

Do ponto de vista do Estado e de suas empresas não se conseguiu recuperar a capacidade de intervenção sobre a economia, não obstante os ganhos expressivos em termos de carga tributária bruta e líquida, da poupança pública e do pagamento de juros das dívidas externa e interna^(*),

(*) Em função da redução das taxas de juros no País e no Exterior e da desvalorização da dívida interna, com a monetização da economia que se seguiu à queda abrupta da inflação e a alteração de seu indexador em novembro de 1985

especialmente porque:

- o financiamento do setor público permanecia sendo feito a curto prazo, o que, evidentemente, limitava qualquer política de investimento de maior envergadura;

- parte dos ganhos obtidos com o aumento da carga tributária foram dirigidos para subsidiar segmentos que estavam com preços defasados, como os de leite, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, R.F.F.S.A., e para reduzir impostos de alguns produtos como os de carne bovina, cigarros, embalagens de remédios, com o objetivo de manter seus preços congelados;

- as empresas estatais estavam sobremaneira endividadas, com grande dificuldade de rolar seus compromissos financeiros passados, e tiveram seus preços mantidos defasados como forma de sustentar o congelamento, recriando empecilhos para retomar seus investimentos;

- o País, desde o esgotamento do modelo de substituição de importações no final da década de setenta, continuava sem um padrão de desenvolvimento e de financiamento da economia adequado à reestruturação industrial internacional e à globalização da economia.

A tentativa de superar os problemas de financiamento do SPE, mencionados logo acima, no primeiro e terceiro item, através da instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento^(*), em julho de 1986, não foi feliz. O FND na prática serviu, em 1986, para enxugar liquidez do mercado e desaquecer a demanda, pois seus recursos ficaram retidos no Banco Central neste ano. Este fato aumentou as críticas e a desconfiança do mercado quanto ao uso do FND. Questionava-

e o congelamento das Obrigações do Tesouro Nacional (OTNs).

(*) O FND seria alimentado por empréstimos compulsórios dos consumidores de álcool, gasolina, automóveis novos e semi-novos e por recursos do IOP e das reservas técnicas das entidades fechadas de previdência privada. Visava, teoricamente, o saneamento e a capitalização das empresas públicas, para que as mesmas pudessem recuperar a capacidade de investimento.

se se não se prestaria somente para tapar buracos do orçamento público. Idealizava-se torná-lo efetivo em 1987.

Em suma, para o financiamento do setor público buscaram-se os meios (recursos parafiscais) que tiveram sucesso entre as décadas de cinquenta e setenta, no Brasil. Todavia, nos anos oitenta, a globalização financeira, que possibilitou, por exemplo, a intensificação da transferência de capitais entre as nações, o esquema vigente de financiamento no circuito internacional derivado das chamadas novas engenharias financeiras, e a magnitude do desequilíbrio das contas públicas, reforçada pelo precário atendimento das necessidades básicas da população e por sua crescente urbanização, exigiam outros instrumentos do que os adotados no passado.

Além do mais, parcela expressiva das elites econômicas da sociedade civil não apoiava, politicamente, programas de investimentos comandados fundamentalmente pelo Estado.

A reforma financeira procurando criar, finalmente, condições para a estruturação de um sistema financeiro que, de fato, fosse credor de empréstimos de médio e longo prazos, não conseguia se efetivar.

A desordem das finanças públicas, o divórcio entre indústria e sistema financeiro na propriedade dos ativos, a propriedade e a gestão familiar nas grandes empresas nacionais, financeiras e produtivas, a restrição externa e o profundo atraso na organização de fundos de pensão e do mercado de capitais^(*), impediam, inexoravelmente, a possibilidade de concretizar-se qualquer reforma financeira digna do nome.

Ademais, questões importantíssimas para se atingir este objetivo, como a estrutura empresarial brasileira, nem mesmo

(*) Cada vez era menor nas economias industrializadas, a existência de sistemas financeiros trabalhando apenas com fontes de recursos nacionais e/ou bancários.

eram tocadas nas propostas do Governo para a área, conforme pode ser constatado nos trabalhos da COPAG, origem, neste período, das idéias sobre o tema.

A transição súbita de uma economia viciada em trabalhar com alta inflação para taxas de inflação bastante baixas, pôs a descoberto uma série de problemas estruturais, que não podiam ser superados em espaço tão exíguo de tempo, como se exigia para o sucesso do Plano. Somam-se os fatos de que os aparelhos de Estado vinham em processo de decadência desde o início dos anos oitenta, por falta de planejamento, desorganização administrativa, desqualificação da burocracia, instabilidade salarial, atraso na informatização dos serviços públicos, etc. Além disso, praticamente todo o Governo encontrava-se empenhado na batalha pelo êxito do Plano Cruzado, posto que seus percalços iam se avolumando.

Outro aspecto fundamental do modelo de substituição de importações, o da proteção indiscriminada do mercado, mantinha-se, sancionando a estratégia empresarial de aumentar a massa de lucros pelos preços e não por via da elevação da produtividade ou da participação no mercado. Em uma etapa do capitalismo, na qual a concorrência dentro das fronteiras nacionais tinha se tornado claramente insuficiente para servir de mecanismo de inibição à subida de preços, a manutenção de uma economia fechada pressionava contra o Plano Cruzado, principalmente em função do crescimento econômico.

Deve-se observar que com a redução dos investimentos industriais, públicos e privados, desde o final da década de setenta, a capacidade produtiva nacional amoldou-se a uma determinada estrutura de consumo. A tática dos oligopólios de manter uma capacidade ociosa para ser utilizada em conjunturas de crescimento não se fazia mais presente na economia nacional, em função das expectativas de estagnação da economia nacional e do baixo grau de concorrência

interna. Ou seja, as empresas procuraram executar sintonia fina entre oferta e demanda.

Deste modo, a rápida mudança na estrutura de consumo, ensejada pelos efeitos da queda repentina da inflação e não como resultado do aumento dos investimentos, estabeleceu uma desarmonia entre a capacidade produtiva e a capacidade de demanda. Isso representou poder de remarcação dos preços em detrimento de vender mais para ocupar capacidade ociosa excessiva. Cabe registrar que esta dinâmica era particulamente forte no setor de insumos básicos e bens intermediários, refletindo, por conseguinte, sobre toda a economia.

Além disso, o baixo nível de endividamento de expressivo número de grandes empresas permitia uma liberdade muito maior na fixação dos preços, isto é, elas prescindiam de lutar por uma expansão na participação no mercado como forma de aumentar sua massa de lucros e, assim, ter condições de honrar seus compromissos financeiros.

Face à complexidade do quadro econômico descrito acima, o Governo, em novembro de 1986, tentou reverter os rumos do Plano Cruzado, através de uma "jogada" extremamente arriscada. Na verdade, o Governo já havia sinalizado, com a desvalorização cambial de outubro, mais que o fim próximo do congelamento o retorno de graves restrições externas. No entanto, aguardava-se as eleições de 15 de novembro, mantendo o congelamento, com o propósito de ganhá-las para depois anunciar as correções do Plano. Com efeito, no dia 21 de novembro, o Governo divulgou um conjunto de iniciativas, que ficou conhecido por Cruzado II(*).

(*) Este foi constituído basicamente pelas seguintes medidas: elevação substancial dos preços e dos impostos indiretos sobre o álcool combustível, a gasolina, as bebidas, os cigarros e os automóveis; reajuste de algumas tarifas do setor público como a dos correios, da energia elétrica e da telefonia; volta à flutuação do câmbio; e aumento acentuado das taxas de juros. Estas medidas visavam: arrecadação adicional de receitas públicas equivalente a 4,5% do PIB; arrefecimento da demanda agregada e incentivo às exportações. O Cruzado II ainda tentou, em vão, expurgar do índice corretivo dos salários (INPC) os efeitos de suas medidas sobre os preços.

Como mencionado acima, o Cruzado II foi uma aposta de alto risco e seus resultados espelharam isso. Percebendo a manobra eleitoral, o casuismo do expurgo da inflação, o descontrole do Governo sobre a economia e a perda de sua autoridade, a maioria da sociedade foi implacável em suas críticas à equipe econômica. Afinal todos os agentes sociais foram afetados pelas medidas. No que toca estritamente às empresas industriais, além do aprofundamento da estratégia patrimonialista, a reação foi de reajustar os preços, seja mostrando descaradamente o ágio embutido nos preços desde há muito, seja aumentando os preços pura e simplesmente.

Era o regresso do processo inflacionário anterior ao Plano Cruzado. Era o fim do Plano Cruzado.

Em fevereiro, ante a possibilidade de colapso nas contas externas do País, o Governo decretou moratória da dívida externa. Por parte do setor privado, especialmente das grandes empresas exportadoras, era o que faltava para colocar na ordem do dia a substituição da equipe econômica, nessa altura já totalmente dividida sobre o que fazer para combater a inflação.

O golpe de misericórdia veio em abril quando, aproveitando a ida do Ministro Funaro aos EUA para rediscutir a dívida externa, três dos mais importantes governadores do próprio partido do Ministro, cujas vitórias eleitorais tinham sido, em grande medida, proporcionadas pelo Plano Cruzado, reivindicaram sua exoneração. Sem sustentação também junto a parcelas expressivas do restante da sociedade civil, nada restou ao Ministro da Fazenda senão o pedido de demissão.

Em seu lugar foi nomeado o Sr. Luiz Carlos Bresser Pereira, professor da FGV-SP e diretor do Grupo Pão de Açúcar. É curioso lembrar que o presidente desta *holding* havia sido ameaçado de prisão um ano antes, acusado de especular contra o Plano Cruzado.

A escolha do novo Ministro da Fazenda foi bastante tumultuada, com o Presidente Sarney consultando o Deputado Ulysses Guimarães sobre sua aprovação de cada nome ventilado para o cargo. Sem dúvida, este processo de indecisão para selecionar um nome para um cargo tão importante e de sondagem permanente do Presidente da República ao Deputado Ulysses, dentro de um regime presidencialista, particularmente numa conjuntura extremamente delicada, reforçou a imagem de falta de autoridade do Governo e já desgastou o novo Ministro antes mesmo deste assumir.

A partir da experiência do Plano Cruzado, a nova equipe econômica, a terceira em dois anos de Governo, começou a elaborar uma estratégia de combate à inflação, buscando se prevenir dos erros cometidos pela política anterior, segundo a avaliação da mesma.

Duas grandes diferenças de concepção do que seria a nova dinâmica da economia brasileira faziam-se notar entre a política do Ministro Funaro e a do Ministro Bresser Pereira. A primeira referia-se ao curto prazo. Descartava-se a possibilidade da economia crescer e superar o processo inflacionário ao mesmo tempo.

A segunda, relativa a médio e longo prazos, reservava ao Estado um papel menos importante na retomada do desenvolvimento econômico, ficando a cargo do setor privado a liderança nos investimentos industriais. Neste sentido, foram extintos os empréstimos compulsórios que sustentariam o FND e rebaixadas as alíquotas do IPI, estipuladas no Cruzado II.

Como preparação do novo choque econômico foram liberados os preços e realizada uma midi-desvalorização na taxa de câmbio, de 8,1%, em maio. Alinhar todos os preços, inclusive os públicos, através do equilíbrio dado pelo mercado livre durante um tempo, seria fundamental para evitar o descompasso entre os mesmos, fato que teria contribuído para

o desabastecimento do mercado e a cobrança de ágios durante o Plano Cruzado, e para minorar o déficit público. Taxa de câmbio realista seria imprescindível para recuperar elevados saldos comerciais, condição para fugir das restrições externas que abateram-se sobre a economia a partir de meados do ano anterior.

Em meados de junho foi decretado um novo choque econômico, o denominado Plano Bresser^(*). Pelo caráter das medidas, percebe-se que este se preocupou com o que considerava como os fatores críticos do Plano Cruzado: o câmbio flexível para não engessar o saldo comercial; as tarifas públicas pré-corrigidas para diminuir o aporte de recursos do Tesouro Nacional às empresas estatais; os juros elevados e a queda dos salários reais para evitar a expansão do consumo; e o esquema previsto de saída do congelamento.

Contudo, permaneciam os problemas mais substantivos que afetaram o Plano Cruzado. O Estado, fraco em sua autoridade e em sua situação financeira, estava sem condições de comandar uma batalha tão pesada, como era o caso, e de fazer cumprir as regras do Plano.

A continuidade, na prática, do padrão de financiamento que sustentou o modelo de substituição de importações, também criava empecilhos ao sucesso da política econômica. Naturalmente, não havia mais o volume de financiamento externo característico desta fase, mas não por opção do País e sim por decisão do sistema financeiro internacional.

Havia também a falta de articulação entre o Estado e as lideranças políticas e econômicas com o objetivo de desenhar uma estratégia acordada de combate à inflação e de desenvolvimento, que obtivesse apoio da maioria da

(*) O Plano Bresser tinha como principais medidas: o congelamento de preços e de salários durante três meses, sem a fixação do câmbio; reajustes dos preços públicos e mais uma midi-desvalorização cambial de 9,1%; a manutenção de taxas de juros elevadas. Determinou-se ainda que, após a fase de congelamento, os preços variariam mensalmente de acordo com a Unidade de Referência de Preços (URP), média geométrica dos preços do trimestre anterior.

sociedade. Justiça seja feita, ambas as partes estavam desorientadas quanto a estes temas.

A combinação destas questões e o fato do Plano Bresser ter encontrado muito mais resistência à choques econômicos por parte da sociedade e maior capacidade do setor privado em burlar os mesmos, levou rapidamente ao fracasso de mais uma tentativa de se domar o processo inflacionário.

Como resultado, aprofundou-se a instabilidade, criou-se mais incerteza e, conseqüentemente, consolidou-se as expectativas desfavoráveis em relação ao futuro da economia do País.

Face ao insucesso de sua política econômica e à negativa da implantação de uma reforma tributária, o Ministro Bresser Pereira pediu demissão em dezembro de 1987. Em seu lugar foi nomeado Mailson da Nóbrega, homem de confiança do Presidente, Secretário-Geral do Ministério da Fazenda na gestão do próprio Bresser Pereira e funcionário do Banco do Brasil, tendo já exercido diversos cargos no Ministério da Fazenda.

O conhecimento da máquina administrativa, aliás, era um de seus predicados. Ademais, teoricamente, não estaria filiado a nenhuma corrente acadêmica mas sim ao pragmatismo, em função de sua formação ter se dado na burocracia pública. Foi com base nesses atributos que o quarto Ministro da Fazenda do Governo Sarney desenvolveu a nova política econômica do País, denominada por ele mesmo, de "Feijão com Arroz".

No entanto, sua política, teve um claro alinhamento ideológico, aliás, impossível de não se ter em qualquer política econômica minimamente consistente. Culpava principalmente o déficit público, a intervenção do Governo sobre a economia e a instabilidade das regras, pela inflação brasileira. Ou seja, eximia de responsabilidade o setor

privado pelo processo inflacionário. Inversamente ao Plano Cruzado, que via na decadência do poder econômico e político do Estado o fator maior da crise nacional, acreditava-se que a origem dos problemas estava no excesso de Estado.

Este discurso encontrou eco na maior parte da sociedade civil, cansada de choques e pacotes econômicos, constantemente lançados de surpresa. No meio empresarial e na mídia então, onde o liberalismo ganhava cada vez mais adeptos, "soou como música" a manifestação do Ministro. Neste sentido, o diagnóstico da inflação alcançou amplo respaldo.

Assim, o novo Ministro pode colocar em prática o que considerava pertinente como forma de combater a inflação. Cortou os gastos públicos, tanto para inibir a demanda quanto para evitar a emissão monetária. Recuperou os preços e as tarifas das empresas estatais. Liberou os preços privados. Manteve altas as taxas de juros com o objetivo de frear a demanda e, assim, pressionar a queda dos preços. Adequou a taxa de câmbio à inflação interna com o intuito de obter grandes saldos comerciais.

Os reflexos desta política surgiram rapidamente em 1988, quando a média mensal da inflação atingiu cerca de 18,0% no primeiro semestre e de 26,0% no segundo, beirando os 29,0% no mês de dezembro, as mais altas da história brasileira, até então (IGP-DI anual de 1037% - Tabela 6, pág. 206). O PIB retraiu 0,5% e o produto industrial 3,2%. A taxa de investimento, que havia registrado 19,0% e 18,3% do PIB em 1986 e 1987, respectivamente, sustando o movimento descendente deste indicador registrado desde 1980, voltou a cair, chegando a 17,3% (Tabela 1, pág. 201).

O resultado não poderia ter sido outro, seja pelas contradições que a política ortodoxa trouxe consigo, seja porque nada havia se alterado, em termos estruturais, na economia brasileira, vale dizer:

- obviamente, o realismo tarifário e dos preços das empresas estatais incrementou a inflação;

- a subida da taxa de juros elevou a transferência do Governo para o setor privado na conta de juros da dívida interna, assim como o realismo cambial ajudou a fazer o mesmo na conta da dívida externa, resultando em pressões ainda maiores sobre o déficit público^(*);

- o alto patamar das taxas de juros, se de um lado contribuiu para a queda da demanda, freiando a aceleração dos preços, por outro ajudou a elevar os custos das empresas, que, dada a estrutura de oferta e demanda nacional, foram repassados para os preços. O resultado líquido desta tradicional contradição, na economia brasileira, está para ser analisada e calculada;

- a retração da economia provocou a queda da carga tributária bruta de 23,2% do PIB, em 1987, para 21,9%, em 1988 (Tabela 17, pág. 217), reforçando, assim, o déficit público. O principal fator compensatório da recessão interna, o espetacular crescimento das exportações, de US\$ 26,2 bilhões em 1987 para US\$ 33,8 bilhões em 1988 (Tabela 10, pág. 210), advindo tanto da recessão interna e da expansão internacional quanto da desvalorização cambial, gerou pouca arrecadação de impostos;

- finalmente, a liberação dos preços acarretou forte aceleração da inflação, já que se mantinham: a economia fechada às importações; a capacidade produtiva adequada ao consumo interno; as empresas líderes credoras líquidas do sistema financeiro; a instabilidade e a incerteza estimulando reajustes de preços preventivos; e a inevitável discrepância dos índices de inflação. Dentro de um quadro inflacionário, ao mesmo tempo, crônico e agudo, tornava-se difícil a existência de um índice de preços que servisse

(*) Os juros da dívida interna em 1987 tinham sido de 1,0% do PIB e em 1988 atingiram 1,6%, enquanto os juros da dívida externa foram de 1,4% do PIB em 1987 e 1,7% em 1988 (Tabela 17, pág. 221).

como o indexador geral da economia, o que, dependendo do poder de mercado das empresas, induzia a tentativa de reajuste dos preços pelo índice mais alto.

Como contraponto à toda política econômica da década de oitenta, cujas iniciativas tinham sido impostas de cima para baixo, representantes do empresariado e dos trabalhadores tentaram ensaiar o chamado Pacto Social no segundo semestre de 1988.

A busca de um Pacto Social veio muito mais do receio de que o Governo fosse forçado a fazer uso de mais um "choque" econômico, face ao repique da inflação na segunda metade do ano, do que propriamente da tentativa de se organizar uma alternativa de solução dos estrangulamentos estruturais da economia.

A idéia era fazer uma pré-fixação de preços e salários, acordada entre trabalhadores, empresários e Governo. Este Pacto legitimaria politicamente o combate à inflação. Muitos analistas creditavam o fracasso dos choques econômicos à falta de articulação política entre Governo e sociedade civil.

Entretanto, a iniciativa redundou em nada. A causa de seu insucesso foi debitada à falta de empenho do Governo para que a mesma fosse à frente.

Na verdade, a falta de acordo social no País tinha raízes muito mais profundas e complexas. Para sua análise rigorosa e completa exige-se um trabalho específico. Porém, vale a pena pelo menos listar suas principais causas, em virtude da importância da questão. Em primeiro lugar, os dirigentes formais dos diversos setores sociais, particularmente o dos empresários, não tinham, de fato, maior representatividade junto às suas respectivas bases.

Em segundo, não havia por parte de qualquer ator social, especialmente do Governo, qualquer projeto nacional que

pudesse ser reconhecido como realista às condições do País, adequado ao que estava acontecendo no mundo e abrangente e ousado o suficiente para abarcar deficiências estruturais e históricas da sociedade brasileira. Como exemplo, tinha-se a inigualável concentração de renda e seu colorário, a pequena participação relativa dos mais ricos na receita fiscal. O conjunto dessas questões não ensejava uma aposta no futuro por parte dos agentes econômicos relevantes, para que se sentissem motivados a abrir mão, pelo menos temporariamente, de alguns ganhos.

Em terceiro, o Governo Federal era o próprio retrato da fraqueza e do oportunismo político. Não somente pelas freqüentes denúncias de envolvimento com a corrupção e substituições de Ministros, mas também pelo troca-troca de apoio e favores nos trabalhos da Constituinte entre congressistas e Governo, para aprovação do mandato de cinco anos para o Presidente Sarney, da manutenção da Zona Franca de Manaus e dos estímulos formais e legais à pulverização partidária.

Finalmente, a razão fundamental: não existia no País uma hegemonia política que liderasse a sociedade, sem esmagar as minorias, evidentemente, para a implementação de um projeto democrático de desenvolvimento social, econômico e político, articulando o presente com o futuro. Aliás, essa foi uma das razões da ditadura militar.

Não obstante as promessas feitas pelo Ministro Mailson e o quadro descrito acima, o Governo foi obrigado a abandonar a política "feijão com arroz" em janeiro de 1989. Afinal, ao término de 1988 o País tinha batido todos os seus recordes de inflação, tanto mensal quanto anual. Em dezembro atingiu cerca de 30% ao mês e mais de 1.000% no ano.

Neste sentido, o Governo implementou novamente um "choque

econômico" em 15 de janeiro de 1989^(*). Claramente, foi a saída encontrada face a ameaça da economia entrar em processo de hiperinflação aberta.

Contudo, não se pode deixar de mencionar que havia uma certa esperança no sucesso do novo Plano, apesar de praticamente nada ter sido alterado nas condições estruturais desde 1986, com exceção dos megasuperávits comerciais (Tabela 10, pág. 210). O embasamento dessa esperança talvez se desse pela análise, ainda preponderante, de que os fatores fundamentais do fracasso do Plano Cruzado estavam relacionados à sua gestão e a questões de ordem estrutural.

O rápido malogro do Plano Verão demonstrava, mais uma vez, a deterioração do poder do Estado no País. A natureza da política econômica ensejada pelos Planos executados durante o Governo Sarney exigiam, além de tendências claras e concretas de mudanças nas condições estruturais, um Estado forte com um Poder Executivo respaldado politicamente pela maioria da sociedade. Este não era o caso do Brasil na época.

Isto posto, não restava ao Ministro Mailson muitas saídas, particularmente numa conjuntura na qual a disputa entre os partidos políticos, nas primeiras eleições diretas para Presidente da República desde 1960, seria profundamente acirrada. Além disso, quanto mais o candidato a Presidente mostrasse-se crítico ao Governo Sarney maiores seriam suas chances de vitória.

Face à volta da ameaça de hiperinflação aberta rondando o País, reforçada agora pelo processo eleitoral, o Governo

(*)Conforme análise de Oliveira e Biasoto (1990) as principais medidas do que passou a ser chamado de Plano Verão foram: o congelamento dos preços vigentes no dia do "choque"; o congelamento de salários e aluguéis pela média real de 1988; o congelamento do câmbio após uma mídi-desvalorização de 17%; a extinção da indexação formal; a contenção brutal dos gastos públicos; o controle na emissão de títulos novos da dívida mobiliária; a maior rapidez na privatização de empresas estatais; a extinção de diversos órgãos públicos e a demissão em massa de funcionários públicos; a recuperação dos preços públicos; a política monetária baseada em elevadíssimas taxas de juros.

optou pela reindexação total da economia. Se, por um lado era o reconhecimento da impossibilidade de reduzir a inflação, por outro era uma forma de evitar a explosão inflacionária.

Deve-se observar que o Governo adotou, teoricamente, a liberdade vigiada como instrumento de controle dos preços, através de negociações nas câmaras setoriais, criadas no bojo da NPI^(*).

Em relação à dívida externa e à remessa de divisas ao exterior tomaram-se medidas drásticas em junho. Decretou-se novamente a moratória e a centralização do câmbio como maneira de evitar a fuga descontrolada de capitais, ante a expectativa de hiperinflação.

A despeito da economia estar caminhando para níveis cada vez mais altos de inflação, a indústria alcançou uma razoável taxa de crescimento em 1989 (Tabela 1 e 4, pág. 201 e 204). Verificou-se inclusive um aumento de 25% nas importações (Tabela 10, pág. 210), em virtude de: ameaça de hiperinflação; valorização cambial e menor controle das importações advindo da NPI.

As principais explicações para o bom desempenho anual da indústria, principalmente considerando as circunstâncias, seriam a demanda de bens de consumo reprimida durante praticamente dois anos (Tabela 4, pág. 204), a manutenção do excepcional valor das exportações alcançado no ano anterior, apesar da valorização cambial (Tabela 7 e 10, págs. 207 e 210), e a demanda por ativos reais face o temor dos efeitos negativos da hiperinflação sobre as aplicações financeiras.

Além disso, aconteceu um deslocamento de parte dos recursos aplicados na cardeneta de poupança para o consumo, em função do receio de sua desvalorização, dada a possível divergência entre o seu índice de correção e a inflação

(*) Como já foi visto, o objetivo dessas câmaras era elaborar políticas setoriais de caráter estrutural.

real. Houve ainda a recuperação do nível de emprego e da massa salarial, vis-à-vis 1988, e maiores gastos do Governo com salários (Tabela 17, pág. 217).

Em suma, o ano de 1989 foi marcado por contradições na economia: queda da taxa de investimento (Tabela 1, pág. 201) x expansão da massa salarial e do emprego; forte valorização cambial x manutenção do valor das exportações; juros elevadíssimos nas aplicações financeiras e para o capital de giro (Tabela 8, pág. 208) x aumento do consumo; crescimento da massa salarial paga pelo Governo (Tabela 17, pág. 217) x incisivas promessas de austeridade fiscal e de demissão de funcionários públicos federais.

Sem dúvida, essas contradições foram o resultado da chegada concreta da ameaça de hiperinflação ao País. Em março de 1990 a inflação atingiu 85% ao mês!

Assim terminou melancolicamente a Nova República. Nascida sob muitas esperanças e finda com poucas saudades.

CONCLUSÕES

Os anos oitenta ficaram conhecidos como a "década perdida". Se do ponto de vista político assim não podem ser considerados, não obstante a permanência de diversos entraves à democratização social, do ângulo econômico há muitos motivos para a oportunidade da expressão, sobretudo relativamente ao crescimento e ao progresso técnico alcançado pelos países da OCDE e por alguns países em desenvolvimento.

As comparações entre as décadas de setenta e de oitenta e entre os anos de 1980 e 1989 retratam bem a perda de dinamismo da economia brasileira^(*). Com efeito, todos os indicadores básicos da economia brasileira mais relacionados com as atividades industriais, exceto as exportações, apresentaram nítida deterioração na década de oitenta.

Mas, sem dúvida, o que mais prejudicou o desempenho industrial foi a inflação crônica, crescente e instável. A inflação crônica, por sua vez, alimentava os próprios determinantes de seu surgimento e evolução, formando, assim, um círculo vicioso ou, em outras palavras, uma "bola de neve", como já visto - inflação x taxa de juros x expansão monetária x dívida interna x dívida externa x déficit público x queda dos investimentos x retração do nível de atividades x memória inflacionária x ...

O mais impressionante na inflação foi sua persistência, após anos e anos de política antiinflacionárias e não obstante suas perversas conseqüências sobre a sociedade. A grande queda da participação da FBCF no PIB, as drásticas diminuições da produção de bens de capital e de bens de consumo duráveis e os pequenos aumentos na produção de bens

(*) Nas páginas 235 e 236 está montado um quadro com uma síntese comparativa entre diversos indicadores da economia brasileira referentes às décadas de setenta e oitenta e aos anos de 1980 e 1989.

intermediários e de bens consumo não duráveis, mesmo assim abaixo do crescimento demográfico, refletiram, particularmente pelo lado da indústria, os efeitos da inflação sobre a produção, o emprego e o consumo.

A crise econômica atingiu dramaticamente os trabalhadores em geral, tanto pelo desemprego quanto pela queda do poder aquisitivo. A renda per capita estacionária e a elevação da regressividade da distribuição de renda foram claros sintomas da redução do padrão de vida da maioria da população, já bastante modesto em 1980.

No final dos anos oitenta, apenas pequena parcela dos brasileiros estava inserida normalmente no mercado de trabalho formal e de consumo. Deste modo, a capacidade produtiva amoldou-se a determinada estrutura de distribuição de renda, cuja demanda não conseguia mais exercer efeitos multiplicadores significativos sobre a oferta.

O resultado da estagnação do mercado interno somada à profunda instabilidade da economia foi, evidentemente, a volatilidade e a debilidade das taxas de crescimento de diversos setores industriais (Tabelas 2, 3 e 4, nas págs. 202, 203 e 204).

Concomitantemente, o País ficou sem política industrial. A indústria, já indecisa sobre seu futuro e sem o papel ativo do Estado, não conseguiu definir novos rumos para o seu desenvolvimento.

Investimentos de vulto somente foram realizados nos setores de alta competitividade internacional - derivada essencialmente de vantagens comparativas baseadas em recursos naturais e/ou em baixos salários -, suficiente inclusive para superar eventuais valorizações do câmbio, e com quase absoluta garantia de demanda no mercado interno. No mais, ocorreram apenas investimentos produtivos pontuais, para o aumento da produtividade e da produção marginal, a

reforma dos equipamentos e a mudança do mix da produção.

Além disso, buscou-se, recorrentemente, à excelência da administração financeira dos negócios. Não foi à toa que os executivos financeiros foram os mais valorizados do mercado na década de oitenta. Afinal, uma coisa é cometer equívocos nas decisões de investimentos numa inflação de um dígito, outra é errar numa inflação de três ou quatro dígitos. Para fugir dos riscos, as empresas reforçaram a face patrimonialista de suas estratégias.

Em relação à política industrial, o mais grave foi que sua inexistência não decorreu de uma opção pela via liberal-radical por parte das lideranças políticas, empresariais ou dos trabalhadores. Ao contrário, a maioria dessas lideranças sempre cobrou do Estado a efetivação de uma política industrial.

Desta forma, o padrão de desenvolvimento do pós-guerra até o final dos anos setenta, calcado no modelo de substituição de importações, manteve-se predominante no decorrer da década de oitenta, embora cercado de profundas transformações na economia internacional.

Muitos analistas passaram a denominar a sociedade de pós-moderna ou de pós-industrial, pelo impacto do conjunto dessas mudanças não somente sobre a economia mas também sobre as relações políticas e o comportamento social e cultural.

De qualquer maneira, do ponto de vista econômico, tais mudanças são chamadas de a III Revolução Industrial, cujo motor localiza-se em uma trajetória produtiva/tecnológica guiada basicamente pelas indústrias do complexo-eletrônico. O desenvolvimento econômico desencadeado por este complexo, traduzido especialmente pelo avanço das comunicações e da informática, acelerou a transformação do planeta em uma mercado global e remodelou e facilitou a gestão das

empresas, especialmente as transnacionais.

Simultaneamente, não por coincidência, as transnacionais buscaram novos mercados para sustentar suas necessidades de reprodução do processo de acumulação. E mais, deixaram de tratar os diversos mercados nacionais de forma isolada para interligá-los através de uma estratégia comum, apesar de se manter, parcialmente, táticas específicas de acordo com as características de cada mercado. O resultado foi a globalização da economia.

"Globalização representa um estágio do processo de internacionalização da produção, em que determinadas empresas organizam suas estratégias em relação às atividades de pesquisa e desenvolvimento, financiamento, produção, distribuição e vendas finais, segundo uma perspectiva global. Isto implica a dispersão das atividades em muitos mercados, articuladas porém por uma coordenação global. O agente principal deste processo são as grandes empresas multinacionais que (...) desenvolvem suas operações em estruturas concentradas de oferta em nível mundial. (...) a competitividade de uma firma num país é fortemente influenciada pela sua posição competitiva em outros países". (IEDI, abril/1993, pág.3).

Para o sucesso das inovações produtivas/tecnológicas propriamente ditas concorreu o fato de serem acompanhadas pela reorganização da administração gerencial, intensificação na execução de novos instrumentos de engenharia financeira, forte cooperação entre as equipes de engenharia, P&D, *design*, *marketing* e produção no interior das empresas, e até de um mesmo grupo econômico, e destas com seus fornecedores, distribuidores e clientes. Este processo de mudanças propiciou maior homogeneidade entre as firmas, inclusive concorrentes, à medida que cresceu velozmente a organização de diversos tipos de alianças inter-empresas, e aumentou a produtividade, o controle de

qualidade e a agilidade das empresas.

Como já mencionado (sub-seção 2.1), ocorreram expressivas modificações também nas relações capital-trabalho, no sistema de compra/venda/entrega de produtos entre as empresas, no conceito de economia de escala (cruzamento desta com a economia de escopo), etc.

Cabe ainda ressaltar, que para a homologação destas intensas transformações por quais têm passado o mundo desenvolvido e alguns países asiáticos, contribuiu, em muito, a tomada de posição consciente de suas respectivas sociedades, no sentido de construir políticas para acelerar o desenvolvimento.

Evidentemente, a instauração do novo padrão de desenvolvimento não se deu através de um processo linear. Ao contrário, ele vem acontecendo com várias contradições na área do emprego, no aprofundamento da distância entre os países ricos e pobres, na marginalização de segmentos sociais "despreparados" em termos educacionais e "culturais", no impacto das novas tecnologias sobre o comportamento individual/social, etc.

Mas, de qualquer maneira, o novo paradigma de desenvolvimento tem duas características fundamentais e irreversíveis: a III Revolução Industrial e a globalização da economia.

Contudo, na década de oitenta, o Brasil não conseguiu implementar um novo padrão de desenvolvimento, que preenchesse o vazio deixado pelo esgotamento do modelo de substituição de importações, principalmente em função da crise econômica e da desorganização política decorrente da "ressaca" de duas décadas de ditadura militar. O País praticamente passou ao largo das transformações econômicas internacionais.

Alguns aspectos da indústria nacional que já interferiam

no seu crescimento nas décadas passadas à de oitenta, eram então amenizadas pela ação do Estado, ou mesmo não chegaram a se constituir em obstáculos irremovíveis em razão do modelo de desenvolvimento brasileiro ser, de certa forma, compatível com o da economia internacional. Contudo, quando o padrão de desenvolvimento internacional alterou-se nos anos oitenta, a indústria nacional não se encontrava preparada para acompanhar as mudanças no cenário mundial, nem houve uma política industrial para induzir sua modernização.

Entre os aspectos levantados logo acima, além daqueles analisados mais detalhadamente ao longo do trabalho, destaca-se a estrutura empresarial. Em primeiro lugar, as grandes empresas de capital nacional eram majoritariamente de propriedade familiar. Não obstante inexistirem estudos pormenorizados sobre o assunto, um breve levantamento entre os trezentos maiores grupos nacionais na publicação "Balanço Anual/Gazeta Mercantil" confirma o fato. Quando muito, as grandes empresas eram propriedade de duas ou três famílias.

Por si só, a propriedade familiar limita a expansão das grandes empresas, pois, por definição, não se pode absorver altas somas de recursos junto ao mercado de capitais para sustentar seus investimentos. O comum é a empresa oferecer participação minoritária nas ações ordinárias ou grandes lotes de ações preferenciais.

Ora, sendo, na maioria das vezes, os executivos os próprios acionistas majoritários, ou quando profissionais, escolhidos apenas por estes, como o investidor minoritário terá um mínimo de garantia de que a empresa será administrada objetivando sua lucratividade e não buscando o bem estar ou expansão do patrimônio pessoal de seus controladores? Não é fora do comum que todas as despesas pessoais ou de negócios paralelos e particulares dos proprietários das firmas - das casas de veraneio às festas

familiares, dos empregados domésticos às fazendas, etc,- sejam custeadas pelas empresas (*).

Por outro lado, se a empresa não se adequar ao dinamismo do mercado, como demitir o presidente?

Ademais, o acesso a grandes empréstimos através do sistema bancário também fica restrito em função das dúvidas quanto ao seu pagamento. Se por ventura ocorre algum problema com o presidente da empresa e este é obrigado a afastar-se do cargo, quem irá substituí-lo, contando que o critério básico não é a competência e sim o parentesco? Haverá ou não desavença entre os seus familiares? Não acontecendo desavença a divisão das diretorias da empresa entre os parentes será feita de forma racional? Se o controle acionário é centralizado em uma ou poucas pessoas, como os bancos podem influenciar na estratégia da empresa? Dado o espírito de defesa do patrimônio pessoal, como assegurar que a estratégia da empresa será de expansão de suas atividades, buscando a eternidade da mesma, e não patrimonialista, visando resguardar, primordialmente, os seus ativos para o usufruto de uma ou duas gerações descendentes dos proprietários?

A grande empresa familiar padece também do problema de ser menos permeável às fusões e alianças estratégicas, cada vez mais frequentes no ambiente internacional. A questão de quem vai deter o poder executivo das novas empresas ou alianças retrai o desprendimento necessário para a construção dessas associações.

O mesmo tipo de questão inibe a articulação entre o capital industrial e o capital bancário - igualmente familiar no Brasil - aspecto muito importante na competitividade de países como a Alemanha e o Japão, e mais

(*) Cabe salientar a incorrência de duplo prejuízo para a Receita Federal. Os executivos-proprietários recebem salários relativamente baixos, incorrendo em menor imposto de renda, e suas despesas pessoais e de negócios particulares são contabilizadas como sendo das empresas, fazendo com que as mesmas paguem menos impostos.

recentemente a Coréia do Sul. Inclusive, uma proposta muito aventada, atualmente nos EUA, é de se flexibilizar a legislação anti-truste, com o intuito de permitir a construção de grandes conglomerados financeiros-industriais, para aumentar o poder de concorrência das empresas americanas. Aliás, este processo já vem acontecendo independentemente da mudança das regulamentações (IEDI, dezembro/1992).

Portanto, no Brasil, o fato da maior parte das grandes empresas ser de propriedade familiar impõe fortes obstáculos ao seu crescimento, contribuindo para fazê-las acanhadas perto dos grupos que dominam o mercado mundial. "Estudos da OCDE apontam que em diversas indústrias e grupos de produtos entre 10 e 12 firmas controlam o mercado mundial" (IEDI, abril/1993, pág.4). Com exceção da Petrobrás, nenhuma firma nacional faz parte das listas das quinhentas maiores empresas industriais do mundo e pouquíssimas fariam parte do rol das quinhentas maiores dos EUA, organizadas anualmente pela Revista Fortune.

Este aspecto tem papel muito relevante na competitividade internacional. Em primeiro lugar, porque as grandes corporações são as mais capacitadas para desencadear o processo de investimentos pesados, liderar o avanço tecnológico, investir no exterior, realizar uma política agressiva de *marketing* e de marcas próprias, enfrentar a concorrência estrangeira, interna e externamente, etc.

Em segundo lugar, os conglomerados admitem com muito mais facilidade a confluência dos interesses produtivos com os financeiros, quando não são o resultado dessa articulação. Deste modo, torna-se menos problemática a questão do financiamento, facilita a fusão patrimonial entre os dois setores e o cruzamento de estratégias.

Finalmente, os grandes grupos econômicos, desde que gerenciados de acordo com as novas formas de gestão,

fortemente caracterizadas pelo espírito cooperativo, induzem à modernização das pequenas e médias empresas e garantem uma demanda mais firme para as mesmas; servem como estabilizadores da economia; pressupõem a abertura do capital, gerando uma administração mais profissional e flexível e uma maior democratização da propriedade.

Naturalmente, a constituição de poderosos conglomerados exige a criação de uma rigorosa legislação para evitar abuso do poder econômico contra o Estado, os consumidores e as pequenas e médias empresas.

Explica-se assim, pelo menos parcialmente, a fragilidade do capital industrial privado brasileiro e da própria economia nacional face ao capital internacional, tanto no mercado interno quanto no externo. A publicação "Melhores e Maiores da Revista Exame" (agosto/1991) aponta a participação do capital privado nacional, estatal e estrangeiro nas receitas das vinte maiores por setor na indústria de transformação (Tabela 33, pág 233). Pela Tabela 33, percebe-se que o capital estrangeiro tem domínio nos setores industriais mais dinâmicos da economia.

Também em 1990, Bielschoswsky (1992) indica que a participação das empresas estrangeiras nas vendas totais da indústria era de 32,6%, enquanto em 1980 era de 38%. No entanto, em função do Plano Collor os dados de 1990 devem ser vistos com cuidado. Dados referentes a 1989, indicam que a participação das empresas estrangeiras no faturamento do setor industrial era de cerca de 15% nos EUA, 22% na Alemanha, de 24% no Reino Unido e 2% no Japão (IEDI, abril/1993, pág. 4).

Apesar dessas informações não serem suficientes para a realização de uma análise mais profunda da questão, nem este é o objetivo deste trabalho, elas sugerem claramente a necessidade do fortalecimento do capital privado industrial nacional, pelo seu significado sobre a competitividade da

economia nacional.

Isso não vai ser alcançado através das pequenas e médias empresas, não obstante o seu importante valor na economia enquanto provedoras de mercados regionais, ocupantes de nichos de mercado, fornecedoras e clientes das grandes empresas, geradoras de emprego e de tecnologias específicas, etc. Não é factível imaginar que médias empresas, mesmo com uma gestão perfeita e alta produtividade, possam concorrer com os grandes grupos internacionais. Evidentemente, o conceito de grande empresa varia conforme o setor em que está inserida e a média empresa que se expande muito, obviamente, deixa de ser "média".

Fator também importante de inserção internacional localiza-se na multinacionalização das grandes empresas nacionais. Como se sabe, inexistiam no País empresas industriais de capital nacional que podiam ser consideradas, de fato, multinacionais. Decerto, uma das razões é o porte relativamente pequeno dos grupos econômicos nacionais vis-à-vis os investimentos exigidos para se instalar no exterior através de filiais, *joint-ventures*, alianças, etc.

Entre outros aspectos, investimentos no exterior por parte das empresas nacionais colaborariam para rebaixar os custos; superar o protecionismo; organizar uma eficiente distribuição comercial; ter acesso às novas tecnologias e ao aprendizado tecnológico avançado; ampliar as exportações das próprias firmas e de outros segmentos da economia, como o de bens de capital e serviços financeiros e de engenharia; aumentar o porte e a solidez das empresas nacionais, conseqüentemente, de sua competitividade.

Todavia, não apenas a estrutura empresarial da indústria encontrava-se defasada às necessidades do novo paradigma de desenvolvimento. O sistema financeiro também não estava apto a atender ao financiamento de médio e longo prazo, com custos compatíveis aos oferecidos externamente, nem a

implementar as inovações financeiras que ocorreram na economia internacional, condições exigidas para a modernização e a expansão da indústria.

O colapso do endividamento externo brasileiro no início da década de oitenta, desmontou o já precário modelo de financiamento que assegurou o crescimento nacional nos anos setenta, assentado em recursos fiscais e parafiscais e em recursos externos (IEDI, dezembro/1992). Nada se pôs no lugar.

Até o final da década de oitenta, a economia nacional não tinha como oferecer a engenharia financeira que passou a sustentar os investimentos industriais internacionais. Esta era caracterizada por uma combinação de instrumentos como os créditos bancários tradicionais, a emissão de ações, as aplicações e/ou investimentos dos fundos de pensão, a securitização, as debêntures, os bônus, etc.

Mas a deficiência mais importante estava na desarmonia entre os alvos dos sistemas financeiro e o produtivo. Fossem eles articulados seria interessante, para ambos, o desenvolvimento recíproco, concretamente, e não como peça de retórica. A partir de uma junção de objetivos, com o prejuízo ou o lucro de um rebatendo sobre o outro, o problema dos prazos de empréstimos, dos custos de capital, das inovações financeiras, etc, seriam amenizados, para não falar da influência dessa articulação em termos de apoio político ao combate à inflação e à construção de um novo padrão de desenvolvimento.

Por outro lado, o Estado brasileiro perdeu, na década de oitenta, muito de sua capacidade de intervenção sobre os rumos da economia. Viu o falecimento do modelo de substituição de importações sem ter forças para implementar um novo padrão de desenvolvimento condizente com a III Revolução Industrial e a globalização da economia.

A importância do Estado nos países que estão na fronteira da modernidade econômica-política-social não diminuiu com o novo paradigma. "Apenas" mudou de forma. O estabelecimento de estratégias de médio e longo prazos, a oferta de uma infra-estrutura econômica, tecnológica e social avançada, visando o aumento de competitividade da economia nacional face à concorrência internacional, ganharam espaço vis-à-vis à propriedade e à gestão direta de empresas produtivas e de serviços.

A idéia de que o sistema econômico deveria ter seu movimento conduzido somente pelas livres forças de mercado, na prática não foi efetivada pelas nações do Primeiro Mundo e os NICs asiáticos. A limitação da atuação do Estado à política macroeconômica fez muito mais parte de um discurso ideológico do que do mundo real. E nem poderia ser diferente, uma vez que os eleitores exigem do Legislativo e do Executivo a defesa de seus interesses, impossíveis, muitas vezes, de serem atendidos pelo mercado, assim como a de seus empregos e de seu salários, que numa economia globalizada, mas dividida por Estados nacionais, requer a ação destes para que suas empresas tenham maior competitividade.

Assim, um dos grandes méritos e contribuições do Estado nos países "vencedores" na implementação do novo paradigma de desenvolvimento, foi o de assimilar o movimento e as tendências do mercado, redirecionando-os, quando fosse o caso, e combinando-os com mudanças nas regulamentações, o uso dos instrumentos fiscais, do poder de compra governamental e da política macroeconômica, objetivando orientar o desenvolvimento nacional.

Embora o novo padrão de desenvolvimento do Brasil tivesse de ser semelhante ao que vinha se materializando no contexto internacional, o País precisava de um Estado atuando conforme suas especificidades, enquanto economia em

desenvolvimento, mas industrializada, com acentuadas heterogeneidades, em todos os âmbitos, e marcante atraso educacional e tecnológico.

Naturalmente, o tipo de intervenção adotado pelo Estado brasileiro, entre 1950 e 1980, necessitava ser profundamente repensado. O Estado deveria ser principalmente o guia e o estrategista do novo padrão de desenvolvimento, o que significava, simultaneamente, ser o articulador e o defensor do crescimento industrial nacional, através da construção de uma política industrial que, simultaneamente, estivesse combinada com políticas públicas de geração de emprego e de melhor distribuição de renda.

Especial atenção deveria ser dedicada aos vários fatores indutores da competitividade sistêmica. A modernização e a ampliação da infra-estrutura econômica, tecnológica, educacional e social ocasionariam efeitos positivos diretos sobre o crescimento econômico, os custos e a produtividade das empresas e o poder aquisitivo da população e indiretos sobre a distribuição de renda. A realização dessa tarefa caberia substancialmente ao Estado, com o capital privado cumprindo um papel associado e/ou complementar. Para tanto, a solução da crise fiscal e administrativa do Estado tinha de fazer parte da agenda do novo padrão de desenvolvimento.

No entanto, o que se viu foi o desmanche progressivo da administração pública. Esta se viu impotente não somente face às demandas de todos os segmentos sociais, cada vez maiores em função do rápido e crescente processo de urbanização do País, mas também pela falta de seqüência e organicidade das políticas públicas e pela própria instabilidade de seus salários. A burocracia estatal passou a ficar a reboque do que acontecia no País, respondendo aqui e ali aos problemas pontuais, sem conseguir elaborar um planejamento estratégico, nem mesmo para setores específicos.

Concomitantemente, e *pour cause*, o Estado sofreu uma forte crise fiscal. Como se vê nas Tabelas 15, 16 e 17 (págs. 215, 216 e 217), enquanto caíam as receitas do Governo cresciam suas transferências no pagamento de juros das dívidas interna e externa. Conseqüentemente, reduzia sua capacidade de investimento.

A falta de investimentos atingiu em cheio os fatores de competitividade sistêmica. Por conseguinte, a indústria assistiu a queda de sua competitividade. Especialmente numa economia globalizada, a competitividade das empresas não se restringe ao nível microeconômico.

Mais do que isso, a crise fiscal fomentou e sustentou a inflação, sem dúvida o aspecto mais pernicioso da economia brasileira. Ao se tornar crônica e aguda ao mesmo tempo, a inflação chamou para si todas as atenções, deixando as políticas públicas e as estratégias empresariais de médio e longo prazos relegadas ao segundo, para não dizer último plano.

Comparações internacionais reforçam a gravidade da questão fiscal no País. As receitas correntes do Governo como porcentagem do PIB, nos sete países mais ricos do mundo, cresceram de 32,7%, em 1974, para 35,9%, em 1988. Estas cresceram inclusive durante a recessão ocorrida entre 1979 e 1983, de 33,9% para 35%, respectivamente. Os demais países da OCDE tiveram trajetória parecida, só que de forma ainda mais acentuada (DEAIN, Tabela 13, pág. 37, 1990).

O Estado brasileiro, na década de oitenta, viveu ainda o fim da hegemonia militar. No entanto, o País não conseguiu ordenar suas forças políticas, durante a transição para a democracia, no sentido de se construir uma nova hegemonia, fosse sustentada pelo modelo neo-liberal ou pelo modelo regulacionista, criando, assim, as bases de sustentação para a execução das reformas estruturais e de uma política econômica agressiva e estável. A modesta história

APÊNDICE ESTATÍSTICO

democrática do País explica, em parte, a força da crise nacional. Na verdade, as grandes reformas estruturais ocorreram durante a ditadura Vargas e a militar.

Certamente, ajudaram a freiar a formação de uma nova hegemonia, entre outros fatores, a enorme diferenciação social e regional, o pouco tempo de liberdade das entidades dos trabalhadores, a pequena centralização do capital vis-à-vis os países de industrialização tardia, a baixa representatividade das lideranças empresariais formais, a pulverização e o caráter regional e/ou personalista dos partidos e a própria crise econômica.

A Nova República foi o mais fiel retrato disso, que pode ser chamado de crise de identidade do Estado.

Está aí a fonte das causas, não do surgimento, mas da permanência durante tanto tempo, da inflação e da crise fiscal do Estado e da inexistência de uma política industrial, em um País industrializado com grande potencial de crescimento. Porquanto não se pode creditar somente às razões técnicas, de fato bastante complexas, a persistência, quase inacreditável, do processo inflacionário e de crise fiscal. O mesmo raciocínio é válido para a política industrial.

TABELA 4
BRASIL
TAXAS DE CRESCIMENTO INDUSTRIAL
1985/89

(%)

CLASSES, GÊNEROS SELECIONADOS E CATEG. DE USO	1985	1986	1987	1988	1989
INDÚSTRIA GERAL	8.5	10.9	0.9	(3.2)	2.9
Extrativa Mineral	11.6	3.7	(0.8)	0.4	4.0
Ind. Transformação min. não metálicos	8.3	11.3	0.9	(3.4)	2.8
metalurgia	7.9	17.2	2.3	(4.2)	3.8
metalurgia básica	7.3	11.9	0.4	(3.2)	5.0
outros prod. metalur.	5.0	11.0	(1.8)	1.6	0.8
mecânica	11.5	13.6	4.8	(11.1)	12.7
mat. elet. e com.	10.3	21.0	4.0	(8.6)	4.8
mat. de transporte	19.0	22.6	(2.2)	(4.4)	5.5
autoveículos	11.7	12.5	(10.1)	9.1	(2.8)
outros prod. transp.	14.7	13.5	(10.6)	9.7	(4.8)
papel e papelão	4.2	10.0	(8.9)	7.3	2.8
borracha	6.5	10.5	3.6	(1.6)	5.6
química	8.5	13.5	3.6	2.1	(1.9)
petroq. ref/dest.car	6.2	1.5	5.6	(3.0)	(0.3)
outros prod. químicos	0.5	6.5	3.5	0.5	0.1
textil	9.5	(1.2)	6.7	(5.0)	(0.5)
vest. calç. art. tec.	13.5	13.5	(0.4)	(6.1)	0.5
produtos alimentares	6.4	7.2	(9.6)	(6.7)	1.8
	0.2	0.3	6.8	(2.4)	1.3
CATEGORIAS DE USO					
Bens de Capital	12.4	21.9	(1.8)	(2.1)	0.3
Bens Intermediários	7.3	8.4	1.1	(2.1)	2.4
Bens de Consumo	9.1	11.0	0.1	(3.5)	3.6
B. de Cons. Durav.	15.6	20.4	(5.4)	(0.6)	2.4
B. de Cons. não Durav.	7.7	8.9	1.4	(4.5)	3.9

FONTE: FIBGE, INDICADORES DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL, 1971-90, R.J., 1991.

TABELA 5

BRASIL
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
ÍNDICES DE PRODUÇÃO POR CATEGORIA DE USO
1977-1989

Base Fixa: 1981=100

ANO	Indústria de Transformação	Bens de Capital	Bens Intermediários	Bens de Cons. Durável	Bens de Cons. Não-Durável
1977	90,19	105,90	88,36	86,35	86,32
1978	95,70	106,04	94,44	104,35	90,71
1979	102,27	114,32	103,09	112,19	93,90
1980	111,58	124,12	112,52	133,22	98,86
1981	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1982	99,83	85,20	102,85	107,99	102,12
1983	93,99	68,81	100,40	107,03	97,08
1984	95,07	76,65	106,58	91,86	94,44
1985	106,35	88,47	117,50	107,42	108,42
1986	114,25	96,97	125,27	108,27	114,00
1987	109,46	95,78	117,98	113,04	111,01
1988	105,74	94,57	116,69	116,64	102,12
1989	109,39	98,99	121,00	112,11	106,03

Fonte: Conjuntura Econômica, outubro de 1993

TABELA 6
BRASIL
INFLAÇÃO ANUAL
(IGP-DI E IPA-OG)
1973/89

	(%)								
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
IGP-DI	15,6	34,5	29,3	46,3	38,8	40,8	88,2	110,2	95,2
IPA-OG		34,1	30,6	48,1	35,3	42,3	79,5	118,7	90,5
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
IGP-DI	99,7	211,0	223,3	235,1	65,0	415,8	1037,6	1782,9	
IPA-OG	96,9	238,3	233,2	234,6	59,9	400,7	1055,4	1732,4	

FONTE: Vermulm (mimeo, s.d.) e Carneiro (1991), apud Fundação Getúlio Vargas.

TABELA 7

BRASIL
 VARIAÇÕES ANUAIS DAS TAXAS DE CÂMBIO NOMINAL E REAL
 (CR\$/US\$)
 1974/89

(variações anuais em %)

ANOS	IPA-OG	CÂMBIO NOMINAL	CÂMBIO REAL
1974	34,1	19,5	(10,9)
1975	30,6	22,0	(6,6)
1976	48,1	36,1	(8,1)
1977	35,3	30,0	(4,0)
1978	42,3	30,3	(8,4)
1979	79,5	103,3	(13,3)
1980	118,7	54,0	(29,6)
1981	90,5	95,1	2,4
1982	96,9	97,7	0,4
1983	238,3	289,4	15,1
1984	233,2	223,6	(2,9)
1985	234,6	229,5	(1,5)
1986	59,9	42,4	(11,0)
1987	400,7	380,0	(4,1)
1988	1.055,4	955,0	(8,7)
1989	1.732,4	1.401,3	(18,1)

FONTE: CARNEIRO (1991), apud FGV e BACEN.

Obs: Variação cambial, com base no final de período.

TABELA 8

BRASIL
TAXAS DE JUROS DE CURTO PRAZO
1974/89

(médias anuais em %)

ANOS	Nominal		Real	
	Overnight	C. de Giro	Overnight	C. de Giro
1974	17,3	38,5	(11,9)	7,0
1975	22,0	39,7	(5,7)	4,1
1976	41,3	52,9	(2,9)	4,4
1977	42,3	59,7	3,3	16,8
1978	46,7	70,4	4,7	18,4
1979	43,0	83,5	(18,2)	0,1
1980	47,3	88,0	(29,6)	(13,4)
1981	89,7	141,7	(1,5)	25,7
1982	120,7	160,3	11,8	24,6
1983	196,6	266,8	(2,5)	(13,4)
1984	219,6	348,6	(1,5)	36,4
1985	229,7	314,2	4,1	32,1
1986	83,2	62,0	(5,5)	6,4
1987	424,4	560,4	6,5	30,7
1988	1.053,8	1.198,0	1,7	9,7
1989	5.020,2	5.317,0	81,8	116,1

FONTE: Carneiro (1991), apud ANDIMA.

- Obs: 1) Taxas anuais calculadas a partir das médias aritméticas mensais.
 2) Overnight: taxa calculada a partir do papel mais negociado em cada período.
 3) C. de Giro: custo efetivo inclui reciprocidades, conforme as práticas do mercado.
 4) Taxas reais obtidas utilizando-se a média anual do IGP.

TABELA 9

TAXAS DE JUROS EXTERNA - PRIME RATE
1971/89

(média anual em %)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
NOMINAL	5,2	5,3	8,2	10,8	7,9	6,9	6,9	9,2	12,7	15,5
REAL	1,2	2,0	1,9	(0,2)	(1,2)	1,0	0,4	1,5	1,3	1,7
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
NOMINAL	18,7	14,6	10,8	12,0	9,9	8,3	8,2	9,4	10,9	
REAL	7,6	8,0	7,3	7,4	6,1	6,2	4,4	5,1	5,8	

FONTE: Carneiro (1991), apud BACEN - BOLETIM MENSAL.

TABELA 10

BRASIL
BALANÇO DE PAGAMENTOS - TRANSAÇÕES CORRENTES
1970/1989

US\$ 10⁶

ANO	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	BALANÇA COMERCIAL	SALDO C. CORRENTE
1970	2.739,0	2.507,0	232,0	(562,0)
1971	2.904,0	3.245,0	(341,0)	(1.037,0)
1972	3.991,0	4.235,0	(244,0)	(1.489,0)
1973	6.199,2	6.192,2	7,0	(1.688,0)
1974	7.951,0	12.641,3	(4.690,3)	(7.122,4)
1975	8.669,9	12.210,3	(3.540,4)	(6.700,2)
1976	10.128,3	12.383,0	(2.254,7)	(6.017,1)
1977	12.120,1	12.023,0	97,1	(4.037,3)
1978	12.658,9	13.683,1	(1.024,2)	(6.990,4)
1979	15.244,4	18.083,1	(2.838,7)	(10.741,6)
1980	20.132,4	22.955,2	(2.822,8)	(12.807,0)
1981	23.293,0	22.090,6	1.202,4	(11.734,3)
1982	20.175,1	19.395,0	780,1	(16.310,5)
1983	21.899,3	15.428,9	6.470,4	(6.837,4)
1984	27.005,3	13.915,8	13.089,5	44,8
1985	25.639,0	13.135,5	12.485,5	(241,5)
1986	22.348,6	14.044,3	8.304,3	(5.304,1)
1987	26.224,0	15.051,0	11.173,0	(1.436,0)
1988	33.789,0	14.605,0	19.184,0	4.175,0
1989	34.383,0	18.263,0	16.120,0	1.033,0

FONTES: Vermulm (mimeo, s.d.), apud Abreu, Marcelo de Paiva (Org.), A Ordem do Progresso, Anexo Estatístico. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1989, e Revista Conjuntura Econômica, Fev/93.

TABELA 11

BRASIL
BALANÇA COMERCIAL
1977-1989

US\$ bilhões e (%)^{*}

	Básicos	Exportação Manufaturados	Total	Importação Maquin. e Equipamentos	Total
1977	6,4	3,8 (31,4%)	12,1	3,1 (25,9%)	12,0
1978	6,0	5,1 (40,2%)	12,7	3,6 (26,3%)	13,7
1979	6,5	6,6 (43,4%)	15,2	3,8 (21,0%)	18,1
1980	8,5	9,0 (44,8%)	20,1	4,4 (19,1%)	23,0
1981	8,9	11,9 (51,1%)	23,3	4,0 (18,1%)	22,1
1982	8,2	10,3 (51,0%)	20,2	3,3 (17,0%)	19,4
1983	8,5	11,3 (51,6%)	21,9	2,5 (16,2%)	15,4
1984	8,8	15,1 (55,9%)	27,0	2,2 (15,8%)	13,9
1985	8,5	14,0 (54,5%)	25,7	2,5 (18,9%)	13,2
1986	7,3	12,4 (55,6%)	22,3	3,5 (25,0%)	14,0
1987	8,0	14,8 (56,5%)	26,2	4,0 (26,5%)	15,1
1988	9,4	19,2 (56,9%)	33,8	4,2 (28,8%)	14,6
1989	9,6	18,6 (54,1%)	34,4	4,9 (26,8%)	18,3

Fonte: Conjuntura Econômica, outubro de 1993.

Obs: * = porcentagem da exportação de manufaturados sobre o total da exportação e da importação de máquinas e equipamentos sobre o total da importação.

TABELA 12

BRASIL
 PARTICIPAÇÃO POR PRINCIPAIS GRUPOS DE PRODUTOS
 NAS EXPORTAÇÕES E NAS IMPORTAÇÕES
 1973/1980

(%)

GRUPOS DE PRODUTOS	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
EXPORTAÇÕES								
Básicos	65.0	57.6	58.0	60.5	57.4	47.2	43.0	42.1
Semimanufaturados	9.3	11.5	9.8	8.3	8.6	11.3	12.4	11.7
Manufaturados	23.1	28.5	29.8	27.4	31.7	40.2	43.6	44.8
IMPORTAÇÕES								
Comb. Minerais	12.4	23.4	25.4	31.0	33.9	32.8	37.5	44.4
Matérias-Primas	42.5	45.0	35.7	32.8	32.5	33.1	32.9	30.8
Bens de Consumo	10.5	6.9	6.7	7.0	7.7	8.1	8.7	5.7
Bens de Capital	34.6	24.7	32.2	29.2	25.8	26.0	20.9	19.1

FONTE: Carneiro (1991), apud CACEX.

TABELA 13

COMPARAÇÃO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO COM A OCDE
 DE PRODUTOS DE ALTA TECNOLOGIA
 PARTICIPAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES E NAS IMPORTAÇÕES
 1983

PAÍSES	(%)	
	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES
BRASIL	10.0	23.9
E.U.A.	42.6	25.0
JAPÃO	32.1	28.2
EUROPA	25.0	26.6
PAÍSES ASIÁTICOS (*)	24.9	33.1
MUNDO	26.2	26.2

FONTE: Erber e Vermulm (1992) apud CEPAL,
 Industrialización e Desarrollo Tecnológico, 1990.
 (*) Coréia do Sul, Hong Kong, Singapura e Taiwan.

TABELA 14

BRASIL
DÍVIDA EXTERNA BRUTA E RESERVAS INTERNACIONAIS
1970/89

US\$ 10⁹

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
DIV. EXT. BRUTA	5,8	6,6	9,5	12,6	17,2	21,2	26,0	32,0	43,5	49,9
RESERV. INTERN.	1,2	1,7	4,2	6,4	5,3	4,0	6,6	7,3	11,9	9,7
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
DIV. EXT. BRUTA	53,9	61,4	69,7	81,3	91,1	95,9	101,8	107,5	102,6	99,3
RESERV. INTERN.	5,6	6,7	3,9	4,6	12,0	11,6	6,8	7,5	9,1	9,7

FONTE: Vermulm (mimeo, s.d.), apud Cruz, Paulo Davidoff, 1981; Conjuntura Econômica, Fev/93 e BACEN - Relatório Anual, 1992.

TABELA 15

BRASIL
POUPANÇA DO GOVERNO EM CONTA CORRENTE
1974/78

(% do PIB)

ITENS	1974	1975	1976	1977	1978
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA	25,1	25,2	25,1	25,5	25,7
Impostos Diretos	10,4	11,3	11,6	12,2	12,3
Impostos Indiretos	14,7	13,9	13,5	13,4	13,4
TRANSFERÊNCIAS	8,8	10,1	9,4	9,4	10,7
Juros Div. Int.	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Juros Div. Ext.	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Assist. e Prev.	6,1	6,7	7,2	7,2	8,1
Subsídios	2,2	2,7	1,6	1,5	1,9
CARGA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA	16,3	15,2	15,7	16,2	15,0
CONSUMO DO GOVERNO	9,3	10,2	10,5	9,4	9,7
Pessoal	6,5	7,1	7,2	6,6	6,9
Bens e Serviços	2,8	3,0	3,3	2,9	2,8
POUPANÇA	6,9	5,0	5,2	6,7	5,4

FONTE: Carneiro (1991), apud BACEN/DEPEC - Indicadores Macroeconômicos

Obs:1) Até 1982, os juros da dívida interna correspondem ao conceito utilizado pela FIBGE, descontada a correção monetária das OTNs e desconto das OTNs. A partir de 1983, os juros das dívidas interna e externa foram estimados com base no saldo médio da dívida do setor público.

2) Carga Tributária Líquida exclui outras receitas correntes.

TABELA 16

BRASIL
POUPANÇA DO GOVERNO EM CONTA CORRENTE
1979/84

(% do PIB)

ITENS	1979	1980	1981	1982	1983	1984
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA	24,7	24,7	24,5	25,0	24,7	21,4
Impostos Diretos	12,4	11,2	11,2	12,6	12,1	11,2
Impostos Indiretos	12,2	13,5	12,9	12,5	12,6	10,2
TRANSFERÊNCIAS	10,6	12,6	12,2	13,2	13,9	12,9
Juros Div. Int.	0,6	0,8	1,1	1,2	1,5	2,0
Juros Div. Ext.	0,3	0,4	0,3	1,1	1,6	1,7
Assist. e Prev.	7,8	7,8	8,2	8,5	8,3	7,6
Subsídios	1,9	3,7	2,7	2,5	2,6	1,6
CARGA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA	14,1	12,1	12,3	11,8	10,8	8,5
CONSUMO DO GOVERNO	9,9	9,2	9,3	9,9	9,5	8,1
Pessoal	7,0	6,3	6,4	7,0	6,5	5,5
Bens e Serviços	2,9	2,9	2,8	2,2	3,0	2,6
POUPANÇA	4,2	2,9	3,1	1,9	1,3	0,3

FONTE: Carneiro (1991), apud BACEN/DEPEC - Indicadores Macroeconômicos

Obs:1) Até 1982, os juros da dívida interna correspondem ao conceito utilizado pela FIBGE, descontada a correção monetária das OTNs e desconto das OTNs. A partir de 1983, os juros das dívidas interna e externa foram estimados com base no saldo médio da dívida do setor público.

2) Carga Tributária Líquida exclui outras receitas correntes.

TABELA 17

BRASIL
POUPANÇA DO GOVERNO EM CONTA CORRENTE
1985/89

(% do PIB)

ITENS	1985	1986	1987	1988	1989
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA	22,0	25,0	23,2	21,9	21,9
Impostos Diretos	11,7	12,4	11,5	11,0	11,2
Impostos Indiretos	10,3	12,6	11,8	10,9	10,8
TRANSFERÊNCIAS	12,4	11,8	11,4	11,3	12,5
Juros Div. Int.	2,3	1,2	1,0	1,6	1,4
Juros Div. Ext.	1,5	1,3	1,4	1,7	1,7
Assist. e Prev.	7,1	7,9	7,3	7,0	7,5
Subsídios	1,5	1,5	1,7	1,1	1,9
CARGA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA	9,7	13,2	11,9	10,6	9,4
CONSUMO DO GOVERNO	9,7	10,5	12,3	12,4	14,3
Pessoal	6,8	7,2	7,5	7,6	9,7
Bens e Serviços	2,9	3,3	4,8	4,8	4,6
POUPANÇA	0,0	2,7	(0,5)	(1,8)	(3,9)

FONTE: Carneiro (1991), apud BACEN/DEPEC - Indicadores Macroeconômicos

Obs:1) Até 1982, os juros da dívida interna correspondem ao conceito utilizado pela FIBGE, descontada a correção monetária das OTNs e desconto das OTNs. A partir de 1983, os juros das dívidas interna e externa foram estimados com base no saldo médio da dívida do setor público.

2) Carga Tributária Líquida exclui outras receitas correntes.

TABELA 18

BRASIL
GRUPOS ESTATAIS: DEFASAGEM ACUMULADA DE PREÇOS
1980/84

(%)

GRUPOS	1980	1981	1982	1983	1984
PETROBRÁS	(4,5)	0,5	(5,5)	5,0	10,4
SIDERBRÁS	(7,0)	(15,0)	(10,1)	(12,0)	(26,8)
ELETROBRÁS	(19,0)	(17,7)	(19,8)	(26,0)	(28,0)
TELEBRÁS	(5,9)	(13,9)	(16,3)	(34,3)	(42,5)
C.V.R.D.	(2,6)	(8,8)	(3,3)	(19,0)	(28,3)
PORTOBRÁS	(23,1)	(17,2)	(2,5)	(9,0)	(17,7)

FONTE: Carneiro (1991), apud SEST (1986)
- Relatório Anual.

Obs: Defasagem medida em relação ao IGP - coluna 2.

TABELA 19

BRASIL
 SISTEMA BNDES - DESEMBOLSOS SEGUNDO OS RAMOS E GÊNEROS DE ATIVIDADE
 1973-79

SETORES	Cr\$ bilhões de 1991						
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Insumos Básicos	489	1.197	2.288	1.749	2.094	2.487	2.087
Equipamentos Básicos	276	452	1.006	2.008	2.048	1.818	1.518
Outros Programas	1.181	1.907	2.230	1.919	1.658	1.538	1.832
Total BNDES	1.946	3.555	5.524	5.676	5.800	5.842	5.501
Menos Repasse às Subsidiárias	173	444	1.061	1.908	2.075	2.102	2.070
Total BNDES Ajustado	1.773	3.112	4.463	3.768	3.725	3.740	3.431
Subsidiárias	549	660	1.434	2.325	2.718	3.227	3.393
Total Sistema BNDES	2.322	3.772	5.897	6.093	6.443	6.967	6.824

Fonte: BNDES, 40 anos, 1992.

Obs: 1) Outros Programas: Operações com agentes; Modernização de empresas; Infra-Estrutura; Desenv. tecnológico; Ibrasa; Capitalização de empresas; Outros projetos.

TABELA 20

BRASIL

SISTEMA BNDES - DESEMBOLSOS SEGUNDO OS RAMOS E GÊNEROS DE ATIVIDADE
1980-84

Cr\$ bilhões de 1991

Ramos e Gêneros de Atividades	1980		1981		1982		1983		1984	
	valor	%								
Extr. de Minerais	107	2	142	3	209	4	142	2	92	2
Agropecuária	29	1	17	-	12		13	-	22	-
Ind. de Transf.	3.441	65	2.710	64	3.119	58	3.206	51	2.787	50
Serviços	1.409	27	1.172	28	1.726	32	1.907	30	1.556	28
Outros	322	6	168	4	337	6	1.014	16	1.119	20
TOTAL	5.308	100	4.210	100	5.403	100	6.282	100	5.576	100

Fonte: BNDES, 40 anos, 1992.

TABELA 21

BRASIL

SISTEMA BNDES - DESEMBOLSOS SEGUNDO OS RAMOS E GÊNEROS DE ATIVIDADE
1985-89

Cr\$ bilhões de 1991

Ramos e Gêneros de Atividades	1985		1986		1987		1988		1989	
	valor	%								
Extr. de Minerais	192	4	196	4	218	2	90	2	65	2
Agropecuária	33	1	45	1	76	1	96	2	99	3
Ind. de Transf.	2.196	42	2.884	53	3.036	51	3.061	61	1.973	64
Serviços	2.062	40	2.153	39	2.460	41	1.587	32	880	29
Outros	709	14	197	4	157	3	183	4	49	2
TOTAL	5.192	100	5.475	100	5.947	100	5.017	100	3.066	100

Fonte: BNDES, 40 anos, 1992.

TABELA 22

BRASIL
FINAME - DESEMBOLSOS
1973 - 1989

Cr\$ bilhões de 1991

ANO	VALOR	ÍNDICE ^(*)	VARIAÇÃO (%)
1973	549	757	15
1974	629	867	15
1975	1.147	1.582	82
1976	1.940	2.674	69
1977	2.354	3.245	21
1978	2.652	3.655	13
1979	2.667	3.676	1
1980	2.011	2.773	(25)
1981	1.691	2.331	(16)
1982	1.589	2.190	(6)
1983	1.137	1.567	(28)
1984	1.074	1.480	(6)
1985	1.438	1.982	34
1986	1.884	2.597	31
1987	2.002	2.759	6
1988	1.649	2.272	(18)
1989	1.061	1.463	(36)

Fonte: BNDES, 40 anos, 1992.

(*) Índice: 1965=100

TABELA 23

BRASIL
 EMBRAMEC, FIBASE E IBRASA - DESEMBOLSOS
 1974-1981

Cr\$ bilhões de 1991

ANO	EMBRAMEC	FIBASE	IBRASA	TOTAL
1974	1	12	18	31
1975	38	153	95	286
1976	104	165	116	385
1977	75	219	69	363
1978	123	380	73	576
1979	124	444	163	731
1980	91	386	154	631
1981	59	252	66	377

Fonte: BNDES, 40 anos, 1992.

TABELA 24

BRASIL
BNDESPAR - DESEMBOLSOS
1982-89
Cr\$ bilhões de 1991

ANO	DESEMBOLSOS
1982	452
1983	671
1984	416
1985	245
1986	191
1987	130
1988	319
1989	219

Fonte: BNDES, 40 anos, 1992.

TABELA 25

BRASIL
CDINÚMERO DE PROJETOS APROVADOS E INVESTIMENTO FIXO
(US\$ milhões correntes)

GRUPOS SETORIAIS	Quant. de Projetos					Investimento Fixo				
	1974	1975	1976	1977	1978	1974	1975	1976	1977	1978
GS-I	213	172	77	62	67	183	293	227	247	131
GS-II	381	263	62	50	33	669	239	2.999	495	475
GS-III	111	37	49	19	24	390	129	617	381	144
GS-IV	271	66	22	18	12	464	160	105	252	172
GS-V	124	87	21	22	20	195	165	21	86	94
GS-VI	876	246	53	32	43	477	235	76	85	46
TOTAL	1.976	871	284	203	199	2.378	1.221	4.046	1.546	1.063

FONTE: Baumann (1988), apud Secretaria-Executiva do CDI.

Obs: 1) GS-I = Bens de Capital; GS-II = Metalúrgicos Básicos e Produtos Intermediários; GS-III = Químicos, Petroquímicos e Farmacêuticos; GS-IV = Prudutos Intermediários Não Metálicos e Ind. de Cimento, Papel e Celulose; GS-V = Automotiva e seus Componentes; GS-VI = Bens de Consumo.

2) Para o GS-VII, grupo setorial de material bélico, não são fornecidas informações.

3) Investimento fixo, inclui, além do valor das máquinas e equipamentos, despesas tais como: instalações, montagens, seguros, fretes, impostos, diferenças entre os valores CIF e FOB.

TABELA 26

BRASIL
CDI
NÚMERO DE PROJETOS APROVADOS E INVESTIMENTO FIXO
(Cr\$ 10⁶ correntes)

GRUPOS SETORIAIS	Número de Projetos					Investimento Fixo				
	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984
GS-I	24	6	4	2	3	1.9	6.6	1.6	0.7	17.3
GS-II	7	7	5	6	3	0.7	8.2	2.9	124.9	5.3
GS-III	17	25	20	15	11	8.6	74.2	170.3	55.4	334.3
GS-IV	10	15	12	5	13	10.7	42.0	29.0	15.5	632.4
GS-V	5	3	2	4	0	1.5	0.4	11.7	9.1	42.7
GS-VI	33	32	47	47	26	1.7	7.1	8.5	21.2	19.7
TOTAL	96	89	90	78	58	25.1	138.5	224.1	226.9	1.051.7

FONTE: Baumann (1988), apud Secretaria-Executiva do CDI.

Obs:1) GS-I = Bens de Capital; GS-II = Metalúrgicos Básicos e Produtos Intermediários; GS-III = Químicos, Petroquímicos e Farmacêuticos; GS-IV = Prudutos Intermediários Não Metálicos e Ind. de Cimento, Papel e Celulose; GS-V = Automotiva e seus Componentes; GS-VI = Bens de Consumo

2) Para o GS-VII, grupo setorial de material bélico, não são fornecidas informações.

3) Investimento fixo, inclui, além do valor das máquinas e equipamentos, despesas tais como: instalações, montagens, seguros, fretes, impostos, diferenças entre os valores CIF e FOB.

4) Enquanto nos anos de 1981 (451.8%) e 1984 (363.5%), os valores dos investimentos fixos aumentam muito mais que a inflação (IPA) 90.5% e 233.2%, respectivamente, nos anos de 1982 (61.8%) e 1983 (1.2%), crescem bem menos que a inflação (IPA) 96.9% e 238%, respectivamente.

TABELA 27

BRASIL
BEFIEIX - NÚMERO DE CONTRATOS APROVADOS POR ORIGEM
DA PROPRIEDADE DAS EMPRESAS
1972/1987

ORIGEM	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Nacional	-	-	1	1	7	2	5	13
Estrangeira	2	3	2	3	4	3	5	3
Total	2	3	3	4	11	5	10	16
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Nacional	23	31	54	18	33	29	nd	nd
Estrangeira	12	4	25	7	15	15	nd	nd
Total	35	35	79	25	48	44	71	61

FONTE: Baumann (1988), apud BEFIEIX.

TABELA 28

BRASIL
BEFIEEX - COMPROMISSOS ASSUMIDOS NOS
PROGRAMAS EM EXECUÇÃO
POSIÇÃO EM: 31/12/1987

(US\$ milhões)

SETOR	NÚMERO DE PROGRAMAS	EXPORTAÇÃO FOB	IMPORTAÇÃO DE BENS DE CAPITAL
Metalúrgico	38	18.611,8	1.869,7
Mecânico	43	6.601,9	148,0
Mat. Elét. e de Comunic.	27	3.214,3	163,9
Util. Domést. e Comerciais	10	3.878,2	149,9
Material de Transporte	57	25.883,7	1.545,8
Químico	08	805,1	40,2
Farmacêutico e Veterinário	05	75,0	5,4
Têxtil	60	6.176,6	518,0
Calçados e Art. de Couro	46	5.450,9	161,5
Alimentício	13	1.224,0	68,5
Vidros	10	309,7	58,8
Cerâmica	09	373,0	41,3
Borracha	06	2.376,9	187,5
Plástico	08	2.468,4	228,2
Papel e Celulose	15	4.004,6	574,9
Madeira e Mobiliário	08	731,4	33,8
Diversos	32	4.407,1	243,5
Total	395	86.592,5	6.037,6

FONTE: Relatório Anual do CDI, 1987.

TABELA 29

BRASIL
FINANCIAMENTO PELO FNDCT
1970-79
(Cr\$ milhões a preços de 1978)

Ano	Valor
1970	53,1
1971	328,0
1972	1.211,7
1973	1.887,4
1974	1.718,9
1975	3.673,0
1976	2.629,0
1977	2.297,6
1978	5.188,6
1979	1.254,7

Fonte: Peñalver et al, Política Industrial e Exportação de Manufaturados do Brasil. FGV, R.J, 1983.

TABELA 30

BRASIL
 FINANCIAMENTO ATRAVÉS DO CNPQ, FUNTEC/BNDE, FINEP/FNDCT
 1970-1979

(Cr\$ milhões a preços de 1978)

	CNPq ⁽¹⁾	FUNTEC/BNDE	FINEP/FNDCT	Total	Total ⁽²⁾ (US\$ 1.000)
1970	202,4	577,3	150,5	929,8	51.456
1971	169,4	706,9	484,8	1.361,1	75.322
1972	217,0	300,8	1.458,8	1.976,6	109.385
1973	243,0	780,3	2.936,9	3.960,2	219.159
1974	219,1	635,3	2.753,4	3.607,8	199.655
1975	245,2	616,7	7.161,8	8.023,7	444.037
1976	387,5	430,8	4.683,6	5.501,9	304.477
1977	512,1	192,9	4.656,9	5.362,0	296.734
1978	604,2	134,9	11.070,0	11.809,0	653.515
1979	712,7	71,7	3.739,9	4.524,3	250.376

Fonte: Peñalver et al, Política Industrial e Exportação de Manufaturados do Brasil, FGV, R.J, 1983.

(1): Corresponde ao orçamento do CNPq gasto com subvenções e bolsas de estudo;

(2): Convertido à taxa média de câmbio de 1978: Cr\$ 18,077/US\$.

TABELA 31

BRASIL
 DISPÊNDIO NACIONAL EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA E PARTICIPAÇÃO
 US\$ milhões de 1991 e (%)

ANOS	Dispêndio Governamental em C&T ⁽¹⁾	Despesa do Setor Produtivo em C&T ⁽²⁾	Dispêndio Nacional em C&T ⁽³⁾
1980	1.321,4 (80,0%)	330,3 (20%)	1.651,7 (0,39%)
1981	2.192,0 (80,0%)	548,0 (20%)	2.740,0 (0,66%)
1982	2.517,9 (80,0%)	629,5 (20%)	3.147,3 (0,72%)
1983	1.938,0 (80,0%)	484,5 (20%)	2.422,4 (0,61%)
1984	1.927,6 (80,0%)	481,9 (20%)	2.409,5 (0,59%)
1985	2.455,8 (80,0%)	613,9 (20%)	3.069,7 (0,68%)
1986	2.939,9 (80,0%)	735,0 (20%)	3.674,9 (0,68%)
1987	3.023,0 (80,0%)	755,7 (20%)	3.778,7 (0,79%)
1988	2.903,1 (80,0%)	725,8 (20%)	3.628,9 (0,80%)
1989	2.659,6 (80,0%)	664,9 (20%)	3.324,5 (0,71%)

Fonte: Bastos (1994), apud MCT - CNPq/DAD/SUP/COOE.

Obs: (1): gastos e participação do Governo no total dos dispêndios em C&T;
 (2): gastos participação do setor produtivo (empresas estatais, empresas privadas, incluindo as instituições financeiras BNDES, B.B., BNB e BADESC) no total dos dispêndios em C&T;

(3) gastos totais e participação sobre o PIB.

TABELA 32

BRASIL
 ESTIMATIVA DA COMPOSIÇÃO DO DISPÊNDIO NACIONAL
 EM C&T POR FONTE DE RECURSOS
 1981-1989

(%)

ANOS	União	Estados	Empresas Estatais	Setor Privado
1981	55,5	24,5	13,8	6,3
1982	59,2	20,8	13,7	6,3
1983	60,9	19,1	13,5	6,5
1984	59,2	20,8	12,3	7,7
1985	63,1	16,9	12,4	7,6
1986	61,5	18,5	12,4	7,6
1987	67,5	12,5	12,4	7,6
1988	69,0	11,0	12,4	7,6
1989	70,4	9,6	12,4	7,6

Fonte: Bastos, (1994), apud MCT - CNPq/APS/COOE.

TABELA 33

BRASIL

PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS, ESTRANGEIRAS E PRIVADAS
NACIONAIS NAS RECEITAS DAS 20 MAIORES POR SETOR

	(%)		
SETOR	NACIONAL	ESTRANGEIRO	ESTATAL

Domínio Nacional			
Madeira e Móveis	97	3	0
Confecções	90	10	0
Têxtil	86	14	0
Papel e Celulose	79	21	0
Fertilizantes	68	6	26
Eletroeletrônica	66	34	0
Alimentos	65	35	0
Minerais não-metálicos	58	42	0
Metalurgia	51	42	7
Domínio Estrangeiro			
Automóveis e peças	8	92	0
Higiene e limpeza	12	88	0
Farmacêutico	20	80	0
Informática	35	62	3
Plásticos e borracha	40	60	0
Máquinas e equipamentos	41	56	0
Bebidas e fumo	47	53	0
Material de transporte	29	50	21
Domínio Estatal			
Siderurgia	26	7	67
Química e petroquímica	7	26	67

Fonte: Melhores e Maiores, Revista Exame, São Paulo, agosto/1991
 Obs: A publicação considera empresa de capital estrangeiro quando este detém mais de 50% da participação acionária, portanto, não considera a parte das receitas do capital estrangeiro nas empresas cujo predomínio é dado como nacional, nem vice-versa.

QUADRO I

SÍNTESE COMPARATIVA DE INDICADORES BÁSICOS
DA ECONOMIA BRASILEIRA ENTRE 1979 E 1984

- Inflação (IGP-DI) - 1979 = 88,2% e 1984 = 223,3% (Tabela 6, pág. 213);
- PIB - 1979 = 6,8% e 1984 = 5,1% (Tabela 1, pág. 208);
- FBCF sobre o PIB - 1979 = 22,9% e 1984 = 16,1% (Tabela 1);
- Dívida Externa - 1979 = US\$ 49,9 bilhões e 1984 = US\$ 91,1 bilhões (Tabela 14, pág. 221);
- Taxa de juros real para capital de giro - 1979 = 0,1% e 1984 = 36,4% (Tabela 8, pág. 215);
- Carga Tributária Bruta - 1979 = 24,7% e 1984 = 21,4% (Tabela 16, pág. 223);
- Carga Tributária Líquida - 1979 = 14,1% e 1984 = 8,5% (Tabela 16, pág. 223);
- Transferências do Tesouro Nacional por conta de juros da dívida interna - 1979 = 0,6% e 1984 = 2,0% (Tabela 16, pág. 223)
- Transferências do Tesouro Nacional por conta de juros da dívida externa - 1979 = 0,3% e 1984 = 1,7% (Tabela 16, pág. 223)
- Poupança do Governo - 1979 = 4,2% e 1984 = 0,3% (Tabela 16, pág. 223)
- Exportações - 1979 = US\$ 15.244 milhões e 1984 = US\$ 27.005 milhões.
- Exportações de manufaturados - 1979 = US\$ 6.645 milhões e 1984 = US\$ 15.131 milhões.

QUADRO II

SÍNTESE COMPARATIVA DE INDICADORES BÁSICOS
DA ECONOMIA BRASILEIRA ENTRE 1979 E 1984

- crescimento médio anual na década de setenta: PIB = 8,8%; indústria = 9,3%; FBCF = 9,0% (Tabela 1, pág. 208);

- crescimento médio anual na década de oitenta: PIB = 2,9%; indústria = 1,9%; FBCF = 0,2% (Tabela 1, pág. 208);

- participação anual média no PIB na década de setenta: FBCF = 23,3% ; exportações = 8,0%; importações = 13,4% (Tabela 1); carga tributária bruta (1974-1979) = 25,2%; carga tributária líquida = 15,4%; poupança do Governo = 5,6% (Tabelas 15 e 16, págs. 222 e 223);

- participação anual média no PIB na década de oitenta: FBCF = 18,5%; exportações = 12,7%; importações = 8,7%; (Tabela 1, pág. 208); carga tributária bruta = 23,4%; carga tributária líquida = 11,0%; poupança do Governo = 0,6% (Tabelas 16 e 17, págs. 223 e 224);

- produção industrial setorial em 1980 e 1989 (base fixa: 1981 = 100): indústria de transformação: 1980 = 111,58 e 1989 = 109,39; bens de capital: 1980 = 124,12 e 1989 = 98,99; bens intermediários: 1980 = 112,52 e 1989 = 121,00; bens de consumo duráveis: 1980 = 133,22 e 1989 = 112,11; bens de consumo não duráveis: 1980 = 98,86 e 1989 = 106,03 (Tabela 5, pág. 212);

- inflação (IGP-DI): 1980 = 110,2% e 1989 = 1.732% (Tabela 6, pág. 213);

- exportações: 1980 = US\$ 20,1 bilhões e 1989 = US\$ 34,4 bilhões; participação de bens manufaturados nas mesmas: 1980 = 44,8% e 1989 = 54,1% (Tabelas 11 e 12, págs. 218 e 219);

- importações: 1980 = US\$ 23 bilhões e 1989 = US\$ 18,3 bilhões; valor e participação de máquinas e equipamentos nas mesmas: 1980 = US\$ 4,4 bilhões e 19,1% e 1989 = US\$ 4,9 bilhões e 26,8% (Tabelas 11 e 12, págs. 218 e 219);

- dívida externa bruta: 1980 = US\$ 49,9 bilhões e 1989 = US\$ 99,3 bilhões (Tabela 14, pág. 221);

- carga tributária em 1980: carga tributária bruta = 24,7%; carga tributária líquida = 14,1%; poupança do Governo = 4,2%

(Tabelas 16 e 17, págs. 223 e 224);

- carga tributária em 1989: carga tributária bruta = 21,9%; carga tributária líquida = 9,4%; poupança do Governo = -3,9%;

- valor médio anual (Cr\$ de 1991) dos desembolsos do BNDES para a indústria de transformação: 1980-84 = Cr\$ 3,05 bilhões; 1985-89 = Cr\$ 2,63 bilhões (Tabelas 20 e 21, págs. 227 e 228);

- valor médio anual (US\$ de 1991) e participação média do dispêndio nacional em C&T no PIB : 1980-84 = US\$ 1.980 milhões e 0,60%; 1985-89 = US\$ 3.495 milhões e 0,73% (Tabela 31, pág. 238);

- distribuição pessoal da renda em 1981: 10% mais pobres = 0,9%; 20% mais pobres = 2,9%; 50% mais pobres = 14,5%; 10% mais ricos = 44,9%; 5% mais ricos = 31,9%; 1% mais ricos = 12,1% (Anuário dos Trabalhadores, DIEESE, São Paulo, 1993; apud FIBGE);

- distribuição pessoal da renda em 1989: 10% mais pobres = 0,7%; 20% mais pobres = 2,3%; 50% mais pobres = 11,2%; 10% mais ricos = 51,5%; 5% mais ricos = 37,7%; 1% mais ricos = 15,9% (Anuário dos Trabalhadores, DIEESE, São Paulo, 1993; apud FIBGE);

- PIB per capita (US\$ de 1991): 1980 = US\$ 2.934; 1989 = US\$ 2.929 (Anuário dos Trabalhadores, DIEESE, São Paulo, 1993; apud FIBGE).

BIBLIOGRAFIA BÁSICA (*)

Almeida, J.S.G.. Estrutura Patrimonial e Desempenho Financeiro: Empresa Estatal e a Grande Empresa Privada na Crise Atual. S.P., FUNDAP, 1985.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1991. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1992. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

BAPTISTA, Margarida A.C. A Indústria Eletrônica de Consumo a Nível Internacional e no Brasil: Padrões de Concorrência, Inovação Tecnológica e Caráter da Intervenção do Estado. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia-Universidade Estadual de Campinas, Campinas, mimeo, 1987.

BAPTISTA, Margarida A.C. et al.. A Indústria de Informática no Brasil. Relatório da Pesquisa IPT/FECAMP "Desenvolvimento Tecnológico da Indústria e a Constituição de um Sistema de Inovação no Brasil, mimeo, 1990.

BASTOS, Eduardo M.C.. Ciência, Tecnologia e Indústria no Brasil dos Anos Oitenta - O Colapso das Políticas Estruturantes. Tese de Doutorado. Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, mimeo, 1994.

BAUMANN, Renato. Uma Avaliação da Estrutura dos Incentivos ao Investimento na Indústria Brasileira. mimeo, 1988.

BDMG. O Papel do Banco de Fomento no Sistema Financeiro Brasileiro. Belo Horizonte, mimeo, 1992.

BELLUZZO, L.G. e TAVARES, M.C.. Reflexões sobre a Inflação Contemporânea. Revista da ANPEC, 1986.

BIASOTO JUNIOR, Geraldo. Endividamento Externo e Desequilíbrio Financeiro na Primeira Metade dos Anos Oitenta. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 1988.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Transnational Corporations and Industrial Modernization in Brazil. Santiago, CEPAL, october, 1992.

BNDES. BNDES, 40 Anos - Um agente de mudanças - 1952/92. Rio de Janeiro, 1992.

BOSCHI e DINIZ. Burocracia. Poder Político e Oligopólio, in As Origens da Crise. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1977.

BRAGA, José Carlos de S. Os Orçamentos Estatais e a Política econômica, in BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello e COUTINHO, Renata (org.), Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, v.1, 1982.

(*) As referências bibliográficas Goldenstein (1985) e Sampaio Junior (1988), por problemas de datilografia, encontram-se na Bibliografia Complementar, a seguir.

Secretaria do Planejamento, Presidência da República. I Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Brasília, 1973.

Secretaria do Planejamento, Presidência da República. II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Brasília, 1975.

Secretaria do Planejamento, Presidência da República. II Plano Nacional de Desenvolvimento. São Paulo, Ed. Sugestões Literárias, 1975.

CABANELAS, André Luiz. Política Fiscal: O Instrumento Insuficiente in OLIVEIRA, Fabrício A. e BIASOTO, Geraldo Jr.(orgs.), A Política Econômica no Limiar da Hiperinflação. São Paulo/Campinas, Hucitec/Fecamp, 1990.

CANO, Wilson. Desequilíbrios Regionais no Brasil: Alguns Pontos Controversos, in BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello e COUTINHO, Renata (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1983. v. 2.

CARNEIRO, R. e MIRANDA, José Carlos. Os Marcos Gerais da Política Econômica, in CARNEIRO, Ricardo (org.). Política Econômica da Nova República. São Paulo. Paz e Terra, 1986.

CARNEIRO, R.. A Trajetória do Plano Cruzado in CARNEIRO, Ricardo (org.), A Política Econômica do Cruzado. São Paulo, Bienal/UNICAMP, 1987.

CARNEIRO, Ricardo e ROMANO, Ricardo. A Heterodoxia Conservadora, in CARNEIRO, Ricardo (org.) A Heterodoxia em Xequê. São Paulo, Bienal/UNICAMP, 1988.

CARNEIRO, Ricardo e BUAINAIN, Antonio Márcio (orgs.). O Retorno da Ortodoxia. São Paulo. Bienal, UNICAMP.

CARNEIRO, Ricardo. Crise, Estagnação e Hiperinflação. (A economia brasileira nos anos 80). Tese de Doutorado. Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 1991.

CASTRO, A.B. e SOUZA, F.E. de. A Economia Brasileira em Marcha Forçada. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

CDI. Relatório Anual 1980/1987. Brasília, 1988.

CNI. Competitividade Industrial - uma estratégia para o Brasil. Rio de Janeiro. Confederação Nacional da Indústria, maio de 1988.

CODY, J., HUGHES, H. e WALL, D. Eds. Policies for Industrial Progress in Developing Countries. Oxford University Press, 1980.

CODY, J., HUGHES, H. e WALL, D. Eds. Relationships between Macroeconomic and Industrial Policies in the World Economy, vol. 3, no. 2, september 1980, pp. 167-184.

CONGRESSO NACIONAL - CPMI. Causas e Dimensões do atraso Tecnológico. Relatório Final, Brasília, mimeo, 1992.

COPAG (Comissão para o Plano de Governo). Subsídios à

Política Industrial, Fevereiro de 1985. Mimeo.

CORDEN, W.M.. Relationships between Macroeconomic and Industrial Policies, in The World Economy, vol. 3. no. 2, september 1980, pp. 167-184.

COSTA, Fernando N.. Dois Passos Adiante, Um Passo Atrás: O Sistema Financeiro no ano do Cruzado, in CARNEIRO, Ricardo (org.), A Política Econômica do Cruzado. São Paulo, Bienal/UNICAMP, 1987.

COSTA, Fernando N. Política Monetária Ativa e Instabilidade Financeira. in CARNEIRO, Ricardo (org.) A Heterodoxia em Xequê. São Paulo, Bienal/UNICAMP, 1988.

COSTA, Fernando N. Ajuste, Desajuste e Reajuste: O Sistema Financeiro na Crise dos Anos 80. Análise e Conjuntura. n° 1, vol.3, B.H., set/dez, 1986.

COUTINHO, Luciano G. e Belluzzo, Luiz Gonzaga Mello. O Desenvolvimento do Capitalismo Avançado e a Reorganização da Economia Mundial no Pós-Guerra in BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello e COUTINHO, Renata (org.), Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise. São Paulo. Ed. Brasiliense, 1982. v. 1.

COUTINHO, Luciano G.. Percalços e Problemas da Economia Mundial Capitalista in BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello e COUTINHO, Renata (org.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil- Ensaio sobre a Crise. São Paulo. Ed. Brasiliense, 1982. v. 1.

COUTINHO, Luciano G. e BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello. Política Econômica, Inflexões e Crise: 1974-1981 in BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello e COUTINHO, Renata (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil- Ensaio sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, 1982. v. 1.

COUTINHO, L. G. (coord.). Proposta para uma Política Industrial no Brasil. Relatório final do Convênio UNICAMP-IE/Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo. Campinas, abril de 1985. v.1.

COUTINHO, L. G. e Suzigan, W. (coords). Desenvolvimento Tecnológico da Indústria e a Constituição de um Sistema de Inovação no Brasil. Convênio IPT/FEUCAMP/IE/UNICAMP, mimeo, 1991.

DEAIN/SEPLAN. Indicadores da Economia Mundial. Brasília, no. 1, dezembro, 1990.

DIEESE. Anuário dos Trabalhadores. São Paulo, 1993.

DRAIBE, S.. Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil. 1930-1960. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1985.

LAUBIER, D.. Une décennie d'expansion des investissements directs in ÉCONOMIE INTERNATIONALE - LA REVUE DU CEPII. No. 53, 4o. Trimestre, Paris, 1993.

ERBER, F.S., GUIMARÃES, E. A. e ARAÚJO JR., J. T.. A

Política Tecnológica da Segunda Metade dos Anos Oitenta. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, mimeo, 1984.

ERBER, F.S.. A Política Tecnológica da Segunda Metade dos Anos Oitenta. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ. Texto para Discussão no. 66, 1985.

ERBER, F.S.. Política Industrial - um debate que se tornou urgente. Revista Brasileira de Tecnologia. vol. 19, no. 1, janeiro de 1988, pp. 20-26.

ERBER, F.S.. Política de Informática e Política Industrial. Documento elaborado para o projeto UNICAMP-IE/CNPq. "Avaliação da Política Nacional de Informática", coordenado pelo prof. Dr. José Rubens Dória Porto. Campinas, IE/UNICAMP, novembro de 1989, mimeo.

ERBER, F.S. e VERMULM, Roberto. Ajustes Estrutural e Estratégias Empresarias. IPEA, Rio de Janeiro, 1993.

Erber, F.S.. The Political Economy of Technological Development - The Case of the Brazilian Informatics Policy. mimeo, 1993.

FAJNZYLBER, P.. Competitividade da Indústria de Informática. Nota Técnica do Projeto "Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira, Contrato MCT-FINEP-PADCT/IE-UNICAMP/UFRJ-IEI, Campinas, 1993.

FERRAZ, J.C.. A Heterogeneidade Tecnológica da Indústria Brasileira: Perspectivas e Implicações para Política. Revista Brasileira de Economia, vol. 43, no. 3, julho/setembro de 1989, pp. 373-392.

FERREIRA JR., H. de Moura. Reestruturação. Política Industrial e Zonas de Processamento de Exportações. Campinas, IE/UNICAMP, mimeo, 1988.

FIBGE. Indicadores da Produção Industrial 1971-90. Rio de Janeiro, 1991.

FURTADO, João. Produtividade na Indústria Brasileira: Padrões Setoriais e Evolução - 1975/80. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 1990.

GUIMARÃES, E.A., ARAUJO JR., J.T., ERBER, F.S.. A Política Científica e Tecnológica. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

GUIMARÃES, F.C.M.S.. A Política Tecnológica nos Países de Industrialização Recente. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ. Texto para Discussão no. 98, 1986.

IEDI. Mudar para Competir. São Paulo, junho de 1990.

IEDI. Revista Política Industrial - Panorama Internacional - outubro, 1992; janeiro, 1993; abril, 1993; julho, 1993; outubro 1993.

JOHNSON, Chalmers. "The Idea of Industrial Policy". in Johnson, Chalmers (ed.). The Industrial Policy Debate. São Francisco. Califórnia - ICS Press, 1984.

JORGE, Maurício O.M.. O Crescimento Econômico num Contexto de Aceleração Inflacionária, in OLIVEIRA, Fabrício A. e BIASOTO, Geraldo Jr.(orgs.) A Política Econômica no Limiar da Hiperinflação. São Paulo/Campinas, Hucitec/Fecamp, 1990.

LAPLANE, Mariano Francisco. A Reestruturação da Indústria nos E.U.A. no Japão e na Alemanha nos Anos Oitenta. Instituto de Economia-UNICAMP, Campinas, mimeo, 1989.

LESSA, Carlos. A Estratégia de Desenvolvimento - 1974-1976. Sonho e Fracasso. Tese para o Concurso de Professor Titular, Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, mimeo, 1978.

MACIEL, Cláudio Schuller e MARTINEZ, José Walter. Investimento e Modernização Tecnológica na Indústria Brasileira durante a Década de Oitenta. Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, mimeo, 1990.

MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

MELLO, João Manuel, C. e BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello. Reflexões sobre a Crise Atual, in BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello e COUTINHO, Renata (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, 1982. v.1.

MIC. A Política Industrial da Nova República. Brasília, agosto de 1985 (a).

MIC. Política Industrial da Nova República. Brasília, dezembro de 1985 (a).

MIC. Política Industrial e suas Diretrizes Setoriais. Brasília, 1986, mimeo.

MIC. Política Industrial e suas Diretrizes Setoriais. Brasília, 1987.

MIRANDA, José Carlos R.. Política Industrial. Instrumentos e Relações com a Política Macroeconômica. Relatório de Pesquisa do Convênio FECAMP-BNDES (Parte B). Campinas, IE-UNICAMP, mimeo, 1987.

MIRANDA, José Carlos R.. Políticas de Reestruturação do Sistema Produtivo: notas complementares. IE-UNICAMP, Projeto BNDES/FECAMP, Relatório preliminar, 1987.

MIRANDA, José Carlos R.. Estratégias de Ajustamento Estrutural dos Países Capitalistas Avançados. UNICAMP/IE/CECON; texto para discussão no. 8, 1989.

MIRANDA, José Carlos R.. Políticas de Ajuste Macroeconômico na R.F.A. Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, mimeo, 1990.

MIRANDA, José Carlos R. e TEIXEIRA, Aloísio. A Economia Mundial no limiar do século XXI: O Cenário mais Provável. Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, mimeo 1990.

NEIT/IE/UNICAMP. Seminário de Avaliação da Política Nacional de Informática. Instituto de Economia, Campinas, 1989.

OECD. The Arms and Instruments of Industrial Policy - A Comparative Study. Paris, OECD, 1975.

OECD. Selected Industrial Policy Instruments - Objectives and Scope. Paris, OECD, 1978.

OLIVEIRA, Fabrício A. e BIASOTO, Geraldo Jr.. As Finanças Públicas da Nova República in CARNEIRO, Ricardo (org.). Política Econômica da Nova República. São Paulo. Paz e Terra, 1986.

OLIVEIRA, Fabrício A. e BIASOTO, Geraldo Jr.. O Déficit Público e a Política Fiscal em 1986 (Balanço e Perspectivas) in CARNEIRO, Ricardo (org.) A Política Econômica do Cruzado. São Paulo, Bienal/UNICAMP, 1987.

OLIVEIRA, Fabrício A. e BIASOTO, Geraldo Jr.. Política Fiscal: A Crise Aberta in CARNEIRO, Ricardo (org.) A Heterodoxia em Xequê. São Paulo, Bienal/UNICAMP, 1988.

OLIVEIRA, Fabrício A. e BIASOTO, Geraldo Jr.. A Economia e a Política Econômica em 1989 in OLIVEIRA, Fabrício A. e BIASOTO, Geraldo Jr.(orgs.) A Política Econômica no Limiar da Hiperinflação. São Paulo/Campinas, Hucitec/Fecamp, 1990.

PLANO DE METAS. Sustentação do Crescimento e Combate à Pobreza. 1986 - 1989. Brasília, mimeo, 1986.

I PND. Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. Brasília, novembro de 1985.

POLÍTICA INDUSTRIAL. Relatório do Grupo Interministerial de Política Industrial, integrado por técnicos da SEPLAN, IPEA, NIC, MINIFAZ, e MCT. Brasília, mimeo, 1986.

Porto, J.R. Dória. Coord. Avaliação da Política Nacional de Informática. Relatório Final de Pesquisa. IE/UNICAMP, 1990.

POSSAS, M.L.. Empresas Multinacionais e Industrialização no Brasil, in BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello e COUTINHO, Renata (org.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, 1983. v. 2.

POSSAS, M.L.. Estruturas de Mercado em Oligopólio. Hucitec, São Paulo, 1985.

POSSAS, M.L.. A Dinâmica da Economia Capitalista - Uma Abordagem Teórica. Brasiliense. São Paulo, 1987.

POSSAS, M.L.. Dinâmica e Concorrência Capitalista - Uma Interpretação a partir de Marx. Hucitec/UNICAMP, São Paulo, 1989.

POSSAS, M.L., (coord.). Estratégias de Reconversão na Indústria Brasileira de Informática. IE/UNICAMP, Campinas, mimeo, 1994.

PRADO, Sérgio. Descentralização do Aparelho de Estado e Empresas Estatais: Um Estudo sobre o Setor Público

Descentralizado Brasileiro. Campinas, UNICAMP (Dissertação de Mestrado, 1985.

PRADO, Sérgio, (coord.). Processo de Privatização no Brasil: a experiência dos anos 1990-92. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1993.

RÊGO, Elba Cristina L.. Reordenamento Financeiro do Setor Público e Reforma Financeira, in CARNEIRO, Ricardo (org.), A Heterodoxia em Xegue. São Paulo, Biental/UNICAMP, 1988.

REICHSTUL, Henri Philippe e COUTINHO, Luciano G.. Investimento estatal 1974-1980: Ciclo e Crise, in BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello e COUTINHO, Renata (org.), Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, 1983. v. 2.

ROMANO, Ricardo. A Hiperinflação Hesitante, in OLIVEIRA, Fabrício A. e BIASOTO, Geraldo Jr.(orgs.), A Política Econômica no Limiar da Hiperinflação. São Paulo/Campinas, Hucitec/Fecamp, 1990.

SANTOS FILHO, Otaviano C.. Os Países de Industrialização Recente na Divisão Internacional do Trabalho. IE/UNICAMP, Relatório de Pesquisa FECAMP/INEP, JANEIRO DE 1990.

SANTOS FILHO, Otaviano C.. Relatório de Avaliação Foreign Investment Policies in Brazil, The World Bank, Report no. 8169. BR, april, 1990. Campinas, mimeo.

SECRETARIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Relatório Estatístico 1980 a 1990. Brasília, 1991.

SERRA, J.. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra, in BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello e COUTINHO, Renata (org.), Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, 1982. v.1.

SERRA, J.. O Equívoco das ZPE-s. CECON/IE/UNICAMP. Texto para discussão no. 3. Janeiro de 1988.

SUZIGAN, W.; PEREIRA, J.E.C. e GUILMARÃES, C.S.. Financiamento de Projetos Industriais no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Coleções Relatórios de Pesquisa, no. 9, 1972.

SUZIGAN, W.; BONELLI, R.; HORTA, MHTT e LODDER, C.A.. Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente. Rio de Janeiro. IPEA/INPES, Coleção Relatórios de Pesquisa no. 26, 1974.

SUZIGAN, W.. Industrialização e Política Econômica: Uma Interpretação em Perspectiva Histórica. Pesquisa e Planejamento Econômico. vol. 5, no. 2, dezembro de 1975, pp. 331-384.

SUZIGAN, W., (coord). Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica no. 28, 1978.

SUZIGAN, W. e KANDIR, A.. As Premissas da Retomada do Crescimento Industrial, in Revista Brasileira de Tecnologia. vol. 16, no. 5, (setembro/outubro de 1985, pp. 19-3)

SUZIGAN, W.. A Indústria Brasileira em 1985/86: Desempenho e Política, in CARNEIRO, Ricardo (org.), Política Econômica da Nova República. São Paulo. Paz e Terra, 1986.

SUZIGAN, W.. Indústria Brasileira: Retrospectiva de 1986 e Perspectivas, in CARNEIRO, Ricardo (org.), A Política Econômica do Cruzado. São Paulo, Bienal/UNICAMP, 1987.

SUZIGAN, W.. Indústria Brasileira: Perspectivas do Crescimento Acelerado, in Revista de Economia Política, vol. 7, no. 1 (janeiro/março), pp. 136-145. 1986.

SUZIGAN, W.. Estado e Industrialização no Brasil. Revista de Economia Política, vol. 19, no. 3, julho/setembro, 1988 (a).

SUZIGAN, W.. A Nova Política Industrial: Notas para Discussão. Anais do XVI Encontro Nacional de Economia da ANPEC. Belo Horizonte, dezembro de 1988 (b).

SUZIGAN, W.. Estado e Industrialização no Brasil. Texto para Discussão no. 5. Centro de Estudos de Conjuntura-CECON/Instituto de Economia-Universidade Estadual de Campinas, 1988.

SUZIGAN, W.. A Indústria Brasileira em 1987: De Volta a Recessão, in CARNEIRO, Ricardo, (org.). A Heterodoxia em Xequê. São Paulo, Bienal/UNICAMP, 1988.

SUZIGAN, W.. Condicionantes e Princípios Básicos de uma Estratégia Industrial Brasileira para a Década de Noventa. Anais do Simpósio EPUSP sobre Modernização Tecnológica e Política Industrial. São Paulo, Escola Politécnica, 1989, pp. 379-404

SUZIGAN, W., (coord.). Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional. São Paulo, Fundação SEADE, Coleção Economia Paulista, 1989.

TAVARES, M.C.. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. Tese de Livre Docência, Rio de Janeiro, mimeo, 1975.

TAVARES, M.C. e BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello. Notas sobre o Processo de Industrialização Recente no Brasil, in BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello e COUTINHO, Renata, (org.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, 1982. v.1.

TAVARES, M.C.. O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente, in BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello e COUTINHO, Renata, (org.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, 1983. v. 2.

TAVARES, M.C. e LESSA, Carlos. O Desenvolvimento Industrial da Década de 70 - Impasses e Alternativas. Instituto de Economia Industrial. Universidade Federal do Rio de Janeiro,

1984, mimeo.

TAVARES, M.C.. Reestructuración Industrial y Política de Ajuste Macroeconómico en Los Centros. mimeo, 1990.

TEIXEIRA, Natermes G. e COSTA, Fernando N.. Setor financeiro: Momentos de Decisão, in CARNEIRO, Ricardo, (org.). Política Econômica da Nova República. São Paulo. Paz e Terra, 1986.

VELLOSO, J.P. dos Reis. O ÚLTIMO TREM PARA PARIS. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1986.

VILLELA, A.V.. Empresas do Governo como Instrumento de Política Econômica: Os Sistemas SIDERBRÁS, ELETROBRÁS, PETROBRÁS E TELEBRÁS. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, Coleção Relatórios de Pesquisa, no. 47, 1984.

WERNECK, Rogério L.F.. Empresas Estatais controle de preços e contenção de importações. Rio de Janeiro, PUC-Departamento de Economia, Texto para Discussão no. 93, 1985.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ADAMS, F. G. e BOLLINO, A.. Meaning Of Industrial Policy, in ADAMS, F. G. e KLEIN, L. R. Industrial Policies for Growth and Competitiveness. Lexington, Mass., Lexington Books, 1983.

AMADEO, Edward, J. (org.). Ensaio sobre Economia Política Moderna: teoria e história do pensamento econômico. São Paulo, Marco Zero, 1989.

ARIDA, Persio (org.). Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: O Brasil diante da Crise. Rio de Janeiro. E. Paz e Terra, 1983.

BAPTISTA JR., Paulo Nogueira. Mito e Realidade na Dívida Externa Brasileira. Rio de Janeiro. Ed. Paz e Terra, 1983.

BNDES. Novos Cenários para a Economia Brasileira. 1985-1990. Rio de Janeiro, BNDES/DEPLAN, outubro de 1985.

BNDES. O Capital Estrangeiro na Indústria Brasileira - BNDES/DEEST, Estudos BNDES no. 10 (s.d.)

CEPAL/ONUDI. Division Conjunta de Industria y Tecnologia. "El Falso Dilema: Estratégias de Substitución de Importaciones o Estrategias Orientadas a la Exportacion". Santiago de Chile, Naciones Unidas: Industrialización y Desarrollo Tecnológico. Informe no. 2, Marzo de 1986, pp. 53-59.

CEPAL/ONUDI. Transformación Productiva. Especialización Industrial y Productividad. Documento preparado por la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnologia para el Seminario de Reestructuración Industrial y Competitividad Internacional, Santiago de Chile, 5-7 diciembre, 1988.

CHICK, Victoria. The Theory of Monetary Policy. Basil Blackwell, 1973.

CHICK, Victoria. Macroeconomics After Keynes - A Reconsideration of the General Theory. The MIT Press Cambridge, Massachusetts, 1980.

CRUZ, Paulo Davidoff. Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta, in BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello e COUTINHO, Renata (org.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, 1983. v. 2.

CRUZ, Paulo Davidoff. Dívida Externa e Política Econômica. A Experiência Brasileira nos Anos Setenta. São Paulo. Ed. Brasiliense, 1984.

DOSI, G.. Technical Change and Industrial Transformation - The Theory and an application to the Semiconductor Industry. Macmillan, London 1984.

DOSI, G.. Institutions and Markets in a Dynamic World. The Manchester School, vol. LVI, no.2, june 1988, pp. 119-146.

FAJNZYLBER, F.. La Industrialización Trunca de America Latina. México, DF. Editorial Nueva Imagem, 1983.

FAJNZYLBER, F.. Competitividad Internacional: Evolución y Lecciones. Revista de la CEPAL, no. 36, dezembro de 1988.

FAJNZYLBER, F.. Industrialización en América Latina: de la "Caya Negra" al "Casilerro Vacío". Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL, no. 60, 1989.

FREEDMAN, C.. New Technology and Catching Up. The European Journal of Development Research, vol. 1, no. 1, june 1989, pp. 85-99.

FRITSCH, W., FRANCO, Gustavo H.B.. O Investimento Direto Estrangeiro em uma Nova Estratégia Industrial. Rio de Janeiro, PUC - Departamento de Economia, outubro/novembro de 1988, mimeo.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (FUNDAP). Financiamento e Desempenho Corrente das Empresas Privadas e Estatais. São Paulo, 1988 (Relatórios de Pesquisa no. 3.).

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (FUNDAP). Financiamento das Empresas Estatais. São Paulo, 1989. (Relatórios de Pesquisa no. 8).

GOLDENSTEIN, Lídia. Da Heterodoxia ao FMI. a Política Econômica de 1979 a 1982. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia-Universidade Estadual de Campinas, Campinas, mimeo, 1985.

HAGUENAUER, L.. Competitividade: Conceitos e Medidas. Uma Resenha da Bibliografia Recente com Ênfase no Caso Brasileiro. UFRJ/IEI. Texto para Discussão no. 211, agosto de 1989.

IPEA/INPES. Perspectivas de Longo Prazo da Economia Brasileira. Rio de Janeiro, 1985.

KAPLINSKY, R.. Technological Revolution and the International Division of Labour in Manufacturing: A Place for the Third World? The European Journal of Development Research, vol. 1, no. 1, june 1989.

KAPLINSKY, R.. Industrial Restructuring in the Global Economy. IDS Bulletin, vol. 20, no. 4. october, 1989, pp. 1-6.

KUME, H. e PATRÍCIO, José A.A.. A Reforma Aduaneira Proposta pela CPA: Um Primeiro Passo para a Formulação de uma Política Tarifária. Rio de Janeiro, FUNCEX. Texto para Discussão Interna no. 10.

LESSA, Carlos e DAIN, Sulamis. Capitalismo Associado: Algumas Referências para o tema Estado e Desenvolvimento, in BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello e COUTINHO, Renata (org.), Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, 1982. v. 1.

LUTKENHORST, W.. New Technologies and Industrialization Prospects of Developing Countries. Intereconomics, may/june, 1989 (pp. 127-137).

MELO, L.M.. O Financiamento do Desenvolvimento Científico e Tecnológico: Atuação da Financiadora de Estudos e Projetos FINEP (1967-1987). Rio de Janeiro, 1988. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, mimeo.

MINSKY, H.. Stabilizing on Stable Economy. Yale University press.

MIT. Made in America: Industry Studies: MIT Press; Cambridge, Massachussets, 1989.

MONTEIRO, J.V., CAVALCANTI, B.S., CASTANHAR, J.C. e HAHN. A Política Industrial no Brasil no início da década de 80: um estudo de identificação, em Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 16, no. 2, agosto de 1986, pp. 425-466.

MOREIRA, Heloisa C. e ARAUJO, Aloisio B.. Política Brasileira de Importações - uma Descrição. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior, no. 1, 1984.

MOREIRA, Maurício Mesquita. Progresso Técnico e Estrutura de Mercado: O Caso da Indústria de Teleguipamentos. Rio de Janeiro, 1988. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia Industrial. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Edição BNDES, 1989.

OECD. Industry in Transition - Experience of the 70s and Prospects for the 80s. Paris, OECD, 1983.

OECD. Statistiques sur Les Pays Membres. Paris, OECD, 1993.

OZAKI, R.S.. How Japanese Industrial Policy Works, in

Johnson (capítulo 3), 1984.

ROE, Alan R.. Industrial Restructuring - Issues and Experiences in Selected Developed Economies. Washington, The World Bank, World Bank Technical Paper, number 21, 1984.

ROSENBERG, N.. Inside the Black Box. Technology and Economics. Cambridge University Press. Caps. 5, 6 e 7.

SAMPAIO JUNIOR, Plínio Soares Arruda. Padrão de Reciclagem da Dívida Externa e Política Econômica em 1983 e 1984. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia-Universidade Estadual de Campinas. Campinas, mimeo, 1988.

SCHMITZ, H.. Industrialization Strategies in Less Developed Countries: Some Lessons of Historical Experience. The Journal of Development Studies, vol. 21, no. 1. October 1984, pp. 1-21.

SERRA, J.. Conversão da Dívida: Realidade e Alternativas. Texto de Conferência Realizada na CEPAC, Santiago do Chile, Julho de 1987.

SYLOS-LABINI, P.. Oligopólio e Progresso Técnico. trad. port. S.P. Abril, col. "Os Economistas", 1984.

VILLELA, A.V. e BAER, Werner. O Setor privado Nacional - Problemas e Políticas para o seu Fortalecimento. R.J., Ed. IPEA/INPES, 1980.

WERNECK, Rogério L.F.. Aspectos Macroeconômicos da Privatização no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 19, no. 2, agosto de 1989, pp. 277-308.